

N<sup>os</sup> 2208 et 2209

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 septembre 2019

## 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 ET LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE,  
ADOPTÉES PAR LE SÉNAT,

visant à **clarifier** diverses dispositions du droit électoral (n<sup>os</sup> 2078 et 2079)

PAR M. GUILLAUME GOUFFIER-CHA  
Député

---

Voir les numéros :

*Sénat* : **385, 386, 443, 444, 445** (2018-2019).

*Assemblée nationale* : **2078, 2079, 2208, 2209**.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	9
Chapitre I <sup>er</sup> – Encadrement du financement des campagnes électorales et règles d'inéligibilité .....	9
<i>Article 1<sup>er</sup> A</i> (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.....	9
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (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 .....	11
<i>Article 1<sup>er</sup> bis</i> (art. L. 52-8 et L. 52-15 du code électoral) : Interdiction de la garantie de prêt par une personne morale.....	19
<i>Article 1<sup>er</sup> ter A</i> [supprimé] (art. 52-4 du code électoral) : Régime des menues dépenses....	21
<i>Article 1<sup>er</sup> ter</i> (art. 52-11-1 du code électoral) : Modalités d'exclusion de certains candidats du remboursement forfaitaire des dépenses électorales.....	24
<i>Article 2</i> (art. L. 118-3 du code électoral) : Clarification des règles encadrant les peines d'inéligibilité pour manquement en matière de financement des campagnes électorales .....	26
<i>Article 3</i> [supprimé] (art. L. 118-4 du code électoral) : Clarification de l'inéligibilité pour fraude électorale.....	32
<i>Article 3 bis</i> (art. L. 231 du code électoral) : Délai de carence des anciens membres du corps préfectoral candidats aux élections municipales.....	34
Chapitre II – Propagande et opérations de vote .....	36
<i>Article 4</i> (art. L. 47, L. 49, L. 49-1 [abrogé] et L. 330-6 du code électoral) : Conditions d'organisation des réunions électorales.....	36
<i>Article 4 bis A</i> [nouveau] (art. L. 46-2 [nouveau] et L. 164 [abrogé] du code électoral) : Ouverture et fin des campagnes électorales.....	39
<i>Article 4 bis</i> (art. L. 52-2 du code électoral) : Interdiction de communiquer des résultats électoraux avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole .....	40

<i>Article 5</i> (art. L. 52-3 du code électoral) : Contenu des bulletins de vote.....	42
<i>Article 5 bis A</i> (art. L. 51 du code électoral) : Enlèvement d’affiches électorales apposées irrégulièrement.....	45
<i>Article 5 bis</i> (art. L. 306 du code électoral) : Clarification des règles de propagande pour les élections sénatoriales.....	49
<b>Chapitre III – Diverses coordinations et modalités d’entrée en vigueur.....</b>	<b>50</b>
<i>Article 6</i> (titre I <sup>er</sup> [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....	50
<i>Article 7</i> (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.....	52
<i>Article 8</i> : Modalités d’entrée en vigueur.....	53
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE.....</b>	<b>55</b>
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L.O. 136-1 du code électoral) : Clarification de l’inéligibilité pour manquement aux règles de financement des campagnes électorales.....	55
<i>Article 2</i> [supprimé] (art. L.O. 136-3 du code électoral) : Clarification de l’inéligibilité pour fraude électorale.....	56
<i>Article 2 bis</i> (art. L.O. 136-4 du code électoral) : Mise en œuvre de l’inéligibilité pour manquement aux obligations fiscales.....	57
<i>Article 3</i> (art. L.O. 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.....	59
<i>Article 4</i> : Entrée en vigueur.....	60
<b>COMPTE RENDU DES DÉBATS.....</b>	<b>61</b>
<b>PERSONNES ENTENDUES.....</b>	<b>93</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

Chaque élection constitue l'occasion d'apprécier l'adéquation des règles de droit encadrant le déroulement des campagnes électorales et leur financement à l'exigence de sincérité du scrutin.

Le législateur, comme le juge de l'élection au travers de ses décisions, sont ainsi amenés à préciser ou ajuster le droit en vigueur de manière à répondre aux difficultés qu'ont pu rencontrer les candidats, à renforcer le contrôle des opérations liées à la campagne ou à accompagner des évolutions sociétales.

Les propositions de loi, dont l'une est de nature organique, visant à clarifier diverses dispositions du code électoral, présentées par M. Alain Richard et adoptées par le Sénat en première lecture le 26 juin 2019, reprennent ainsi, pour une large part, les recommandations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de 2017 <sup>(1)</sup>. Deux grandes thématiques sont abordées : d'une part, les conditions de financement des campagnes électorales et notamment la question de l'inéligibilité pouvant être prononcée en cas de manquement d'une particulière gravité ou d'une volonté de fraude, d'autre part, les conditions dans lesquelles se déroule la propagande électorale.

Cette initiative parlementaire s'inscrit dans la continuité d'une réflexion que la majorité a engagée dès le début de la législature sur la relation des citoyens à leurs représentants et le devoir d'exemplarité de ces derniers au travers notamment des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique <sup>(2)</sup>. La réflexion trouvera, par ailleurs, à se poursuivre dans le cadre du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, déposé par le Gouvernement devant le Sénat le 17 juillet dernier, qui doit permettre de renforcer la capacité d'action des élus au service des citoyens sur l'ensemble du territoire.

Dans ce contexte, la commission des Lois s'est prononcée en faveur des principales dispositions des deux propositions de loi qui lui étaient soumises, tout en apportant des précisions ou des corrections à certaines rédactions issues des travaux du Sénat.

Le **chapitre I<sup>er</sup>** de la proposition de loi ordinaire traite de l'encadrement du financement des campagnes électorales et des règles d'inéligibilité, reprenant en ce sens plusieurs recommandations émises par le Conseil constitutionnel.

---

(1) *Décision n° 2019-28 ELEC du 21 février 2019 présentant les observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017.*

(2) *Loi n° 2017-1339 et loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.*

**L'article 1<sup>er</sup> A** a pour objet de permettre aux candidats et aux partis politiques de recueillir des dons par le biais de plateformes de paiement en ligne. Cette dérogation au principe selon lequel toutes les opérations financières liées à la campagne doivent transiter directement par le compte bancaire du mandataire désigné par le candidat fera l'objet d'un décret qui apportera des précisions nécessaires pour assurer la traçabilité des opérations financières ainsi effectuées et garantir la qualité de personnes physiques des donateurs. Ce nouveau dispositif est une modernisation bienvenue de notre droit électoral au regard des évolutions de notre société et de l'utilisation de plus en plus fréquente de ces plateformes par nos concitoyens.

**L'article 1<sup>er</sup>** propose plusieurs mesures de simplification pour les candidats dans le cadre de la tenue de leur compte de campagne, notamment une dispense de recourir à un expert-comptable pour ceux n'ayant pas atteint le seuil de suffrages exprimés ouvrant droit au remboursement de leur campagne par l'État et dont les dépenses sont inférieures à un plafond fixé par décret. Cette mesure devrait bénéficier à de nombreux candidats, sans nuire aux contrôles effectués par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

**Les articles 1<sup>er</sup> bis et 1<sup>er</sup> ter** sont de précision et n'appellent pas de commentaires particuliers.

**L'article 3 bis**, issu des travaux du Sénat, concerne le délai de carence qui s'appliquera aux anciens préfets et sous-préfets qui souhaiteraient se présenter à des élections municipales dans le ressort territorial où ils exerçaient leur activité.

Ces dispositions ont été approuvées dans leur ensemble par la commission des Lois, sous réserve de quelques modifications de précision. Les dispositions prévues par les autres articles du chapitre I<sup>er</sup> ont en revanche été davantage modifiées :

– **l'article 1<sup>er</sup> ter A**, qui tendait à inscrire dans la loi la tolérance dont font preuve la CNCCFP et le juge électoral en cas de paiement de menues dépenses directement par le candidat sous réserve que leur montant soit modeste, a été supprimé au motif que ces dépenses s'apprécient au regard des circonstances, qui varient selon les élections, et que les plafonds proposés (10 % du montant total des dépenses du compte de campagne et 3 % du plafond des dépenses électorales) pouvaient, dans certains cas, être excessifs. En outre, autoriser le paiement de ces menues dépenses directement par le candidat sans même définir juridiquement ce qu'elles peuvent être introduirait une fragilité ;

– à **l'article 2**, les clarifications rédactionnelles relatives à la faculté pour le juge de prononcer une peine d'inéligibilité en cas de manquement d'une particulière gravité ou d'une volonté de fraude dans le cadre du financement d'une campagne électorale ont été adoptées par la commission des Lois. Cette dernière a toutefois supprimé les dispositions prévues à **ce même article et à l'article 3**

invitant le juge à prononcer des peines d'inéligibilité différentes pour des candidats ayant commis un manquement comparable, de manière à tenir compte des différences de délai d'instruction et du calendrier électoral à venir. En effet, ces dispositions, issues des travaux du Sénat, ne semblaient ni répondre à la recommandation du Conseil constitutionnel sur l'alignement du « point de départ » des peines d'inéligibilité pour tous les candidats au jour du premier tour du scrutin, ni adresser un signal opportun sur l'exigence d'exemplarité s'imposant à ces derniers dans le cadre d'une élection. Lors de nos auditions, les différents interlocuteurs que nous avons rencontrés nous ont par ailleurs signalé qu'il n'était pas forcément pertinent de remplacer le droit existant par un nouveau dispositif qui pourrait rapidement donner lieu à contestation.

Le **chapitre II** de la proposition de loi apporte plusieurs clarifications en matière de propagande électorale qui rejoignent également les préoccupations récemment exprimées par le Conseil constitutionnel.

L'**article 4** interdit la tenue de réunions électorales la veille du scrutin, ce qui permet d'uniformiser les règles calendaires applicables aux actes de propagande. Dans un souci de lisibilité, celles-ci sont regroupées à l'article L. 49 du code électoral. Par cohérence, la Commission a adopté un amendement de votre rapporteur fixant le terme de la campagne électorale à la veille du scrutin, zéro heure (**article 4 bis A**), conformément au droit en vigueur régissant l'élection présidentielle.

Introduit par un amendement du Gouvernement adopté par le Sénat en séance publique, l'**article 4 bis** clarifie 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** tend à encadrer la composition des bulletins de vote afin de préserver la sincérité du scrutin. À l'exception du nom du candidat pressenti pour présider l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée par le scrutin, le bulletin de vote ne pourra comporter d'autres noms que celui du ou des candidats ou de leurs remplaçants éventuels. La Commission a cependant assoupli la rédaction adoptée par le Sénat interdisant d'y faire figurer une photographie, en autorisant la photographie ou la représentation des candidats eux-mêmes ; l'interdiction demeure en ce qui concerne les tierces personnes.

Outre l'explicitation du pouvoir de l'autorité administrative de procéder à l'enlèvement des affiches électorales apposées en dehors des emplacements prévus à cet effet (**article 5 bis A**), la proposition de loi affirme le principe de l'immutabilité du régime électoral un an avant toute élection (**article 6**), ce qui justifie, par cohérence, de prévoir l'entrée en vigueur différée de ses dispositions (**article 8**).

La proposition de loi organique tire les conséquences de la loi ordinaire pour les élections sénatoriales, législatives et présidentielles. Elle a, par conséquent, été modifiée par des amendements de coordination prenant en compte les votes intervenus dans le cadre de cette dernière.

La commission des Lois a ainsi souhaité préserver le plus possible les avancées obtenues au Sénat, tout en modifiant certaines dispositions pour parvenir à un texte équilibré qui puisse être adopté par les deux assemblées dans les meilleurs délais.

### **PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION**

Lors de sa réunion du lundi 9 septembre 2019, outre l'adoption de modifications rédactionnelles ou de précision, la Commission a pris les décisions suivantes :

– **l'article 1<sup>er</sup> ter A** de la proposition de loi ordinaire, qui autorisait un candidat à régler directement des dépenses inférieures à des plafonds que la loi fixerait, a été supprimé. La possibilité pour le juge électoral et la CNCCFP de tolérer le paiement par un candidat de certaines menues dépenses en fonction de leur nature et des circonstances n'est pas remise en cause pour autant ;

– à **l'article 2** a été supprimée une disposition invitant le juge à décider de la durée des peines d'inéligibilité prononcées en cas de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales en tenant compte du calendrier électoral à venir. **L'article 3**, qui prévoyait une disposition identique en matière de fraude électorale, a été supprimé par coordination ;

– par cohérence avec **l'article 4**, un **nouvel article 4 bis A** a été adopté afin de fixer le terme de la campagne électorale à la veille du scrutin, zéro heure ;

– à **l'article 5** a été ouverte la faculté de faire figurer la photographie des candidats sur le bulletin de vote, tout en maintenant l'interdiction d'insérer la photographie de tierces personnes ;

– à **l'article 5 bis A**, l'imputation des coûts de nettoyage des affiches illégales sur le remboursement des dépenses de propagande électorale des candidats mis en cause a été supprimée.

Les dispositions de la proposition de loi organique relatives aux peines d'inéligibilité ont été modifiées par coordination avec les votes intervenus sur la proposition de loi ordinaire.

## COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

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

#### **Encadrement du financement des campagnes électorales et règles d'inéligibilité**

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

Adopté par la Commission avec modifications

##### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit en séance publique, au Sénat, à l'initiative de M. Jean-Pierre Grand avec l'avis favorable du rapporteur de la Commission et du Gouvernement, le présent article autorise le recours à des prestataires de services de paiement, dont notamment des plateformes en ligne, pour recueillir les fonds nécessaires au financement d'une campagne électorale ou d'un parti politique.

##### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 27 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié le code électoral de manière à faciliter l'ouverture et le fonctionnement d'un compte bancaire ou postal pour le mandataire financier d'un candidat ou d'une liste de candidats à une élection.

##### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté deux amendements rédactionnels.

---

Introduit par l'adoption d'un amendement de M. Jean-Pierre Grand, sous-amendé par le Gouvernement <sup>(1)</sup>, le présent article a pour objet de permettre à un mandataire financier ou à une association de financement de recevoir des dons de particuliers par le biais de prestataires de services de paiement <sup>(2)</sup>, notamment en ligne.

