

L'élection des députés

Points-clés

Les 577 députés à l'Assemblée nationale sont élus pour cinq ans, au suffrage universel direct. Peuvent se présenter à l'élection tous les Français des deux sexes, âgés d'au moins dix-huit ans, jouissant de leurs droits civiques et ne relevant pas d'un des cas d'inéligibilités personnelles ou professionnelles fixés par la loi.

En application de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les Français établis hors de France sont également représentés à l'Assemblée nationale, et non plus seulement au Sénat.

La délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges de députés doivent reposer sur l'application de critères essentiellement démographiques afin de respecter l'égalité devant le suffrage. Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et conformément à la loi organique du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution, une commission indépendante se prononce par un avis public sur les projets de texte et les propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.

L'organisation de la campagne électorale relève, pour l'essentiel, de choix effectués par les candidats eux-mêmes. Le Conseil constitutionnel contrôle néanmoins la sincérité du scrutin et peut annuler l'élection s'il estime qu'un candidat a été indûment avantagé.

Par ailleurs, depuis le début des années 1990, un contrôle rigoureux du financement des campagnes électorales a permis d'assurer la transparence et l'équilibre de l'élection.

I. – MODE DE SCRUTIN ET CARACTÈRES DE L'ÉLECTION

1. – UNE ÉLECTION AU SCRUTIN UNINOMINAL MAJORITAIRE À DEUX TOURS

Les députés sont élus au suffrage universel direct, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours par tous les Français âgés de dix-huit ans au moins, jouissant de leurs droits civils et politiques et n'étant pas dans un cas d'incapacité prévu par la loi.

Pour être élu dès le premier tour, il faut obtenir la majorité absolue, c'est-à-dire plus de la moitié des suffrages exprimés, et un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Si aucun candidat n'y parvient, il y a lieu de procéder à un second tour de scrutin auquel ne peuvent se présenter que les candidats ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % des électeurs inscrits. Pour être élu au second tour, la majorité relative suffit : le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages l'emporte.

Le scrutin a lieu un dimanche, le second tour se déroulant, s'il y a lieu, le dimanche qui suit le premier tour.

2. – UNE ÉLECTION LOCALE, UN MANDAT NATIONAL

Les députés sont investis d'un mandat national. Bien qu'élus dans une circonscription, chacun représente la Nation toute entière.

Selon le principe traditionnel que rappelle l'article 27 de la Constitution : « *tout mandat impératif est nul* », les députés se déterminent librement dans l'exercice de leur mandat et ne sont juridiquement liés par aucun engagement.

3. – LES CIRCONSCRIPTIONS

Les circonscriptions dans le cadre desquelles se déroule l'élection de chaque député sont délimitées par le code électoral à l'intérieur de chaque département, en fonction de l'importance de la population. À l'heure actuelle, leur nombre varie ainsi selon les départements de 1 à 21.

La loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 a habilité le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnances, au redécoupage des circonscriptions, le précédent découpage électoral remontant à 1986.

Ce redécoupage électoral devait respecter un certain nombre de règles énoncées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, et rappelées dans la loi d'habilitation : ainsi, la délimitation des circonscriptions devait reposer sur des bases essentiellement démographiques ; des écarts de population entre les circonscriptions pouvaient être admis, s'ils étaient limités et justifiés par des impératifs d'intérêt général ; en aucun cas, la population d'une circonscription ne pouvait s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département ; en outre, sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques, les circonscriptions devaient être constituées sur un territoire continu.

Dans son projet d'ordonnance, le Gouvernement a procédé à un redécoupage électoral en appliquant aux données démographiques les plus récentes la méthode dite de la tranche (ou encore méthode d'Adams) : un diviseur est retenu (en l'espèce 125 000 habitants), et il est attribué un siège pour chaque fraction de diviseur.

Conformément à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et à la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009 portant application de l'article 25 de la Constitution, le Gouvernement a dû ensuite soumettre, pour avis, ce projet de redécoupage électoral à une commission indépendante. Cet avis portait à la fois sur les circonscriptions des députés élus dans les départements, dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et également sur celles des députés représentant les Français de l'étranger.

S'agissant des circonscriptions des députés représentant les Français de l'étranger, désormais représentés à l'Assemblée nationale en application de la loi constitutionnelle

du 23 juillet 2008, le Conseil constitutionnel avait admis qu'il ne soit pas exigé, pour ces circonscriptions, un écart démographique maximal entre la circonscription la plus peuplée et la circonscription la moins peuplée, cette exception étant justifiée notamment par les contraintes géographiques. L'ordonnance proposait ainsi que soient instituées onze circonscriptions, dont six pour l'Europe, deux pour l'Amérique, et les trois autres pour les pays d'Afrique et d'Asie.

Avec la loi n° 2010-165 du 23 février 2010, le Parlement a ratifié l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009, qui procède à une nouvelle répartition des sièges de députés entre les départements de métropole et d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie et la représentation spécifique des Français établis hors de France, en modifiant le tableau n° 1 annexé à l'article L. 125 du code électoral.

4. – LA DURÉE DU MANDAT

a) *Un mandat d'une durée de cinq ans*

L'Assemblée nationale se renouvelle en principe intégralement tous les cinq ans. Ses pouvoirs expirent ainsi « *le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection* » (loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale) et les élections législatives doivent avoir lieu dans les soixante jours qui précèdent cette date.

b) *Les élections partielles*

Le régime électoral limite les cas d'élections partielles en prévoyant, en même temps que l'élection du député, celle d'un suppléant appelé à le remplacer en cas de décès, de nomination au Gouvernement ou au Conseil constitutionnel, d'acceptation des fonctions de Défenseur des droits ou de prolongation au-delà de six mois d'une mission temporaire confiée par le Gouvernement.

Depuis 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 et à compter des élections législatives de juin 2017, un député démissionnaire pour cause de cumul de mandats peut également être remplacé par son suppléant.

Dans d'autres cas de vacance de siège (annulation de l'élection par le juge, déchéance du mandat à la suite d'une inéligibilité, démission d'office en cas de non-respect des règles de financement de la campagne électorale ou démission pour convenance personnelle), des élections partielles sont organisées. Toutefois, aucune élection partielle ne peut se dérouler dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les députés nommés membres du Gouvernement peuvent, à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de leurs fonctions ministérielles, retrouver leur siège de député (article 25 de la Constitution et article L.O. 176 du code électoral).

c) L'exercice du droit de