---

(1) *Le sous-amendement n° 48 du Gouvernement à l'amendement n° 28 rect. de M. Grand a étendu le dispositif proposé aux associations de financement électorales des candidats et aux associations de financement et mandataires financiers des partis politiques.*

(2) *Aux termes de l'article L. 521-1 du code monétaire et financier, les prestataires de paiement sont « les établissements de paiement, les établissements de monnaie électronique, les établissements de crédit et les prestataires de services d'information sur les comptes. »*

Pour mémoire, le Conseil constitutionnel, saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), a jugé, dans sa décision du 25 mai 2018, que c'est à bon droit que celle-ci avait rejeté le compte d'un candidat ayant eu recours à une plateforme de paiement en ligne, en l'occurrence « Paypal », pour recueillir des dons <sup>(1)</sup>. Il a en effet considéré que l'obligation faite au mandataire financier <sup>(2)</sup> de recueillir l'ensemble des fonds destinés au financement d'une campagne électorale ou d'un parti politique prévue aux articles L. 52-4 et L. 52-6 du code électoral « *n'est plus respectée lorsqu'un intermédiaire intervient dans le don, entre le donateur et le mandataire financier* ». **Par conséquent, « le recours à un système de paiement faisant transiter les fonds par un compte tiers, même lorsque celui-ci est ouvert au nom du mandataire financier », n'est pas possible en l'état du droit.**

Le Conseil a toutefois souligné, dans sa décision du 21 février 2019 <sup>(3)</sup>, que si « *le législateur entendait assouplir les dispositions en vigueur, afin de permettre le recours à de telles modalités de recueil de dons par les candidats, il lui reviendrait de définir un cadre garantissant la traçabilité des opérations financières et, notamment, la fiabilité de la justification de la qualité de personne physique des donateurs.* »

Dans ce contexte, le présent article modifie les articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral de manière à permettre le recueil de fonds par le biais de prestataires de services de paiement au profit respectivement :

- des associations de financement électorales (**alinéas 2 et 3**) ;
- des mandataires financiers des candidats (**alinéas 4 et 5**).

Cette faculté est également introduite aux articles 11-1 et 11-2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique au bénéfice respectivement :

- des associations de financement des partis politiques (**alinéas 7 et 8**) ;
- de leurs mandataires financiers (**alinéas 9 et 10**).

Les modalités de ces transferts financiers sont, quant à elles, renvoyées à un décret en Conseil d'État afin d'assurer la traçabilité des opérations financières et le respect des règles relatives à la qualité des donateurs, conformément aux recommandations du Conseil constitutionnel.

---

(1) *Décision n° 2018-5409 AN du 25 mai 2018, AN, Paris 11<sup>ème</sup> circonscription* <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/20185409AN.htm>

(2) *Le mandataire financier ou l'association de financement constituent l'intermédiaire financier du candidat ou du parti avec les tiers.*

(3) *Décision n° 2019-28 ELEC du 21 février 2019, Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017* <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/201928ELEC.htm>

La commission des Lois a adopté ces dispositions sous réserve de deux modifications rédactionnelles.

\*

\* \*

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

(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**

Adopté par la Commission avec modifications
---

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie les règles relatives à l'obligation pour les candidats à une élection de tenir, sous certaines conditions, un compte de campagne :

– dans sa version initiale il relevait de 1 % à 2 % le seuil des suffrages exprimés en deçà duquel les candidats, s'ils n'ont pas bénéficié de dons de personnes physiques, ne sont pas tenus de déposer un tel compte devant la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ;

– la faculté de ne pas recourir à un expert-comptable en l'absence de recettes ou de dépenses de campagne est conditionnée à la présentation par les candidats des relevés bancaires du compte ouvert par leur mandataire financier ;

– la rédaction de l'article L. 52-12 du code électoral est clarifiée.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié l'article L. 52-12 du code électoral de manière, d'une part, à prévoir la transmission à la CNCCFP de la copie des contrats de prêts dont ont bénéficié les candidats et, d'autre part, à préciser que la publication par la CNCCFP des comptes de campagne doit être effectuée dans « *un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé* », en complément de celle prévue au *Journal officiel*.

### ➤ **Les modifications introduites au Sénat**

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a :

– maintenu le seuil en vigueur de 1 % des suffrages exprimés dispensant du dépôt du compte de campagne à la CNCCFP ;

– élargi l'exonération du recours à un expert-comptable à l'ensemble des candidats n'ayant pas recueilli le pourcentage de suffrages exprimés donnant droit au remboursement des dépenses électorales, soit 5 % ou 3 % pour les élections européennes et les élections de l'assemblée de la Polynésie française. Cette exonération ne les dispense toutefois pas de présenter leur compte à la CNCCFP conformément aux règles en vigueur.

### ➤ Modifications apportées par la Commission

À l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté :

– sept amendements rédactionnels ;

– un amendement ayant pour objet d'imposer la tenue d'un compte de campagne à toutes les listes de candidats aux élections européennes de manière à tirer les conséquences du rétablissement de la circonscription unique par la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

## I. LE DROIT EN VIGUEUR

### 1. L'obligation d'établir un compte de campagne électorale

L'application des règles encadrant le financement des campagnes électorales, qu'elles soient nationales ou locales <sup>(1)</sup>, repose sur l'établissement par les candidats d'un compte de campagne retraçant l'ensemble des mouvements financiers intervenus au cours de cette dernière.

Cette obligation, prévue par l'article L. 52-12 du code électoral, ne s'applique pas à l'élection des conseillers municipaux, ni à celle des conseillers communautaires dans les communes de moins de 9 000 habitants pour lesquelles les sommes engagées sont généralement modestes. **N'y sont également pas tenus les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qui n'ont pas bénéficié de dons de personnes physiques, hormis lors de l'élection présidentielle pour laquelle tous les candidats doivent déposer un compte à la CNCCFP <sup>(2)</sup>.** Lors des élections législatives de 2017, près d'un tiers des candidats n'était ainsi pas tenu par cette obligation.

En dehors de ces exceptions, les conditions dans lesquelles le compte de campagne doit être établi et déposé auprès de la CNCCFP, ainsi que les sanctions

---

(1) Jusqu'en 2011, l'élection des sénateurs échappait aux obligations de la loi, ce qui était justifié par la nature particulière de la campagne pour cette élection qui s'adresse à un collège restreint, composé lui-même d'élus, et n'exige pas le déploiement de moyens de propagande coûteux. La loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique a mis fin à cette exception, notamment en introduisant un plafonnement des dépenses.

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

en cas de manquement, ont été renforcées à plusieurs reprises au cours des dernières années pour assurer une plus grande fiabilité des comptes et assurer l'effectivité des contrôles.

Pour rappel, les candidats, n'ayant pas le droit de manipuler eux-mêmes les fonds dédiés à la campagne, doivent recourir à **un mandataire financier**, qui peut être une personne physique ou une association. Le respect de cette obligation conditionne d'ailleurs la recevabilité de la déclaration de candidature auprès de la préfecture. Le mandataire est alors tenu d'ouvrir un compte bancaire unique qui retrace la totalité des opérations financières liées à la campagne électorale au cours des six mois qui précèdent le premier tour et des deux mois et demi qui le suivent, conformément à l'article L. 52-4<sup>(1)</sup>. Il lui appartient de vérifier leur régularité.

Ce compte doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit. Il doit également être visé par un expert-comptable, ce qui constitue une garantie supplémentaire de sa sincérité et de sa cohérence formelle. La CNCCFP considère, à ce titre, que *« le visa du compte par un expert-comptable est une formalité substantielle de la réglementation des comptes de campagne dont le non-respect entraîne, sauf cas de force majeure, le rejet du compte. »*<sup>(2)</sup>

Le recours à un expert-comptable n'est toutefois pas nécessaire lorsqu'aucune dépense ou recette ne figure au compte de campagne. Dans ce cas, le mandataire établit une attestation d'absence de dépense et de recette qu'il adresse à la CNCCFP. Pour mémoire, comme en matière de tenue d'un compte de campagne, cette dérogation ne s'applique pas à l'élection présidentielle.

## **2. Le contrôle des dépenses et des recettes électorales**

### ***a. Le plafonnement des dépenses et l'encadrement des recettes***

Les dépenses électorales sont plafonnées, selon des modalités qui, conformément à l'article L. 52-11, varient en fonction de l'élection et du nombre d'habitants de la circonscription<sup>(3)</sup>.

Ces dépenses sont remboursées par l'État dans la limite de 47,5 % du plafond légal de dépenses, sans pouvoir excéder le montant des dépenses exposées personnellement par le candidat pour éviter tout enrichissement sans cause. Pour en bénéficier, le candidat doit avoir obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin<sup>(4)</sup> et avoir respecté les règles encadrant le financement des campagnes électorales.

---

(1) Jusqu'à la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections, la période couverte avant le premier tour était d'un an.

(2) « Guide du candidat et du mandataire », CNCCFP, édition 2019 [http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp\\_2019\\_Guide\\_candidat\\_et\\_mandataire.pdf](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2019_Guide_candidat_et_mandataire.pdf)

(3) À titre d'exemple, pour les élections législatives, le plafond est de 38 000 euros par candidat, majorés de 0,15 euro par habitant de la circonscription.

(4) 3 % pour les élections européennes et les élections à l'assemblée de Polynésie française.

Les recettes électorales sont également encadrées par l'article L. 52-8 qui pose une interdiction générale des dons des personnes morales, de droit privé (entreprises, associations) ou de droit public (collectivités territoriales), à l'exception des partis et groupements politiques. Les dons des personnes physiques sont quant à eux autorisés, dans la limite d'un plafond, et doivent figurer au compte de campagne.<sup>(1)</sup>

Aux dernières élections législatives, les dons représentaient 17 % des recettes des candidats, tandis que l'essentiel de leurs ressources provenait soit de leur apport personnel (73 % aux dernières législatives), soit d'emprunts.

### **b. Le contrôle de la CNCCFP**

Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, les candidats déposent auprès de la CNCCFP leur compte de campagne accompagné des justificatifs de recettes (notamment les copies des contrats de prêts dont ils ont bénéficié), ainsi que les factures, devis et autres documents justifiant de leurs dépenses.

L'absence de dépôt du compte peut être sanctionnée par le prononcé de l'inéligibilité du candidat, sa démission d'office s'il a été élu ou l'annulation de son élection si celle-ci a été contestée. Lors des élections législatives de 2012, le Conseil constitutionnel a ainsi sanctionné d'une année d'inéligibilité l'absence de dépôt du compte dans les délais, tout en précisant ne s'être « *toutefois pas interdit d'exonérer de cette inéligibilité un candidat qui pouvait justifier de circonstances l'ayant effectivement empêché de déposer son compte dans les délais. Mais lorsqu'était simplement invoquée en particulier l'absence de diligence du mandataire financier ou de l'expert-comptable, le Conseil constitutionnel a rappelé que le dépôt du compte de campagne est une obligation à laquelle le candidat est personnellement tenu.* »<sup>(2)</sup>

**À la suite de son contrôle, la CNCCFP arrête le montant du remboursement forfaitaire** et peut, sous le contrôle du juge :

- retirer du compte les dépenses qui ne peuvent être regardées comme effectuées en vue de l'élection ;
- moduler le montant du remboursement dans les cas où des irrégularités ont été commises, sans pour autant entraîner le rejet du compte de campagne ;
- rejeter le compte de campagne en cas d'irrégularités le justifiant.

---

(1) Une personne physique, dans le cadre d'une même élection, ne peut contribuer à la campagne d'un ou plusieurs candidats pour plus de 4 600 euros. Chaque don donne lieu à la délivrance par le mandataire financier d'un reçu détaché d'un carnet à souche numéroté, édité par la CNCCFP. Sur présentation de ce reçu, le donataire peut bénéficier d'une réduction d'impôt, en application du 3° de l'article 200 du code général des impôts (66 % du montant du don, dans la limite de 20 % du revenu imposable).

(2) Décision n° 2013-26 du 11 juillet 2013, Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012.

La commission est enfin chargée de la publication des comptes de campagne dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, ainsi qu'au *Journal officiel*. Elle indique notamment, sous une forme simplifiée, les montants des emprunts souscrits par le candidat pour financer cette campagne, répartis par catégories de prêteurs, types de prêts et pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales <sup>(1)</sup>.

## II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

### 1. La modification des règles de dépôt des comptes de campagne

#### *a. Le relèvement du seuil de suffrages conditionnant l'obligation d'établir un compte de campagne*

Dans sa décision n° 2019-28 ELEC du 21 février 2019 relative aux élections législatives de 2017, le Conseil constitutionnel souligne que le nombre de requêtes portant sur l'élection d'un député a presque triplé par rapport aux élections législatives de 2012, passant de 108 à 298. Or, cet accroissement a pour effet d'allonger les délais de traitement des réclamations : les décisions du Conseil ont ainsi été rendues entre avril et octobre 2018, soit sur une période de sept mois au lieu de quatre mois en 2012.

À l'augmentation du nombre des réclamations s'ajoute le doublement des saisines du Conseil par la CNCCFP (passées de 238 à 351), tenant en grande partie à l'augmentation du nombre de comptes contrôlés par cette dernière, de 4 382 en 2012 à 5 612 en 2017.

Pour remédier à cet accroissement, le Conseil a proposé comme « *une piste envisageable* » de relever « *le seuil de suffrages obtenus en deçà duquel, sauf perception de don de personnes physiques, les candidats n'ont pas à déposer de compte de campagne. Ce seuil qui est aujourd'hui de 1 % des suffrages exprimés, pourrait être élevé à 2 % des mêmes suffrages.* » <sup>(2)</sup>

C'est l'objet de l'**alinéa 3** du présent article dans sa rédaction initiale. Les auteurs de la proposition de loi considèrent en effet que ce relèvement présenterait deux avantages : « [il] *simplifierait les démarches administratives des candidats et permettrait à la [CNCCFP] de se concentrer sur les comptes qui présentent le plus d'enjeux* ».

---

(1) En application de l'article 4 de la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats.

(2) Décision précitée.

***b. La production d'un relevé de compte bancaire par les candidats dispensés de recourir à un expert-comptable***

Dans cette même décision du 21 février 2019, le Conseil rappelle que si le recours à un expert-comptable n'est pas requis lorsqu'aucune dépense ou recette ne figure au compte de campagne et qu'il appartient au mandataire d'établir une attestation d'absence de mouvements financiers. Afin de corroborer cette attestation, le candidat doit fournir les relevés du compte bancaire ouvert par le mandataire.

Il considère qu'à ce titre l'article L. 52-12 « *pourrait être modifié afin d'y faire figurer expressément cette obligation* ». **L'alinéa 15** procède ainsi à cette modification.

***c. La clarification de la rédaction de l'article L. 52-12***

Plusieurs dispositions de clarification rédactionnelle sont proposées de manière à « *donner une meilleure cohérence à l'article L. 52-12 en distinguant plus lisiblement les règles relatives au dépôt des comptes de campagne, à leur contrôle et à leur publication* »<sup>(1)</sup>. Il est ainsi proposé de :

- prévoir des subdivisions au sein de l'article (**alinéas 3, 10, 13, 19 et 20**) ;
- actualiser certains termes (**alinéa 13**)<sup>(2)</sup> ;
- rapprocher les dispositions précisant la nature des dépenses et recettes devant être retracées dans le compte de campagne (**alinéas 6 à 8**).

## **2. Les mesures adoptées par le Sénat**

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement portant deux modifications substantielles à la rédaction initiale de l'article.

**La première revient sur le relèvement du seuil de 1 %** des suffrages en deçà duquel les candidats n'ayant pas reçu de dons de personnes physiques ne sont pas tenus de déposer leur compte de campagne auprès de la CNCCFP. En effet, le président de cette commission a considéré, lors de son audition par les rapporteurs tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, qu'un seuil de 2 % pourrait affecter l'efficacité de ses contrôles sans réduire significativement le nombre de contentieux.

Par ailleurs, comme l'a souligné le rapporteur du Sénat, la première fraction des crédits affectés au financement des partis et groupements politiques

---

(1) *Exposé des motifs de la proposition de loi.*

(2) *Notamment en remplaçant la référence à « l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés » par « l'ordre des experts-comptables » conformément aux dispositions de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.*

est attribuée à ceux d'entre eux ayant présenté aux élections législatives des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions<sup>(1)</sup>. Le maintien du contrôle des comptes de ces candidats constitue, en ce sens, une garantie pour l'attribution de ce financement.

**La seconde modification apportée par la commission des Lois du Sénat allège sensiblement l'obligation pour les candidats de recourir à un expert-comptable**, s'inspirant en cela d'une préconisation de la CNCCFP. La dispense actuellement prévue pour les candidats n'ayant enregistré aucune recette ou dépense est ainsi étendue aux candidats :

– qui ont obtenu **moins de 5 % des suffrages exprimés** (ou, par coordination, 3 % pour les élections des membres de l'assemblée de la Polynésie française et pour les élections des représentants au Parlement européen) ;

– et dont **les recettes et les dépenses n'excèdent pas un montant** fixé par décret.

Ces derniers seraient toutefois tenus de transmettre à la CNCCFP les relevés du compte bancaire unique ouvert par leur mandataire financier, tandis que l'attestation d'absence de dépense et de recette établie par le mandataire est supprimée au motif qu'elle devient, dans ces conditions, inutile.

Cette disposition doit ainsi permettre de réduire le coût significatif que représente pour les candidats le recours à un expert-comptable alors même que sa mission « *reste limitée* », celui-ci mettant le compte « *en état d'examen* », mais n'étant pas tenu de le certifier ou de le contrôler.<sup>(2)</sup>

### **3. Les mesures adoptées par la commission des Lois**

À l'initiative du rapporteur et suite à la recommandation de la CNCCFP, le présent article a été complété de manière à rendre obligatoire pour toutes les listes de candidats aux élections européennes la tenue d'un compte de campagne et tirer ainsi les conséquences du rétablissement de la circonscription unique par la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

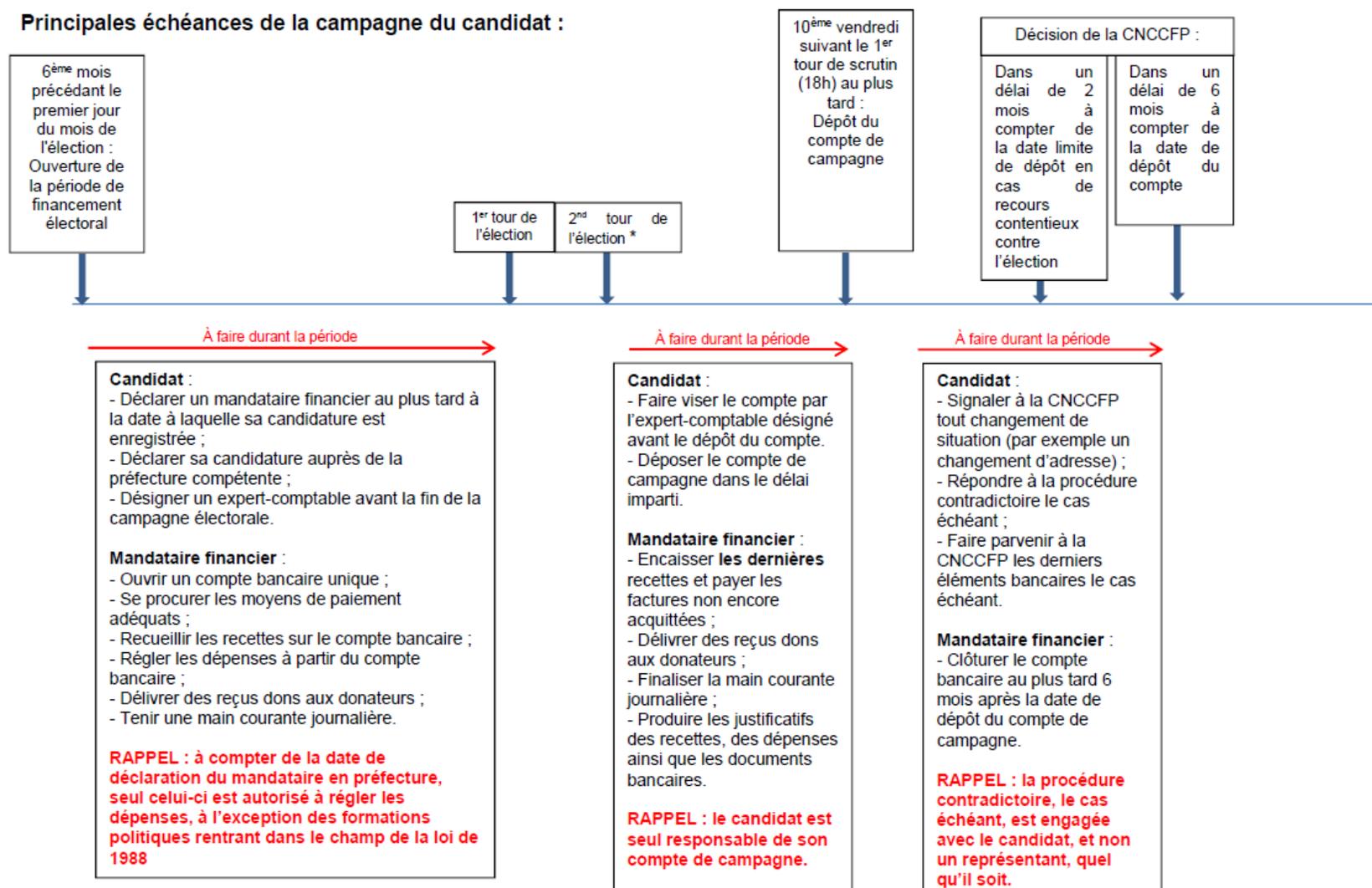
En effet, la possibilité pour les candidats ayant réuni moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas reçu de dons de personnes physiques de ne pas établir de compte revient, dans le cadre des élections européennes, à exonérer de cette obligation des candidats ayant pu recueillir un grand nombre de suffrages, ce qui implique pourtant d'avoir mené une campagne active.

---

(1) Article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Rapport n° 443 du rapporteur de la commission des Lois du Sénat, M. Arnaud de Belenet, sur la présente proposition de loi.

## Principales échéances de la campagne du candidat :



\*Attention : seuls les candidats qualifiés pour le second tour peuvent engager des dépenses entre les deux tours

Source : « Guide du candidat et du mandataire », CNCCFP, édition 2019

\*

\* \*

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

(art. L. 52-8 et L. 52-15 du code électoral)

**Interdiction de la garantie de prêt par une personne morale**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par l'adoption en Commission d'un amendement du rapporteur du Sénat, le présent article poursuit deux objets :

– confirmer l'interdiction pour des personnes morales, autres que les formations politiques et les établissements bancaires, de garantir les prêts contractés par des candidats à une élection ;

– préciser le « point de départ » du délai d'instruction de six mois par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) des comptes de campagne.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a complété l'article L. 52-8 du code électoral de manière à interdire aux personnes morales de consentir des prêts à un candidat ou apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté un amendement rédactionnel.

**I. LA GARANTIE DES PRÊTS AUX CANDIDATS ET AUX FORMATIONS POLITIQUES**

**1. Le droit en vigueur**

L'article 26 de la loi du 15 septembre 2017 a introduit un nouvel article L. 52-7-1 dans le code électoral qui encadre l'autorisation pour des personnes physiques de consentir des prêts aux candidats dans le cadre d'une campagne électorale, sous réserve que ces prêts ne soient pas consentis à titre habituel.

Comme en matière de prêts aux partis et groupements politiques <sup>(1)</sup>, la durée de ces prêts est limitée à cinq ans et leur montant est plafonné. Par ailleurs, le candidat doit indiquer au prêteur les caractéristiques du prêt (taux d'intérêt, montant total, durée, modalités et conditions de remboursement) et la CNCCFP doit être informée annuellement de l'état de son remboursement.

L'article L. 52-8 du code électoral, dans sa rédaction résultant de la loi du 15 septembre 2017, interdit, quant à lui, aux personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement <sup>(2)</sup>, « *de consentir des prêts à un candidat ou d'apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques.* »

Cette rédaction est toutefois imprécise en ce qu'elle n'interdit pas explicitement aux personnes morales de garantir des prêts aux candidats. Par ailleurs l'interdit qu'elle fixe pour les partis et groupements politiques est déjà prévu à l'article L. 11-4 de la loi du 11 mars 1988.

## **2. La disposition proposée**

De manière à clarifier la rédaction de l'article L. 52-8, **l'alinéa 2** du présent article prévoit que les garanties de prêt aux candidats par des personnes morales sont interdites.

La disposition relative aux partis et groupements politiques, redondante avec les dispositions de la loi du 11 mars 1988, est supprimée.

## **II. LE DÉLAI D'INSTRUCTION DES COMPTES DE CAMPAGNE PAR LA CNCCFP**

### **1. Le droit en vigueur**

La CNCCFP est chargée, dans un délai de six mois après le dépôt effectif d'un compte de campagne, de l'approuver ou, après une procédure contradictoire, de le rejeter ou le réformer. Elle arrête alors le montant du remboursement forfaitaire qui revient au candidat au titre de ses dépenses électorales. Si elle ne se prononce pas dans ce délai, le compte est réputé approuvé.

Cet état du droit pose toutefois une difficulté opérationnelle pour la CNCCFP, le délai de six mois dont elle dispose pour contrôler les comptes variant en fonction de la date de leur dépôt.

---

(1) Article 11-3-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Sous réserve que leur siège social soit situé dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

## 2. La disposition proposée

Pour simplifier l'exercice de ce contrôle et son suivi, le Sénat a proposé « d'harmoniser le " point de départ " du délai d'instruction à la CNCCFP »<sup>(1)</sup> en prévoyant qu'il débute désormais à l'échéance fixée pour le dépôt des comptes de campagne, soit, comme le prévoit l'article L. 52-12, avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin.

La commission des Lois a adopté cette disposition sous réserve d'une modification rédactionnelle.

\*

\* \*

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

(art. 52-4 du code électoral)

### **Régime des menues dépenses**

Supprimé par la Commission

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par l'adoption en séance publique, au Sénat, d'un amendement de M. Roger Karoutchi ayant recueilli l'avis favorable de la Commission et défavorable du Gouvernement, le présent article a pour objet de permettre à un candidat de régler directement des menues dépenses, dans la limite de 10 % du montant total des dépenses du compte de campagne et de 3 % du plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11 du code électoral.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 2 de la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections a réduit d'un an à six mois la période durant laquelle sont comptabilisées les recettes et les dépenses électorales ayant vocation à figurer dans les comptes de campagne des candidats à une élection.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur et de M. Christophe Euzet (LaREM), la Commission a supprimé cet article.

---

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° COM-45 présenté par le rapporteur du Sénat lors de la réunion de Commission du 8 avril 2019.

L'article L. 52-4 du code électoral, applicable à l'ensemble des élections, charge le mandataire financier du candidat de recueillir, pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne et de régler les dépenses engagées en vue de l'élection. <sup>(1)</sup>

Cette obligation est néanmoins tempérée par une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel selon laquelle « *si, pour des raisons pratiques, il peut être toléré que le candidat ou un tiers règle à son profit directement de menues dépenses postérieurement à la désignation de son mandataire, ce n'est que dans la mesure où leur montant global est faible par rapport au total des dépenses du compte de campagne et négligeable au regard du plafond de dépenses autorisées fixé par l'article L. 308-1 du même code.* » <sup>(2)</sup>

Afin de « *sortir de l'ambiguïté* » <sup>(3)</sup>, le Sénat a complété l'article L. 52-4 de manière à prévoir, à titre dérogatoire, que le candidat puisse régler directement de menues dépenses sous réserve que leur montant ne dépasse pas un double plafond fixé à :

- 10 % du montant total des dépenses du compte de campagne ;
- 3 % du plafond des dépenses électorales prévu par l'article L. 52-11.

Ces plafonds sont également ceux retenus par la CNCCFP, comme le rappelle le « Guide du candidat et du mandataire » : « *sous réserve de son pouvoir d'appréciation, la commission considère en général que sont acceptables des paiements directs représentant un montant total inférieur à 10 % du montant total des dépenses et 3 % du plafond.* » <sup>(4)</sup>

Par ailleurs, dans le cas où seul l'un de ces deux seuils a été dépassé, la commission tient compte du montant unitaire des dépenses en cause pour décider du rejet du compte :

- s'il s'agit d'une addition de menues dépenses, elle peut ne pas prononcer le rejet du compte ;

---

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

(2) Par exemple, dans sa décision n° 2018-5654 SEN du 27 juillet 2018, le Conseil constitutionnel a considéré que « *malgré le caractère substantiel de l'obligation méconnue, dont [le candidat] ne pouvait ignorer la portée, les dépenses acquittées directement par le candidat, pour un montant de 813 euros, ne représentent que 3,08 % du plafond des dépenses autorisées. Dans les circonstances particulières de l'espèce, il n'y a pas lieu, en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral, de prononcer l'inéligibilité [du candidat]* ».

(3) Compte-rendu de la séance publique du 2 mai 2019 :

<https://www.senat.fr/seances/s201905/s20190502/s20190502009.html#int1285>

(4) « Guide du candidat et du mandataire », CNCCFP, édition 2019 :

[http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp\\_2019\\_Guide\\_candidat\\_et\\_mandataire.pdf](http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2019_Guide_candidat_et_mandataire.pdf)

– en revanche, s’il s’agit d’une ou plusieurs dépenses de montant élevé, elle peut considérer que rien ne justifiait que le règlement n’ait pas été effectué par le mandataire et prononcer le rejet du compte.

La CNCCFP a donc une appréciation en opportunité de cette souplesse reconnue aux candidats qui répond d’ailleurs « aux raisons pratiques » évoquées par le Conseil constitutionnel.

Or, l’inscription dans la loi de ces deux plafonds pourrait limiter cette faculté du juge d’apprécier, en fonction des cas, s’il s’agit de « menues dépenses » dont la somme totale reste modérée ou de dépenses plus importantes qui auraient été soustraites au contrôle comptable de la CNCCFP. Pour cette raison, le Gouvernement s’est opposé à l’adoption de cette disposition par le Sénat en séance publique, considérant que si une certaine souplesse est nécessaire, elle ne doit pas favoriser « *des dissimulations de dépenses* ». <sup>(1)</sup>

Par ailleurs, cette disposition soulève trois questions :

– le plafond autorisé de l’engagement des menues dépenses est aujourd’hui une tolérance. Avec cet article, cette tolérance devient une règle qui pourrait entraîner une augmentation des menues dépenses directement réglées par le candidat lors des différentes campagnes électorales ;

– le terme de « menue dépense » n’est pas aujourd’hui clairement défini par la jurisprudence ou la loi. Les menues dépenses peuvent donc être interprétées de manière relativement différente selon les circonstances ;

– les plafonds des menues dépenses repris dans cet article sont identiques pour toutes les élections alors même que les conditions de leur financement peuvent être différentes. En outre, ces plafonds peuvent s’avérer particulièrement élevés selon les élections et la taille de la collectivité territoriale concernée.

Par conséquent, à l’initiative du rapporteur et de M. Christophe Euzet, la commission des Lois a supprimé cet article.

\*

\* \*

---

(1) Séance publique du 2 mai 2019 <https://www.senat.fr/seances/s201905/s20190502/s20190502009.html>

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

(art. 52-11-1 du code électoral)

**Modalités d'exclusion de certains candidats du remboursement forfaitaire des dépenses électorales**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par l'adoption en Commission d'un amendement du rapporteur du Sénat, le présent article vise à préciser les conditions dans lesquelles la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) peut décider de priver un candidat du remboursement forfaitaire de ses dépenses de campagne électorale en cas de manquement à ses obligations de déclaration patrimoniale auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 9 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique a introduit la faculté, pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), de réduire le montant du remboursement forfaitaire selon le nombre et la gravité des irrégularités commises par un candidat qui ne lui paraissent pas devoir entraîner le rejet du compte.

**1. L'exclusion du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne électorale**

Conformément à l'article L. 52-11-1 du code électoral, les dépenses engagées par les candidats dans le cadre d'une campagne électorale pour laquelle ils ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État égal à 47,5 % du plafond de dépenses autorisé, dans la limite du montant des dépenses réglées sur leur apport personnel.

Ce remboursement peut toutefois être refusé aux candidats :

- qui n'ont pas respecté le plafonnement des dépenses électorales ;
- qui n'ont pas déposé leur compte de campagne dans le délai légal imparti ;
- dont le compte de campagne est rejeté pour d'autres motifs ;
- qui n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale auprès de la HATVP, s'ils sont astreints à cette obligation.

Par ailleurs, depuis 2011 <sup>(1)</sup>, la CNCCFP a la faculté de moduler le montant de ce remboursement : « *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.* » Des sanctions financières peuvent ainsi être prononcées à l'encontre des candidats ayant commis, dans le cadre du financement de leur campagne électorale, des irrégularités mineures et non-intentionnelles.

## 2. La disposition proposée

Le Sénat a souhaité préciser les conditions dans lesquelles le remboursement forfaitaire des dépenses électorales peut être refusé à un candidat n'ayant pas satisfait ses obligations de déclaration de situation patrimoniale auprès de la HATVP. En effet, plus de 15 000 responsables publics sont tenus de déclarer leur patrimoine et leurs intérêts auprès de cette autorité, notamment de manière à éviter les situations d'enrichissement personnel. À ce titre, deux déclarations sont produites, l'une deux mois après l'entrée en fonction du déclarant, l'autre deux mois après la cessation de ses fonctions.

Or, la rédaction de l'article L. 52-11-1 ne précise pas la période, ni le mandat auxquels ce défaut de déclaration se rattache, alors même que ce dernier expose le candidat à une sanction financière pouvant être importante. Le rapporteur du Sénat relève ainsi qu'elle « *soulève des difficultés d'application* ». <sup>(2)</sup>

Par conséquent, il est proposé de limiter l'application de cette sanction au défaut de déclaration :

- dans le délai légal suivant l'élection, soit deux mois après l'entrée en fonction du candidat élu ;
- au titre du seul scrutin concerné par les dépenses engagées, et non relative à un autre mandat ou une autre fonction.

La commission des Lois a adopté cette disposition sans modification.

\*

\* \*

---

(1) Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Exposé sommaire de l'amendement n° COM-46.

## 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**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles le juge de l'élection peut prononcer des peines d'inéligibilité à l'encontre de candidats qui n'auraient pas respecté les règles encadrant le financement des campagnes électorales.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 18 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, a proposé une nouvelle rédaction de l'article L. 118-3 du code électoral qui fixe les sanctions pouvant être prononcées en cas de manquement aux règles encadrant le financement des campagnes électorales. L'objectif était notamment de prévoir que, dans le cadre d'un scrutin binominal, l'inéligibilité prononcée par le juge s'applique systématiquement à chacun des candidats du binôme.

Par ailleurs, l'article 16 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique est revenu sur le caractère systématique de la peine d'inéligibilité prononcée en cas de manquement aux règles de financement des campagnes électorales, laissant la faculté au juge d'apprécier les faits reprochés et la bonne foi des candidats concernés.

#### ➤ **Les modifications introduites au Sénat**

Dans sa rédaction initiale, cet article prévoyait notamment que le point de départ d'une peine d'inéligibilité ne soit plus la date de la décision du juge mais le jour du premier tour de scrutin de l'élection concernée de manière à traiter plus équitablement des candidats pour lesquels les décisions d'inéligibilité interviendraient à des échéances différentes.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat est revenue sur cette rédaction, recommandée par le Conseil constitutionnel <sup>(1)</sup>, au profit d'une disposition invitant le juge à veiller à ce que l'inéligibilité prononcée assure un

---

(1) *Décision n° 2013-26 ELEC du 11 juillet 2013 relative aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012 et décision n° 2019-28 ELEC du 21 février 2019 relative aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017.*

traitement équitable entre les candidats, en particulier au regard d'élections à venir.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a supprimé cette dernière disposition introduite par le Sénat.

**1. Les peines d'inéligibilité pouvant être prononcées en cas de manquement aux règles encadrant le financement d'une campagne électorale**

En cas d'irrégularités commises dans la tenue du compte de campagne ou de dépassement du plafond des dépenses prévu par l'article L. 52-11, les candidats s'exposent à des sanctions tant électorales que financières. En effet, ils peuvent voir leur compte de campagne rejeté, l'élection annulée et être déclarés inéligibles pour une durée maximale de trois ans.

**Le juge de l'élection**

Le juge compétent diffère selon les élections concernées :

– pour les élections municipales et départementales, le tribunal administratif dans le ressort duquel s'est déroulé le scrutin est compétent, tandis que le Conseil d'État est compétent en appel ;

– pour les élections régionales, à l'Assemblée de Corse, à l'Assemblée de Guyane, à l'Assemblée de Martinique, provinciales et territoriales, le Conseil d'État est compétent en premier et dernier ressort ;

– pour les élections législatives, sénatoriales et l'élection présidentielle, le juge de l'élection est le Conseil constitutionnel, compétent en premier et dernier ressort.

L'article L. 118-3 du code électoral prévoit ainsi que le juge de l'élection, saisi par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), peut déclarer l'inéligibilité d'un candidat <sup>(1)</sup> :

– pour dépassement du plafond des dépenses électorales ;

– pour non-dépôt du compte de campagne dans les conditions et délais prescrits par l'article L. 52-12.

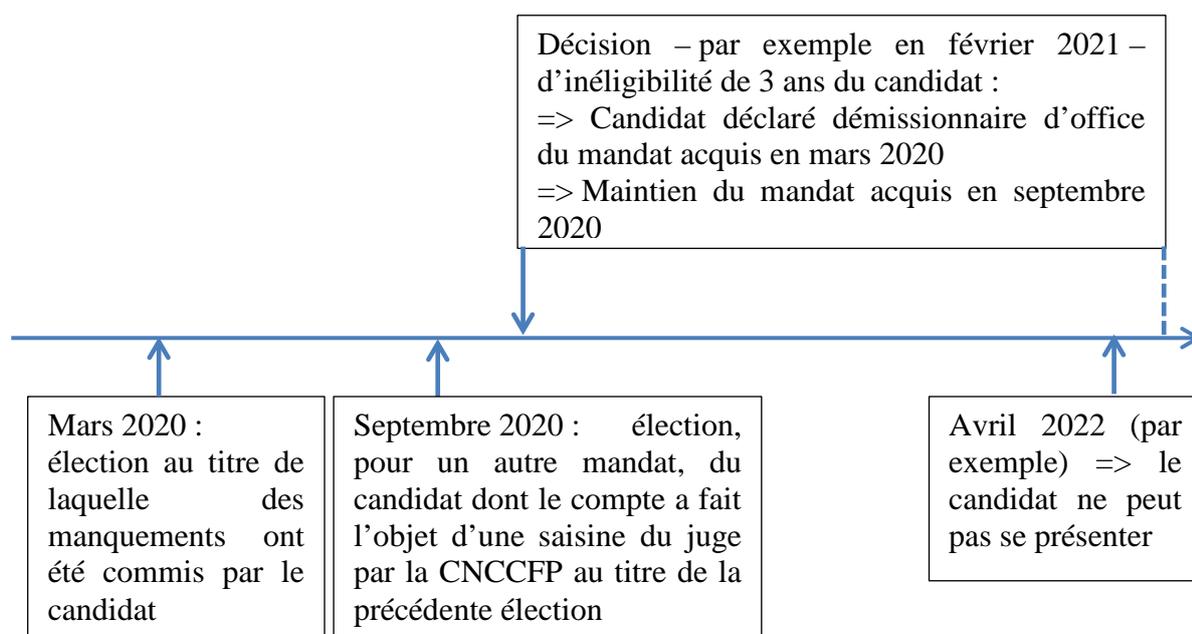
Par ailleurs, en vertu du droit en vigueur, l'inéligibilité du candidat devrait systématiquement être prononcée par le juge en cas de rejet du compte en raison d'une volonté de fraude ou d'un manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

---

(1) À moins qu'il ne considère que le candidat est de bonne foi ou que la commission n'a pas statué à bon droit.

Dans le cas où le juge de l'élection prononce l'inéligibilité d'un candidat, l'élection au titre de laquelle le manquement a été commis est annulée ou, si l'élection n'a pas été contestée, le candidat est déclaré démissionnaire d'office. L'inéligibilité peut être prononcée pour une **durée maximale de trois ans, sans toutefois avoir d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.**

#### MAINTIEN DES MANDATS ACQUIS



## 2. Les dispositions proposées

### a. La proposition de loi initiale

- *L'encadrement des peines d'inéligibilité*

La rédaction actuelle de l'article L. 118-3 fait coexister deux régimes de sanction électorale :

– **la faculté** pour le juge de prononcer l'inéligibilité des candidats en cas de dépassement du plafond de dépenses autorisé ou de défaut de dépôt du compte devant la CNCCFP ;

– **le prononcé systématique de l'inéligibilité** en cas de volonté de fraude ou de manquements particulièrement graves aux règles en vigueur.

Dans sa décision n° 2019-28 ELEC du 21 février 2019 relative aux élections législatives de 2017, le Conseil constitutionnel a réitéré la remarque précédemment formulée dans ses observations sur les élections législatives de 2012, « *selon laquelle une harmonisation de la rédaction des dispositions*

[relatives aux conditions dans lesquelles l'inéligibilité des candidats est prononcée] *favoriserait la lisibilité de la loi.* »

Cette harmonisation se justifie d'autant plus que le Conseil souligne que « *la différence de rédaction ne conduit pas véritablement à une règle différente : l'inéligibilité est toujours facultative et [le juge] ne la prononce que lorsqu'il estime que l'irrégularité constatée présente un degré de gravité suffisant.* »

Au titre des saisines portant sur les élections législatives de 2017, le Conseil constitutionnel a ainsi décidé à 74 reprises de ne pas prononcer l'inéligibilité lors du contrôle des comptes qui lui étaient soumis, soit parce qu'il a estimé que « *le candidat avait pu régulariser sa situation en apportant les justificatifs au cours de la procédure, soit parce que l'irrégularité constatée ne présentait pas un caractère de gravité suffisant pour justifier une déclaration d'inéligibilité.* »

**Les alinéas 2 à 8** tirent les conséquences de cette observation et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en prévoyant qu'une peine d'inéligibilité pourra être prononcée à l'encontre d'un candidat qui n'a pas déposé son compte, a dépassé le plafond de dépenses autorisé ou a vu son compte rejeté de bon droit à la condition que le juge « *relève une volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales.* »

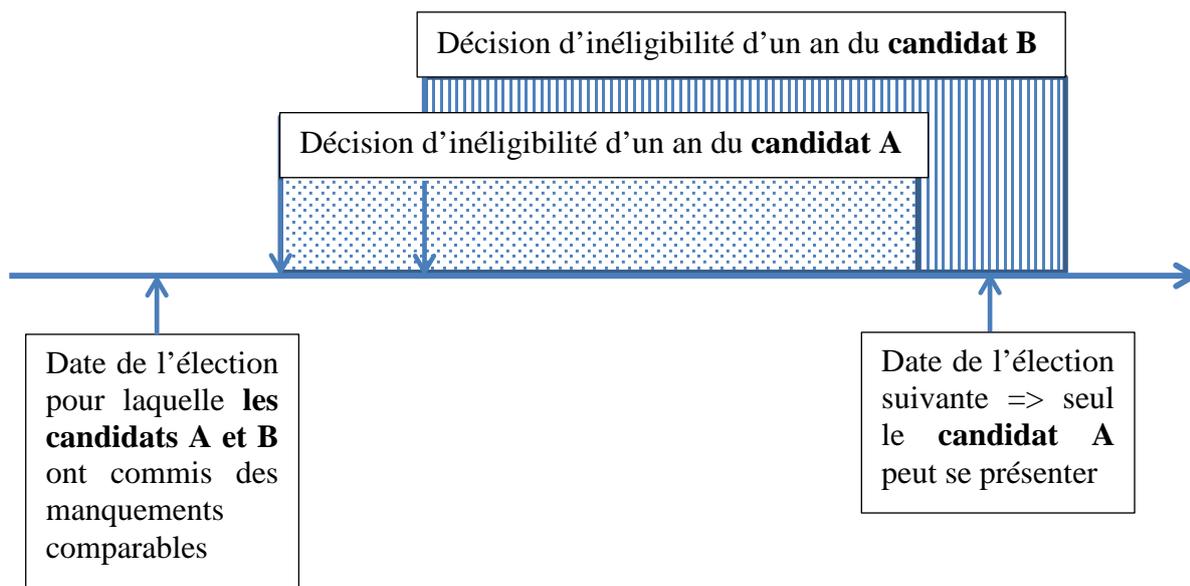
- *Le « point de départ » de la peine d'inéligibilité*

Dans sa décision précitée, le Conseil constitutionnel souligne également que « *cette inéligibilité, en l'absence de toute précision [dans le droit en vigueur], s'applique à compter de sa décision et non à compter de l'élection à laquelle s'est présenté le candidat. Ainsi, en fonction de la durée de la procédure (qui dépend de la date de saisine par la CNCCFP et du temps consacré à l'instruction de l'affaire), la sanction d'inéligibilité prononcée n'a pas la même portée pour tous les candidats déclarés inéligibles.* »

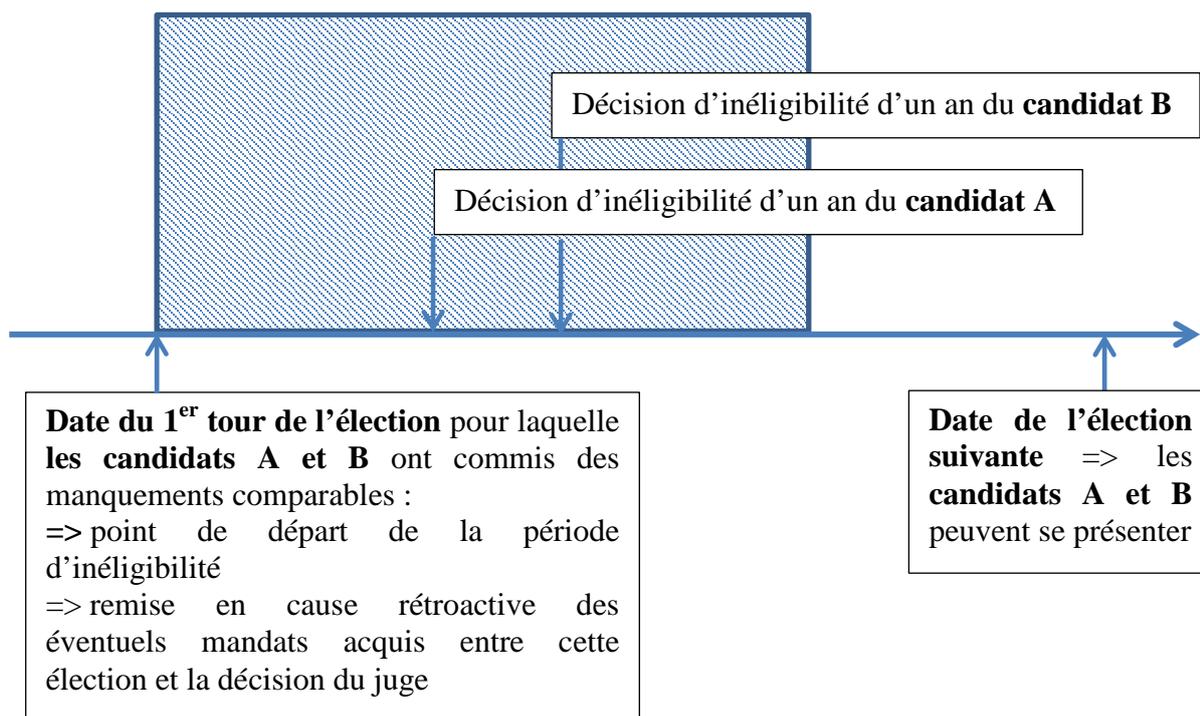
Le Conseil réitère donc la recommandation déjà formulée dans ses observations sur les élections législatives de 2012 : « *pour éviter de trop grandes disparités entre les candidats déclarés inéligibles, sans revenir sur le principe que la sanction d'inéligibilité doit être effective, il serait souhaitable que le législateur prévoie que le point de départ de la période au cours de laquelle le candidat est inéligible est la date de l'élection.* »

**L'alinéa 9** prévoyait ainsi que la peine d'inéligibilité n'avait pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement non plus à la date de la décision du juge, mais au premier tour du scrutin au titre de laquelle elle a été prononcée. Il rendait ainsi impossibles les disparités déjà évoquées, pouvant avoir les conséquences décrites dans le tableau ci-après.

### CONSÉQUENCE POSSIBLE DU DROIT EN VIGUEUR POUR DES CANDIDATS AYANT COMMIS DES MANQUEMENTS COMPARABLES



### LA RÉFORME INITIALEMENT PROPOSÉE PAR LA PROPOSITION DE LOI



#### *b. Les modifications introduites au Sénat*

À l'initiative du rapporteur de la Commission, la modification du point de départ de la peine d'inéligibilité a été supprimée par le Sénat au motif que si elle permettait en effet de renforcer l'équité entre les candidats, elle présentait deux inconvénients soit :

- remettre en cause des mandats acquis de manière rétroactive ;

– permettre à un candidat déclaré inéligible de se présenter plus rapidement à un nouveau scrutin.

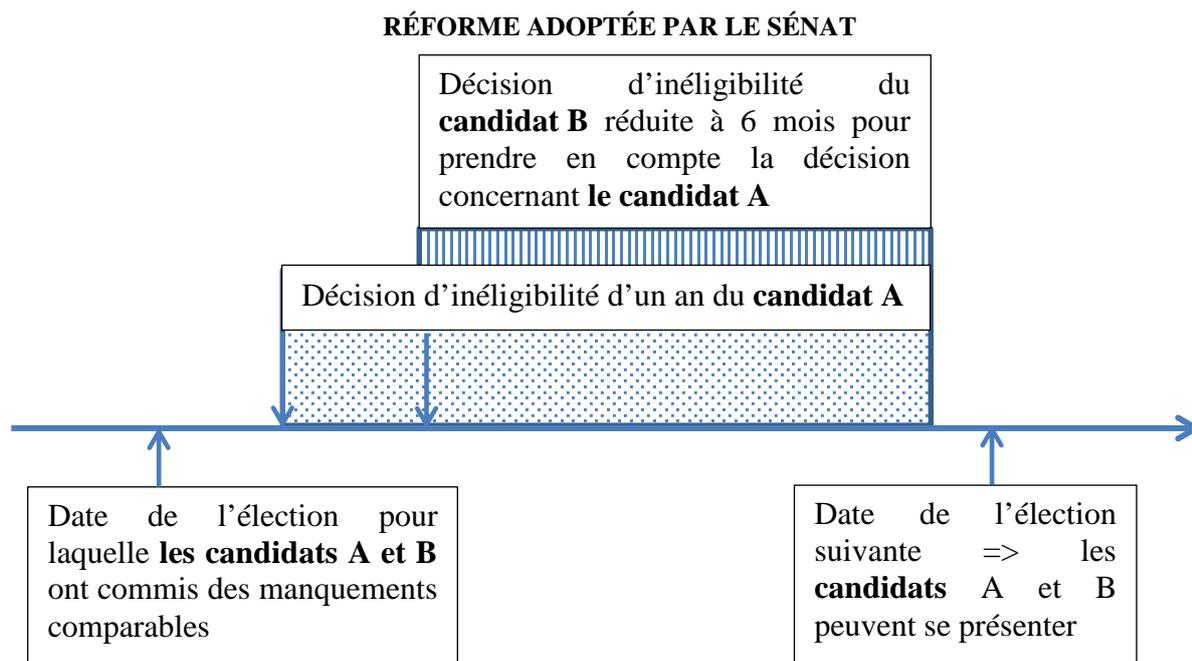
La commission a préféré insérer dans le présent article **un nouvel alinéa 11** prévoyant que, pour un même scrutin, le juge de l'élection doit veiller à ce que les peines d'inéligibilité prononcées assurent un traitement équitable des candidats au vu d'élections à venir. Le juge « *serait donc invité à moduler<sup>(1)</sup> la durée des inéligibilités prononcées afin que des candidats ayant commis des irrégularités comparables soient déclarés inéligibles pour les mêmes échéances électorales.* »

Cette rédaction soulève toutefois plusieurs remarques :

– en premier lieu, l'opportunité d'inviter un juge à fonder la durée d'une peine sur l'éventuelle présentation d'un candidat à une élection à venir plutôt que sur les irrégularités constatées, qui en l'espèce sont caractérisées soit par une volonté de fraude, soit par des manquements d'une particulière gravité, peut sembler contestable ;

– en second lieu, une telle disposition reviendrait à inciter le juge à traiter différemment des situations comparables en modulant la durée des peines prononcées à l'encontre de candidats ayant commis les mêmes manquements. Or, la durée de la peine prononcée est un élément qui peut aussi compter dans une élection et dans l'appréciation de la gravité des faits reprochés à un candidat.

Si l'objectif poursuivi par le Sénat de promouvoir une forme d'égalité entre les candidats est louable, la disposition proposée ne semble pas y répondre de manière totalement satisfaisante.



(1) À la hausse ou à la baisse en fonction de la situation des autres candidats déclarés inéligibles.

### 3. La position de la Commission

Si les précisions apportées sur la faculté pour le juge de l'élection de prononcer des peines d'inéligibilité en cas de manquement d'une particulière gravité ou de volonté de fraude du candidat ont été adoptées par la commission des Lois sans modification, cette dernière a supprimé la rédaction introduite par le Sénat relative à la possibilité pour le juge de moduler cette peine de manière à prendre en compte le calendrier électoral à venir, conformément aux remarques soulevées par le rapporteur sur son opportunité.

\*

\* \*

#### *Article 3*

(art. L. 118-4 du code électoral)

#### **Clarification de l'inéligibilité pour fraude électorale**

Supprimé par la Commission
----------------------------

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article modifie le point de départ d'une peine d'inéligibilité prononcée en cas de fraude électorale de manière à ne plus retenir la date de la décision du juge, mais celle du premier tour de scrutin de l'élection concernée.

Pour rappel, l'article 2 de la présente proposition de loi prévoit la même disposition en matière de manquement aux règles encadrant le financement des campagnes électorales.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 19 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral a modifié la rédaction de l'article L. 118-4 du code électoral de manière à prévoir que dans l'hypothèse d'un scrutin binominal, la peine d'inéligibilité prononcée en cas de manœuvres frauduleuses ayant eu pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin s'applique au binôme auquel le candidat concerné appartient.

#### ➤ **Les modifications introduites au Sénat**

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat est revenue sur cette disposition, comme elle l'a fait à l'article 2 précité, au profit d'une disposition invitant le juge à veiller à ce que l'inéligibilité prononcée assure un traitement équitable entre les candidats, en particulier au regard d'élections à venir.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

Par coordination avec la suppression de cette même disposition à l'article 2, la commission des Lois a supprimé cet article à l'initiative du rapporteur.

---

Le droit en vigueur relatif aux peines d'inéligibilité pouvant être prononcées par le juge en cas de fraude électorale repose sur des dispositions semblables à celles prévues en cas de manquement aux règles encadrant le financement des campagnes électorales.

L'article L. 118-4 du code électoral prévoit ainsi que :

– saisi d'une contestation formée contre l'élection, le juge de l'élection peut déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant porté atteinte à la sincérité du scrutin ;

– cette inéligibilité s'applique à toutes les élections, sans toutefois, pouvoir avoir d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision ;

– si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou celle de son binôme le cas échéant.

Suivant le même objectif que celui poursuivi à l'article 2 de la proposition de loi d'améliorer l'équité entre des candidats jugés pour des manquements comparables mais qui, selon la date de la décision du juge, n'en subiraient pas les mêmes conséquences, le présent article propose de modifier le point de départ de la période d'inéligibilité : ce dernier ne serait plus la date de la décision du juge, mais le jour du premier tour du scrutin concerné. Par conséquent, le candidat perdrait le mandat acquis dans des conditions frauduleuses, mais également les éventuels mandats acquis entre cette élection et la décision du juge, de manière rétroactive.

À l'initiative du rapporteur de la Commission, cette modification du point de départ de la peine d'inéligibilité a toutefois été supprimée par le Sénat et remplacée par une nouvelle rédaction de l'article qui prévoit à son **alinéa 2** que, pour un même scrutin, le juge de l'élection doit veiller à ce que les peines d'inéligibilité prononcées assurent un traitement équitable des candidats au vu d'élections à venir.

Cette rédaction appelle les mêmes réserves que celles évoquées à l'article 2 précité. Le présent article a, par conséquent, été supprimé par la commission des Lois.

\*

\* \*

*Article 3 bis*

(art. L. 231 du code électoral)

**Délai de carence des anciens membres du corps préfectoral  
candidats aux élections municipales**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par l'adoption en séance publique d'un amendement du rapporteur du Sénat, ayant reçu l'avis favorable du Gouvernement, le présent article vise à interdire aux anciens membres du corps préfectoral d'être candidats aux élections municipales dans le ressort où ils ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an pour les sous-préfets, les secrétaires généraux de préfecture et les directeurs de cabinet de préfet, ou moins de trois ans pour les préfets.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 22 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral a modifié la rédaction de l'article L. 231 du code électoral relatif aux règles d'éligibilité au mandat de conseiller municipal de manière à prévoir l'incompatibilité entre l'exercice de ce mandat et d'une fonction de direction au sein des services (directeur général, directeur général adjoint ou directeur) ou au sein du cabinet du président (directeur de cabinet ou chef de cabinet) d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont est membre la commune.

---

Le régime d'inéligibilité prévu par l'article L. 231 du code électoral a pour objet d'assurer que, dans le cadre des élections municipales, des personnes disposant d'une certaine influence ou d'un pouvoir d'intervention dans le domaine de compétences relevant de la commune ne puissent pas se porter candidates.

Cette règle s'applique en particulier :

– aux préfets de région et aux préfets, y compris les préfets de zone de défense et de sécurité *pour une durée de trois ans* ;

– aux sous-préfets, aux secrétaires généraux de préfecture, aux directeurs de cabinet de préfet, aux sous-préfets chargés de mission auprès d'un préfet et aux secrétaires généraux ou chargés de mission pour les affaires régionales ou pour les affaires de Corse, pour une durée d'un an ;

– aux directeurs et aux chefs de bureau de préfecture, ainsi qu'aux secrétaires en chef de sous-préfecture, pour une durée de six mois.

**Les autres fonctions concernées par l'inéligibilité prévue à l'article L. 231**

En plus des personnels de préfecture, cette règle d'inéligibilité vise, pour une durée de six mois :

- 1° Les magistrats des cours d'appel ;
- 2° Les membres des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes ;
- 3° Les officiers et sous-officiers de gendarmerie ainsi que les officiers supérieurs et généraux des autres corps militaires ;
- 4° Les magistrats des tribunaux de grande instance et d'instance ;
- 5° Les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale ;
- 6° Les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire et les entrepreneurs de services municipaux ;
- 7° Les directeurs et les chefs de bureau de préfecture et les secrétaires en chef de sous-préfecture ;
- 8° Les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité de Corse, de la collectivité de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif ;
- 9° En tant que chargés d'une circonscription territoriale de voirie : les ingénieurs en chef, ingénieurs divisionnaires et ingénieurs des travaux publics de l'État, les chefs de section principaux et chefs de section des travaux publics de l'État.

Les agents salariés communaux ne peuvent être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie. Ne sont pas compris dans cette catégorie ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession, ainsi que, dans les communes comptant moins de 1 000 habitants, ceux qui ne sont agents salariés de la commune qu'au titre d'une activité saisonnière ou occasionnelle.

**Toutefois, les « délais de carence » précédemment mentionnés ne sont pas opposables aux candidats qui, au jour de l'élection, auront été admis à faire valoir leurs droits à la retraite.**

En séance publique, le rapporteur du Sénat a considéré que « *ce traitement plus favorable ne se justifie nullement dès lors, qu'objectivement, il n'existe pas*

de différence de situation suffisante »<sup>(1)</sup>, en particulier pour les personnels des préfectures.

Par ailleurs, il a souligné que cette exonération du délai de carence n'est prévue ni pour les élections parlementaires (article L.O. 132 du code électoral) ni pour les élections départementales et régionales (article L. 195 et L. 340 du même code). En conséquence, le présent article exclut du bénéfice de cette exonération les personnels de préfecture qui seront par conséquent soumis à un délai de carence de trois ans ou d'un an en fonction du poste qu'ils occupaient précédemment.

La commission des Lois a adopté cette mesure 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

Adopté par la Commission sans modification

#### ➤ Résumé du dispositif et effets principaux

Le présent article vise à interdire la tenue de réunions électorales au cours de la journée du samedi qui précède le scrutin.

#### ➤ Dernières modifications législatives intervenues

L'article 5 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique a créé l'article L. 49-1 du code électoral afin d'interdire à compter de la veille du scrutin les appels téléphoniques en série des électeurs (« *phoning* ») ayant pour but de les inciter à voter en faveur d'un candidat.

L'article 4 de la même loi a modifié l'article L. 49 afin d'interdire la distribution de bulletins, circulaires et autres documents à compter de la veille du scrutin.

---

(1) Exposé sommaire de l'amendement n° 55 du rapporteur.

## ➤ Les modifications introduites au Sénat

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a adopté un amendement qui étend l'interdiction de tenir des réunions électorales à compter de la veille du scrutin à celles organisées au sein des locaux consulaires ou diplomatiques que l'État met à la disposition des Français établis hors de France. L'amendement autorise par ailleurs, toujours hors de France, la tenue de réunions électorales en amont de la campagne, conformément à ce que prévoit la jurisprudence pour les scrutins ayant lieu sur le territoire national.

### I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les réunions électorales peuvent être organisées en amont de la campagne électorale<sup>(1)</sup> jusqu'à la veille du scrutin. Elles ne sont interdites que le jour du scrutin<sup>(2)</sup>, ce qui correspond à l'échéance de la campagne électorale telle que prévue par l'article R. 26 du code électoral.

Régies par la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion et la loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques<sup>(3)</sup>, les réunions électorales sont soumises au respect des dispositions de l'article L. 48-2<sup>(4)</sup> qui interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne. En outre, la jurisprudence administrative<sup>(5)</sup> considère qu'aucun document de propagande ne peut être distribué la veille du scrutin, y compris lors d'une réunion électorale, conformément à l'article L. 49.

Contrairement au droit applicable aux réunions électorales, les autres techniques de propagande sont interdites dès la veille du scrutin à compter de minuit<sup>(6)</sup>. Par conséquent, la diffusion de documents<sup>(7)</sup> et de sondages d'opinion<sup>(8)</sup> ainsi que le démarchage téléphonique<sup>(9)</sup> sont proscrits la veille et le jour de l'élection.

Dans ses observations relatives aux élections législatives de 2017 publiées le 21 février 2019<sup>(10)</sup>, le Conseil constitutionnel déplore la divergence des règles

---

(1) Conseil d'État, 5 décembre 2008, *Élections municipales de Montpezat*.

(2) Conseil constitutionnel, 1<sup>er</sup> décembre 2017, *Élections législatives dans la cinquième circonscription des Alpes maritimes, décisions n° 2017-5008/5040/5053AN*.

(3) Article L. 47 du code électoral.

(4) Créé par la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011.

(5) Conseil d'État, 10 juin 2015, *Élections municipales de Chilly-Mazarin*.

(6) C'est-à-dire à partir du samedi, zéro heure.

(7) Article L. 49.

(8) Articles 11 et 12 de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

(9) Article L. 49-1.

(10) Conseil constitutionnel, 21 février 2019, *décision n° 2019-28 ELEC*.

calendaires applicables aux différents moyens de propagande électorale. Il apparaît ainsi incohérent d'autoriser la tenue de réunions électorales jusqu'à la veille du scrutin alors même que la distribution de tracts est simultanément interdite. En outre, la faculté d'organiser une réunion électorale le samedi précédant l'élection amoindrit la portée concrète de l'article L. 48-2 précité, en ne permettant pas aux candidats concurrents de répondre aux nouveaux éléments de débats susceptibles d'avoir été évoqués lors de la réunion électorale.

## II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Le présent article a pour objet d'uniformiser les règles calendaires applicables à la mise en œuvre des différents moyens de propagande électorale, en interdisant l'organisation des réunions électorales à compter de la veille du scrutin, sur le modèle du droit applicable aux autres techniques de propagande.

Dans un souci de lisibilité et à l'exception des dispositions relatives à la diffusion de sondages d'opinion prévues par la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977, l'ensemble des interdictions actuellement visées aux articles L. 49 et 49-1 sont regroupées au sein du même article L. 49, intégrant ainsi la tenue des réunions électorales.

Cette mise en cohérence de la législation permet également d'uniformiser les sanctions encourues en cas d'infraction aux dispositions précitées<sup>(1)</sup>, en prévoyant une peine d'amende identique s'élevant à 3 750 euros<sup>(2)</sup>.

À l'initiative du rapporteur M. Arnaud de Belenet (LaREM), un amendement a été adopté par la commission des Lois du Sénat afin de soumettre la mise à disposition par l'État de locaux diplomatiques et consulaires en faveur des Français de l'étranger à l'interdiction de la tenue de réunions électorales dès la veille du scrutin<sup>(3)</sup>.

Conformément à la jurisprudence administrative s'agissant des réunions électorales organisées sur le territoire national, l'amendement permet également aux Français de l'étranger de tenir des réunions électorales avant le début de la campagne.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

---

(1) En l'état actuel du droit, aucune amende n'est prévue en cas d'infraction aux dispositions interdisant les appels téléphoniques en série prévues par l'article L. 49-1.

(2) Article L. 89.

(3) Article L. 330-6.

*Article 4 bis A*

(art. L. 46-2 [nouveau] et L. 164 [abrogé] du code électoral)

**Ouverture et fin des campagnes électorales**

Introduit par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement du rapporteur, le présent article prévoit que la campagne électorale s'ouvre à partir du deuxième lundi qui précède la date du scrutin et s'achève la veille de celui-ci à zéro heure.

Les règles calendaires applicables à la campagne électorale sont déterminées au niveau réglementaire<sup>(1)</sup>. L'article R. 26 du code électoral prévoit que la campagne électorale est ouverte quinze jours avant la date du premier tour de scrutin, soit le deuxième lundi précédant celui-ci. Elle s'achève la veille du jour du scrutin à minuit, c'est-à-dire, en pratique, à l'issue de la journée du samedi<sup>(2)</sup>.

Introduit par un amendement du rapporteur, le présent article élève au niveau législatif l'encadrement calendaire des campagnes électorales. D'une durée de quinze jours, la campagne s'achèvera la veille du scrutin, à zéro heure, c'est-à-dire, en pratique, à l'issue de la journée du vendredi, conformément au droit applicable à l'élection présidentielle. Par coordination, et dans un souci d'uniformisation des règles calendaires, l'article L. 164, qui prévoit que la campagne des élections législatives s'ouvre à partir du vingtième jour qui précède la date du scrutin, est abrogé.

Conjugué à l'article 4 de la proposition de loi, cet article permet de faire coïncider la date de fin de la campagne électorale avec l'interdiction de mettre en œuvre toute action de propagande à compter de la veille du scrutin à zéro heure.

\*

\* \*

---

(1) À l'exception des élections législatives pour lesquelles l'article L. 164 précise que la campagne s'ouvre à partir du vingtième jour précédant le scrutin.

(2) En cas de second tour, la campagne électorale est ouverte le lendemain du premier tour et prend fin la veille du scrutin à minuit.

*Article 4 bis*

(art. L. 52-2 du code électoral)

**Interdiction de communiquer des résultats électoraux avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Issu d'un amendement du Gouvernement adopté par le Sénat en séance publique, le présent article vise à interdire la communication de résultats partiels ou définitifs avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain lors des élections présidentielles et européennes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2016-568 du 25 avril 2016 de modernisation des diverses règles applicables aux élections a modifié l'article L. 52-2 du code électoral afin de préciser que la communication des résultats électoraux peut s'effectuer par quelque moyen que ce soit.

**I. LE DROIT EN VIGUEUR**

L'article L. 52-2 du code électoral prévoit qu'aucun résultat partiel ou définitif d'une élection générale ne peut être communiqué au public en métropole avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain. La même disposition s'applique dans les collectivités ultramarines, avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements ultramarins concernés. En cas d'infraction, la peine d'amende encourue s'élève à 75 000 €<sup>(1)</sup>.

À l'exception de La Réunion, les scrutins relatifs aux élections générales organisés dans les collectivités d'outre-mer ont lieu la veille du scrutin se déroulant en métropole. La rédaction de l'article L. 52-2 présente une certaine ambiguïté dans la mesure où elle n'interdit pas expressément la communication des résultats partiels ou définitifs constatés en outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole, dès lors que le dernier bureau de vote situé dans les collectivités ultramarines est fermé.

À l'occasion de l'élection présidentielle de 2007, la jurisprudence administrative <sup>(2)</sup> a cependant considéré que les dispositions de l'article L. 52-2 <sup>(3)</sup> devaient être interprétées comme interdisant la communication de résultats

---

(1) Article L. 90-1.

(2) Conseil d'État, 21 avril 2007, Société France Antilles Télévision.

(3) L'article L. 52-2 est applicable à l'élection présidentielle en vertu 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.

électorales avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire de la République.

La solution téléologique dégagée par le Conseil d'État mentionne la nécessité de garantir la sincérité du scrutin par l'égalité d'information de tous les électeurs. Elle prend également en compte la nature du scrutin propre à l'élection présidentielle. En effet, celle-ci ne donne lieu qu'à une seule opération sur l'ensemble du territoire de la République, appréhendé comme une circonscription électorale unique.

En outre, la décision rendue par le Conseil d'État consacre la conformité des dispositions de l'article L. 52-2 aux stipulations de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales garantissant le droit à la liberté d'expression <sup>(1)</sup>. Cette restriction de la publication de résultats partiels est au demeurant compatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme <sup>(2)</sup> qui a ainsi estimé que la fourniture d'informations authentiques constitue, notamment en période électorale, un objectif compatible avec l'article 10 précité.

## II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Issu d'un amendement du Gouvernement ayant recueilli un avis favorable de la commission des Lois du Sénat, l'article 4 *bis* interdit la communication de résultats électoraux partiels ou définitifs avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole, dès lors que le scrutin est organisé dans une circonscription nationale. Conformément à la position retenue par la jurisprudence administrative, cette disposition permet de clarifier le droit applicable en interdisant expressément, dans cette hypothèse, la diffusion des résultats électoraux constatés dans les collectivités d'outre-mer avant la fin des opérations de vote en métropole. L'objectif est de préserver la sincérité du scrutin, en évitant que la diffusion des résultats électoraux ultramarins n'influe sur le scrutin organisé le lendemain en métropole.

La modification de l'article L. 52-2 induite par le présent article ne s'appliquerait qu'aux élections pour lesquelles le scrutin est organisé dans une circonscription électorale unique, c'est-à-dire les élections présidentielles et européennes. Cette disposition ne concernerait pas les autres élections, eu égard à la dimension plus locale des enjeux qu'elles soulèvent, qui relativise l'impact de la diffusion des résultats ultra-marins sur le scrutin organisé en métropole.

---

(1) *L'interdiction de publication de résultats partiels ou définitifs avant la clôture des opérations de vote constitue une restriction proportionnée à la liberté d'expression, conformément à l'objectif visant à protéger l'expression libre des suffrages et la sincérité du scrutin.*

(2) *CEDH, 6 septembre 2005, Salov c./ Ukraine.*

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

#### *Article 5*

(art. L. 52-3 du code électoral)

#### **Contenu des bulletins de vote**

Adopté par la Commission avec modifications
---

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de préciser le contenu des bulletins de vote en interdisant notamment l'apposition d'une photographie ou de la représentation de toute personne ainsi que de noms autres que ceux des candidats ou de leurs suppléants éventuels, à l'exception, pour les collectivités territoriales, du candidat désigné comme devant présider l'organe délibérant concerné par le scrutin.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 19 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers communautaires et des conseillers municipaux, et modifiant le calendrier électoral a précisé que l'article L. 52-3 du code électoral permettant aux candidats de faire imprimer un emblème sur leur bulletin de vote s'appliquait également aux binômes de candidats.

#### ➤ **Les modifications introduites au Sénat**

À l'initiative du rapporteur du Sénat M. Arnaud de Belenet (LaREM), un amendement ayant recueilli un avis de sagesse du Gouvernement a été adopté en séance publique afin de préciser que la possibilité de faire figurer sur le bulletin de vote le nom du candidat pressenti pour présider l'organe délibérant est circonscrite aux seules élections locales.

#### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de M. Christophe Euzet (LaREM) ayant recueilli un avis favorable du rapporteur tendant à prévoir la possibilité de faire figurer sur le bulletin de vote la photo ou la représentation du ou des candidats à l'élection concernée.

## I. LE DROIT EN VIGUEUR

### 1. L'encadrement législatif et réglementaire du contenu des bulletins de vote

L'article L. 52-3 du code électoral prévoit qu'un emblème peut figurer sur le bulletin de vote. La jurisprudence administrative considère que les candidats ou listes de candidats peuvent ainsi faire imprimer sur leur bulletin de vote l'armoirie d'une ville <sup>(1)</sup> ou le logo d'une formation politique dont le chef de file de la liste de candidats avait obtenu l'investiture <sup>(2)</sup>.

Les autres règles déterminant le contenu et la présentation des bulletins de vote sont déterminées au niveau réglementaire. L'article R. 30 précise que les bulletins doivent être imprimés en une seule couleur sur papier blanc, disposer d'un grammage de 70 grammes au mètre carré et se présenter sous le format « paysage » <sup>(3)</sup>.

### 2. L'interdiction de mentionner le nom d'une tierce personne

L'article R. 30 du code électoral interdit la mention de noms autres que celui du ou des candidats ou de leurs remplaçants éventuels. À titre dérogatoire, l'article R. 30-1 prévoit que le bulletin de vote peut comporter, en cas de scrutin de liste, le nom du candidat désigné comme devant président l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée. Cette souplesse s'applique également aux collectivités territoriales comprenant plusieurs circonscriptions électorales <sup>(4)</sup>, pour lesquelles le nom du candidat précité peut figurer sur les bulletins de vote au sein des circonscriptions dans lesquelles il n'est pas lui-même candidat.

L'article R. 38 précise que les commissions de propagande <sup>(5)</sup> s'abstiennent de diffuser les bulletins de vote comportant le nom d'une tierce personne. Si ces derniers sont diffusés, l'article R. 66-2 prévoit qu'ils seront comptabilisés comme nuls au moment du dépouillement.

Cette interdiction est interprétée de manière « *relativement libérale* » <sup>(6)</sup> par le juge de l'élection. En effet, si la mention du nom d'une tierce personne n'a pas induit les électeurs en erreur ni altéré la sincérité du scrutin, les jurisprudences constitutionnelle et administrative tolèrent ces irrégularités qui ne sont donc pas

---

(1) Conseil d'État, 7 mars 1990, *Élections municipales de Givet* et Conseil d'État, 27 février 2015, *Élections municipales de Bras Panon*.

(2) Conseil d'État, 28 octobre 1996, *Élections municipales de Toulon*.

(3) La taille varie selon le nombre de noms de candidats que comporte le bulletin.

(4) Il s'agit des villes de Paris, Lyon et Marseille.

(5) Régies par les articles R. 31 et suivants, les commissions de propagande sont chargées d'assurer la diffusion des documents de propagande aux électeurs et de les acheminer jusqu'aux bureaux de vote. Elles sont composées d'un magistrat, d'un fonctionnaire et d'un représentant de l'opérateur chargé de l'envoi de la propagande.

(6) *Exposé des motifs de la proposition de loi*.

susceptibles d'entraîner l'annulation de l'élection <sup>(1)</sup>. Tel n'est pas le cas dès lors que l'irrégularité a pour effet de provoquer une confusion dans l'esprit des électeurs sur l'identité des candidats et les enjeux du scrutin, ce qui justifie ainsi l'annulation du scrutin par le juge de l'élection <sup>(2)</sup>.

### **3. La possibilité d'insérer une photographie**

Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit d'apposer une photographie sur le bulletin de vote, qu'il s'agisse de celle des candidats ou de tierces personnes <sup>(3)</sup>. Le Conseil constitutionnel a déjà évoqué ce point dans ses observations relatives aux élections législatives de 2007 publiées le 29 mai 2008 <sup>(4)</sup>. Dans ses observations relatives aux élections législatives de 2017 publiées le 21 février 2019 <sup>(5)</sup>, il a préconisé de façon plus tranchée encore d'interdire de faire figurer la photographie du candidat aux côtés d'une tierce personne, dans un souci de cohérence avec la réglementation relative aux noms susceptibles de figurer sur le bulletin de vote.

## **II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES**

Le présent article consacre au niveau législatif l'interdiction de mentionner d'autres noms de personnes que celui du ou des candidats ou de leurs remplaçants éventuels, en maintenant à droit constant la dérogation applicable aux seuls candidats pressentis pour présider l'organe délibérant. À l'initiative du rapporteur, un amendement ayant recueilli un avis de sagesse du Gouvernement a été adopté au Sénat en séance publique tendant à préciser que cette dérogation ne concerne que les collectivités territoriales, ce qui exclut ainsi les élections législatives et sénatoriales.

S'il maintient la possibilité de faire figurer un emblème sur le bulletin de vote, le présent article interdit l'apposition de photographies ou de représentations de toute personne, incluant celle des candidats.

## **III. LA POSITION DE LA COMMISSION**

La Commission a adopté un amendement de M. Christophe Euzet (LaREM) ayant recueilli un avis favorable du rapporteur tendant à prévoir la possibilité de faire figurer sur le bulletin de vote la photo ou la représentation du ou des candidats à l'élection concernée.

---

(1) Conseil constitutionnel, 12 juillet 2007, *Élections législatives dans la sixième circonscription des Alpes Maritimes*, décision n° 2007-3448 et Conseil d'État, 11 mai 2016, *Élections régionales en Île-de-France*.

(2) Conseil d'État, 22 septembre 2010, *Élections municipales de Corbeil-Essonnes*.

(3) Conseil constitutionnel, 1<sup>er</sup> décembre 2017, *Élections législatives dans la cinquième circonscription des Alpes Maritimes*, décision n° 2017-5008/5040/5053.

(4) Conseil constitutionnel, 29 mai 2008, décision n° 2008-24 ELEC.

(5) Conseil constitutionnel, 21 février 2019, décision n° 2019-28 ELEC.

Cet amendement permet d'assouplir la rédaction du présent article telle qu'adoptée par le Sénat, qui interdisait l'insertion de photographies ou de représentations de toute personne sur le bulletin de vote, dont celles des candidats eux-mêmes. Cette position excédait la préconisation du Conseil constitutionnel, qui se bornait à proposer l'interdiction des seules photographies de tierces personnes. Si ces dernières sont effectivement susceptibles d'induire les électeurs en erreur, la possibilité de faire figurer la photographie des candidats ne présente pas ces inconvénients. En outre, cette faculté peut contribuer à aider certains électeurs à identifier le candidat en faveur duquel ils souhaitent voter.

\*

\* \*

### *Article 5 bis A*

(art. L. 51 du code électoral)

## **Enlèvement d'affiches électorales apposées irrégulièrement**

Adopté par la Commission avec modifications
---

### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par un amendement de M. André Reichardt (LR) adopté par le Sénat en séance publique malgré un avis défavorable de la Commission et du Gouvernement, l'article 5 *bis* A autorise le maire ou le préfet à procéder, après une mise en demeure, à l'enlèvement d'office d'affiches électorales apposées en dehors des emplacements réservés à cet effet.

Il est précisé que le coût du nettoyage de la dépose incombe aux candidats mis en cause dès lors que ces derniers ne parviennent pas à établir leur absence de responsabilité.

### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 51 du code électoral a été modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral afin de préciser que les emplacements réservés aux affiches électorales sont également attribués aux binômes de candidats.

### ➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté deux amendements du rapporteur, dont un de coordination. Elle a supprimé l'imputation du coût du nettoyage sur le remboursement des dépenses de propagande électorale des candidats mis en cause lorsqu'ils n'ont pas pu établir leur absence de responsabilité en la matière.

## I. LE DROIT EN VIGUEUR

En l'état actuel du droit, plusieurs moyens <sup>(1)</sup> permettent de sanctionner la méconnaissance des règles encadrant l'affichage électoral.

### 1. Les sanctions prévues par le code électoral

L'article L. 51 du code électoral impose à l'autorité municipale de réserver des emplacements spéciaux pour l'apposition des affiches électorales pour la durée de la période électorale. En dehors de ces emplacements, tout affichage « sauvage » <sup>(2)</sup> relatif à l'élection est interdit au cours des six mois précédant le premier jour du mois de l'élection.

En cas d'infraction à ces dispositions, le code électoral prévoit plusieurs sanctions pénales. L'article L. 90 précise que toute personne ayant contrevenu aux règles précitées encourt une peine d'amende s'élevant à 9 000 euros. Ciblant spécifiquement les candidats, l'article L. 113-1 énonce que tout candidat ayant bénéficié <sup>(3)</sup> d'affichage ou de publicité commerciale contrevenant à l'article L. 51 est passible d'une amende de 15 000 euros et d'un an d'emprisonnement.

La jurisprudence <sup>(4)</sup> exige toutefois d'établir l'implication personnelle des candidats ou de l'afficheur afin d'engager leur responsabilité pénale en la matière. Il s'agit d'apporter la preuve de leur participation directe à l'affichage sauvage ou de prouver l'existence d'instructions ou de tout autre moyen fournis par ces derniers.

Conformément à son approche « réaliste » du contentieux des élections, le juge électoral ne prononce l'annulation de l'élection que dans l'hypothèse où l'affichage sauvage est massif <sup>(5)</sup> et de nature à modifier les résultats <sup>(6)</sup>, à la condition que les candidats concurrents n'aient pas eux-mêmes commis les irrégularités alléguées <sup>(7)</sup>.

### 2. Les sanctions prévues par le code de l'environnement

Le code de l'environnement contient plusieurs dispositions afin de lutter contre l'affichage sauvage.

---

(1) Circulaire du 18 avril 2019 du ministre de l'intérieur sur l'organisation matérielle et le déroulement de l'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019.

(2) C'est-à-dire en dehors des emplacements réservés aux candidats ou, le cas échéant, des panneaux d'affichage d'expression libre.

(3) Sur sa demande ou avec son accord exprès.

(4) Tribunal correctionnel de Paris, 3 décembre 1974, n° 17939.

(5) Conseil constitutionnel, 14 décembre 2012, Élections législatives dans la quatrième circonscription des Bouches-du-Rhône, décision n° 2012-4628.

(6) Conseil constitutionnel, 30 septembre 1993, Élections législatives dans la troisième circonscription du Pas-de-Calais, décision n° 93-1186.

(7) Conseil constitutionnel, 29 janvier 1992, Élections législatives dans la huitième circonscription de Loire-Atlantique, décision n° 91-1146.

L'article L. 581-34 prévoit une sanction pénale de 7 500 euros à l'encontre de toute personne ayant apposé, fait apposer ou maintenu après mise en demeure une publicité, une enseigne ou une préenseigne de façon irrégulière.

Parallèlement à la sanction précitée et sous réserve que l'autorité administrative ait préalablement déterminé des emplacements d'expression libre<sup>(1)</sup>, l'article L. 581-26 punit d'une amende administrative forfaitaire de 1 500 euros prononcée par l'autorité préfectorale les personnes ayant apposé ou fait apposer irrégulièrement des dispositifs publicitaires<sup>(2)</sup>. La jurisprudence administrative a considéré que cette disposition s'applique aux affiches électorales<sup>(3)</sup>.

Dès lors que les affiches électorales sont apposées en dehors des emplacements réservés ou ne comportent pas les mentions requises à l'article L. 581-5, l'article L. 581-35 autorise l'autorité administrative compétente<sup>(4)</sup> à mettre en demeure le candidat aux fins de déposer l'affichage et de remettre en état les lieux dans un délai de deux jours francs<sup>(5)</sup>.

### 3. L'action en matière civile

Sur le fondement de l'article 809 du code de procédure civile, le président du tribunal de grande instance peut être saisi en référé aux fins d'ordonner l'enlèvement sous astreinte d'affiches électorales apposées hors des emplacements réservés. La jurisprudence considère qu'il appartient au candidat bénéficiaire de l'affichage illégal de procéder à sa dépose<sup>(6)</sup>. Dès lors qu'il existe un trouble manifestement illicite, cette voie d'action est ouverte à tout requérant apportant la preuve d'un préjudice personnel<sup>(7)</sup>.

## II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Adopté par le Sénat en séance publique à l'initiative de M. Philippe Reichardt (LR), le présent article vise, d'une part, à expliciter le pouvoir du maire<sup>(8)</sup> de procéder, après mise en demeure, à l'enlèvement d'office d'affiches

---

(1) Article L. 581-42.

(2) Le manquement est constaté par procès-verbal établi par un fonctionnaire ou agent mentionné à l'article L. 581-40. L'amende est recouvrée au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle le manquement a été constaté. La personne visée a accès au dossier et peut présenter ses observations écrites, dans un délai d'un mois, sur le projet de sanction de l'administration. La décision du préfet, qui doit être motivée, est susceptible d'un recours de pleine juridiction.

(3) Tribunal administratif de Paris, 1<sup>er</sup> octobre 1999, n° 98-2775.

(4) Le maire ou le préfet, après constatation de l'infraction par un fonctionnaire ou agent mentionné à l'article L. 581-40.

(5) Sous réserve de la détermination préalable par le maire ou le préfet d'emplacements d'expression libre, conformément à l'article L. 581-42.

(6) Tribunal de grande instance de Carcassonne, 2 novembre 1990, Sampietro.

(7) Dans un arrêt rendu le 14 février 2001, la Cour d'appel de Versailles a estimé que la qualité de maire ne suffisait pas à constituer à elle seule l'intérêt à agir.

(8) Ou, à défaut, du préfet.

électorales irrégulièrement apposées. D'autre part, il précise que le coût du nettoyage incombe au candidat dès lors que celui-ci ne parvient pas à démontrer l'absence de sa responsabilité dans l'affichage précité.

Cette disposition tend à inverser la charge de la preuve prévue en matière pénale <sup>(1)</sup> quant à l'établissement de la responsabilité du candidat mis en cause. Il est précisé que le coût du nettoyage sera imputé sur le remboursement de ses dépenses de propagande électorale prévu au second alinéa de l'article L. 167.

La commission des Lois du Sénat et le Gouvernement ont émis un avis défavorable à l'amendement duquel est issu le présent article, estimant que l'état actuel du droit fournit suffisamment de moyens d'action permettant de lutter contre l'affichage électoral sauvage.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à supprimer les deux dernières phrases du dernier alinéa du présent article.

S'il apparaîtrait utile d'explicitier le pouvoir du maire et du préfet de procéder à la dépose d'office d'affiches irrégulièrement apposées après mise en demeure des candidats concernés <sup>(2)</sup>, il est cependant excessif de faire peser sur ces derniers la prise en charge du coût du nettoyage s'ils ne sont pas en mesure d'apporter la preuve de leur absence de responsabilité.

Cette inversion de la charge de la preuve par rapport au droit existant poserait de multiples difficultés aux candidats mis en cause et pourrait engendrer des risques de manipulation de la part de leurs concurrents.

Par coordination, la Commission a adopté un amendement du rapporteur afin de mettre en cohérence la rédaction de l'article L. 90 du code électoral avec la modification de l'article L. 51.

\*

\* \*

---

(1) Tribunal correctionnel de Paris, 3 décembre 1974, n° 17939.

(2) Il s'agit de la première phrase du second alinéa.

*Article 5 bis*

(art. L. 306 du code électoral)

**Clarification des règles de propagande pour les élections sénatoriales**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par la commission des Lois du Sénat à l’initiative du rapporteur, l’article 5 *bis* vise à appliquer les règles de propagande de droit commun aux élections sénatoriales, sans remettre en cause les spécificités propres à celles-ci.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L’article 2 de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l’information a rendu applicables aux élections sénatoriales les articles L. 163-1 et L. 163-2 du code électoral qui encadrent l’activité des opérateurs de plateforme en ligne en période électorale et autorisent la saisine du juge des référés en cas de diffusion délibérée, artificielle et massive d’allégations inexacts ou trompeuses susceptibles d’altérer la sincérité du scrutin.

Issu d’un amendement du rapporteur adopté par la commission des Lois du Sénat, l’article 5 *bis* soumet les élections sénatoriales <sup>(1)</sup> aux règles de propagande applicables aux autres scrutins, en palliant l’absence de renvoi aux dispositions de droit commun prévues par les articles L. 48-1 à L. 50-1 et L. 52-1 à L. 52-3.

Dans un souci de clarification, le présent article complète l’article L. 306 afin de proscrire toute propagande électorale la veille du scrutin et d’interdire aux candidats de porter à la connaissance du public un nouvel élément de polémique électorale auquel ses concurrents ne seraient pas en mesure de répondre. Il interdit également les publicités commerciales dans les six mois précédant le scrutin et rend applicables aux élections sénatoriales les règles encadrant le contenu des bulletins de vote.

Certaines spécificités inhérentes aux scrutins sénatoriaux seraient toutefois maintenues, telle que l’absence d’obligation incombant aux communes de rendre disponibles des emplacements permettant d’apposer les affiches des candidats.

La Commission a adopté cet article sans modification.

---

(1) Les articles L. 306 à L. 308-1 déterminent les règles applicables aux élections sénatoriales en matière de propagande.

\*

\* \*

### CHAPITRE III

#### **Diverses coordinations et modalités d'entrée en vigueur**

##### *Article 6*

(titre I<sup>er</sup> [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**

Adopté par la Commission sans modification

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit qu'il ne peut être procédé à une modification du régime électoral ou du périmètre des circonscriptions moins d'un an avant le premier tour d'un scrutin.

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 15 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France a rendu plusieurs dispositions du code électoral applicables à l'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

### **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

L'existence d'une tradition républicaine selon laquelle les règles électorales demeurent inchangées au cours de l'année précédant le premier tour d'une élection fait débat.

Si l'article 7 de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux interdit tout redécoupage des circonscriptions électorales dans l'année précédant l'échéance normale de renouvellement des assemblées concernées, cette disposition ne concerne que la seule délimitation des cantons déterminée au niveau réglementaire. Par conséquent, le Gouvernement ne peut pas modifier les circonscriptions électorales dans lesquelles se déroulent les élections départementales au cours de l'année précédant le scrutin <sup>(1)</sup>.

---

(1) Conseil d'État, 21 janvier 2004, Mme Boulanger.

Sans être expressément inscrite dans la loi, la stabilité du droit électoral dans l'année qui précède les élections correspond à un « usage » globalement respecté par le législateur<sup>(1)</sup>. Néanmoins, le Conseil constitutionnel ne l'a pas consacré en tant que principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR), ce qui rend donc possible la modification des règles électorales de valeur législative moins d'un an avant le scrutin, et, en l'espèce, quelques semaines seulement avant le premier tour des élections cantonales<sup>(2)</sup>.

## II. LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

Le présent article vise à codifier le principe d'immutabilité du droit électoral au cours de l'année précédant l'élection, en insérant dans le code électoral un article L. 567-1 A selon lequel il ne pourrait être procédé à une modification du régime électoral ou du périmètre des circonscriptions dans l'année qui précède le premier tour du scrutin<sup>(3)</sup>.

Ce principe s'appliquerait à l'ensemble des élections, à l'exception de l'élection présidentielle régie par la loi organique du 6 novembre 1962. Le législateur « ordinaire » demeurerait libre d'y déroger au cas par cas en ce qui concerne les règles dont la modification relève de sa compétence. Il s'imposerait au pouvoir réglementaire, notamment compétent en matière de délimitation territoriale des cantons et des communes.

En ce qui concerne les parlementaires on rappellera que le dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, dispose qu'une commission indépendante se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

Par coordination, l'article 6 abroge la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 et modifie l'article 15 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 afin de garantir son application aux élections consulaires et à l'élection de l'Assemblée des Français de l'étranger.

## III. LA POSITION DE LA COMMISSION

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

---

(1) Réponse ministérielle du 31 janvier 2006 à la question écrite n° 77143 de Mme Marie-Jo Zimmerman.

(2) Conseil constitutionnel, 21 février 2008, Loi facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général, décision n° 2008-563 DC.

(3) Cet article s'insérerait dans un nouveau titre intitulé « Stabilité du droit électoral dans l'année qui précède le scrutin » au sein du livre VIII du code électoral.

*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**

Adopté par la Commission avec modifications

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à assurer plusieurs coordinations d'ordre légistique et à rendre les dispositions de la proposition de loi applicables à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna.

➤ **Les modifications introduites au Sénat**

À l'initiative du rapporteur, un amendement de coordination avec l'article L. 163-4 créé par la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a été adopté par la commission des Lois du Sénat, tendant à compléter l'article L. 45-1.

Un amendement du rapporteur ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement a également été adopté en séance publique afin de préciser une coordination relative à l'application de la proposition de loi en outre-mer.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté un amendement de coordination présenté par le rapporteur.

---

Outre l'extension de l'application de la proposition de loi aux collectivités de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie et de Wallis-et-Futuna<sup>(1)</sup> et la réorganisation légistique des dispositions prévues par l'article L. 52-12, le présent article complète, par cohérence, l'article L. 45-1 afin de préciser que les parlementaires déclarés inéligibles pour une durée de trois ans en raison d'un manquement à leurs obligations fiscales<sup>(2)</sup> ne sont pas autorisés, durant la durée de leur inéligibilité, à se présenter à d'autres élections.

La Commission a adopté un amendement de coordination du rapporteur.

\*

\* \*

---

(1) Ces collectivités sont régies par le principe de « spécialité législative » qui prévoit l'application des lois et règlements dans ces collectivités sous réserve d'une mention expresse en ce sens.

(2) Article L.O. 136-4.

*Article 8*

**Modalités d'entrée en vigueur**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article précise que les dispositions de la proposition de loi, à l'exception de l'article 3 *bis*, entreront en vigueur le 30 juin 2020.

➤ **Les modifications introduites au Sénat**

En séance publique, un amendement du rapporteur ayant recueilli un avis favorable du Gouvernement a été adopté par le Sénat, tendant à prévoir l'application des règles d'inéligibilité des anciens membres du corps préfectoral prévues par l'article 3 *bis* de la proposition de loi dès les prochaines élections municipales de mars 2020.

---

La Commission a adopté cet article sans modification.



## COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

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

(art. LO 136-1 du code électoral)

### **Clarification de l'inéligibilité pour manquement aux règles de financement des campagnes électorales**

Adopté par la Commission avec modifications

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit, par coordination, les mêmes dispositions pour l'élection des députés et des sénateurs que celles prévues à l'article 2 de la proposition de loi ordinaire pour les autres élections.

Il précise, en ce sens, les conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel, saisi d'une contestation formée contre l'élection ou par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), peut prononcer des peines d'inéligibilité à l'encontre de candidats qui auraient commis des manquements d'une particulière gravité aux règles encadrant le financement des campagnes électorales ou qui relèveraient d'une volonté de fraude. <sup>(1)</sup>

#### ➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 5 de la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs a modifié l'article L.O. 136-1 du code électoral de manière à revenir sur le caractère systématique de la peine d'inéligibilité prononcée à l'encontre des candidats n'ayant pas respecté certaines règles relatives au financement de la campagne électorale et à laisser la faculté au juge d'apprécier les faits reprochés et la bonne foi des candidats concernés. <sup>(2)</sup>

#### ➤ **Les modifications introduites au Sénat**

La commission des Lois du Sénat a procédé aux mêmes modifications que celles mentionnées à l'article 2 de la proposition de loi ordinaire. Elle a ainsi substitué à la modification du « point de départ » des peines d'inéligibilité une disposition prévoyant que, pour un même scrutin, le Conseil constitutionnel veille à ce que

---

(1) Pour rappel, le Conseil constitutionnel considère que le législateur organique est compétent pour fixer les règles dont la violation entraîne la perte du mandat parlementaire (décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988).

(2) Il s'agissait d'une coordination avec les dispositions prévues pour les autres élections par l'article 16 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

l'inéligibilité qu'il prononce assure un traitement équitable entre les candidats ayant commis des irrégularités comparables, en particulier au regard des prochaines élections.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a supprimé cette dernière disposition introduite par le Sénat par coordination avec la suppression d'une disposition identique à l'article 2 de la proposition de loi ordinaire.

\*

\* \*

*Article 2*

(art. LO 136-3 du code électoral)

**Clarification de l'inéligibilité pour fraude électorale**

Supprimé par la Commission
----------------------------

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit, par coordination, les mêmes dispositions pour l'élection des députés et des sénateurs que celles prévues à l'article 3 de la proposition de loi ordinaire pour les autres élections.

Il modifie, à ce titre, le point de départ de la peine d'inéligibilité pouvant être prononcée par le Conseil constitutionnel, saisi d'une contestation contre l'élection, en cas de fraude électorale en substituant à la date de cette décision le jour du premier tour de scrutin concerné de manière à assurer un traitement équitable entre des candidats ayant commis des manquements comparables mais pour lesquels les peines seraient prononcées à des échéances différentes.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 7 de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur a clarifié la rédaction de l'article L.O. 136-3 du code électoral relatif aux peines d'inéligibilité pouvant être prononcées à l'encontre de candidats ayant eu recours à des manœuvres frauduleuses.

➤ **Les modifications introduites au Sénat**

La commission des Lois du Sénat a procédé aux mêmes modifications que celles mentionnées à l'article 3 de la proposition de loi ordinaire. Elle a ainsi substitué à la modification du « point de départ » des peines d'inéligibilité une disposition prévoyant que, pour un même scrutin, le Conseil constitutionnel veille à ce que

l'inéligibilité qu'il prononce assure un traitement équitable entre les candidats ayant commis des irrégularités comparables, en particulier au regard des prochaines élections.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a supprimé cet article par coordination avec la suppression de l'article 3 de la proposition de loi ordinaire.

\*

\* \*

*Article 2 bis*

(art. LO 136-4 du code électoral)

**Mise en œuvre de l'inéligibilité pour manquement aux obligations fiscales**

Adopté par la Commission avec modifications
---

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Introduit par l'adoption en Commission d'un amendement du rapporteur du Sénat, le présent article a pour objet de prévoir que l'inéligibilité prononcée par le Conseil constitutionnel à l'encontre d'un candidat qui aurait manqué à ses obligations fiscales n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de cette décision.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Créé par l'article 4 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, l'article L.O. 136-4 du code électoral prévoit un régime d'inéligibilité pour les parlementaires qui ne respectent pas leurs obligations fiscales.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

À l'initiative du rapporteur, la Commission a adopté un amendement rédactionnel.

---

## I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L.O. 136-4 introduit une procédure garantissant qu'un député ou un sénateur, à la date de son entrée en fonction, **satisfait à ses obligations en matière de déclaration et de paiement des impositions, nationales et locales**, dont il est redevable. Il prévoit ainsi que l'administration fiscale transmette à

chaque parlementaire, dans le mois suivant son entrée en fonction, une attestation constatant s'il remplit ou non ses obligations<sup>(1)</sup>. En cas de manquement, le parlementaire concerné est tenu, dans un délai d'un mois, de :

- se mettre en conformité ;
- contester cette appréciation.

Au terme de ce délai, l'attestation est transmise à l'assemblée concernée, ainsi qu'à l'organe chargé de la déontologie<sup>(2)</sup>, qui sont, le cas échéant, informés de l'existence d'une contestation.

Dans le mois suivant une décision administrative ou juridictionnelle devenue définitive faisant état d'un manquement du député à ses obligations, l'administration fiscale lui transmet une nouvelle attestation et l'invite à se mettre en conformité dans un délai d'un mois suivant la réception de cette invitation. Au terme de ce délai, l'administration fiscale transmet l'attestation au bureau de l'Assemblée nationale.

En cas d'absence de conformité, le bureau de l'assemblée concernée saisit alors le Conseil constitutionnel qui peut, en fonction de la gravité du manquement, déclarer le député inéligible à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans et, concomitamment, démissionnaire d'office de son mandat.

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a prononcé, pour la première fois en 2018, l'inéligibilité ainsi que la démission d'office d'un député : « *compte tenu de l'importance des sommes dues et de l'ancienneté de sa dette fiscale qui porte sur plusieurs années et sur plusieurs impôts, il y a lieu de prononcer l'inéligibilité [du député concerné] à tout mandat pour une durée de trois ans à compter de la présente décision et, par suite, de le déclarer démissionnaire d'office.* »<sup>(3)</sup>

## II. LA DISPOSITION PROPOSÉE

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a introduit une disposition visant « *à corriger une lacune de la loi organique du 15 septembre 2017* »<sup>(4)</sup>, considérant, par cohérence avec les inéligibilités prévues aux articles L.O. 136-1 et L.O. 136-3, que la sanction d'inéligibilité prévue en cas de manquement par le candidat à ses obligations fiscales ne devait pas remettre en

---

(1) Cette attestation ne constitue pas une prise de position formelle de l'administration sur la situation fiscale du parlementaire et, au regard du court délai imparti, n'exclut pas la découverte ultérieure d'un manquement.

(2) Soit la déontologie à l'Assemblée nationale et le Comité de déontologie au Sénat.

(3) Décision n° 2018-1 OF du 6 juillet 2018.

(4) Rapport n° 443 du rapporteur de la commission des Lois du Sénat, M. Arnaud de Belenet, sur la présente proposition de loi.

cause les mandats acquis antérieurement à la date de la décision du Conseil constitutionnel.

La commission des Lois a adopté cet article sous réserve d'une modification rédactionnelle.

\*

\* \*

### *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**

Adopté par la Commission sans modification
--

#### ➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article procède à diverses coordinations et étend l'application de la proposition de loi aux collectivités d'outre-mer.

Les dispositions de la proposition de loi organique ont ainsi vocation à s'appliquer en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna.

#### ➤ **Les modifications introduites au Sénat**

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a procédé à une coordination avec la suppression de la modification du « point de départ » de l'application des peines d'inéligibilité prononcées par le juge des élections pour fraude électorale ou manquement aux règles relatives au financement des campagnes électorales, initialement prévue aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la présente proposition de loi organique.

\*

\* \*

*Article 4*

**Entrée en vigueur**

Adopté par la Commission sans modification

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit que les articles 1<sup>er</sup> et 2 relatifs aux règles d'inéligibilité s'appliqueront aux députés et sénateurs à compter du prochain renouvellement de l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

L'article 3 entrera en vigueur le 30 juin 2020, par cohérence avec la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi ordinaire.

➤ **Les modifications introduites au Sénat**

À l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois du Sénat a précisé que les dispositions relatives aux inéligibilités doivent s'appliquer aux députés et sénateurs élus, mais également aux candidats aux élections législatives et sénatoriales.

L'article 2 *bis* entrerait, quant à lui, en vigueur au lendemain de la promulgation de la présente loi organique.

\*

\* \*

## COMPTE RENDU DES DÉBATS

*Lors de sa réunion du lundi 9 septembre 2019 la Commission examine les propositions de loi, ordinaire et organique, adoptées par le Sénat, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (n<sup>os</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> *bis* et 1<sup>er</sup> *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<sup>er</sup> *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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 pourrions 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> A modifié.*

**Article 1<sup>er</sup>** (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<sup>er</sup> modifié.*

**Article 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> bis modifié.*

**Article 1<sup>er</sup> 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 plaidons 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> ter A est supprimé.*

**Après l'article 1<sup>er</sup> ter A**

*La Commission examine l'amendement CLI 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 inéligibles à l'élection suivante. Le Conseil constitutionnel avait préconisé de retenir comme date de début de l'inéligibilité 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'inéligibilité. 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'inéligibilité 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'inéligibilité 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 étirage 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 abribus 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<sup>er</sup> [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<sup>er</sup>** (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<sup>er</sup> **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.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi et la proposition de loi organique visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (n<sup>os</sup> 2078 et 2079) dans les textes figurant aux documents annexés au présent rapport.*



## PERSONNES ENTENDUES

- **M. Alain Richard**, sénateur, auteur de la proposition de loi et de la proposition de loi organique
  
- **Ministère de l'intérieur - Bureau des élections et des études politiques**
  - M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation et de l'action territoriale
  - Mme Pascale Pin, cheffe du bureau des élections et des études politiques
  - M. Simon Hecht, adjoint au chef du bureau des élections et des études politiques
  
- **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**
  - M. François Logerot, président
  - Mme Sylvie Calvès, secrétaire générale
  
- **M. Jean-Raphaël Alventosa**, médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques
  
- **M. Romain Rambaud**, professeur de droit public à l'Université Grenoble-Alpes, spécialiste en droit électoral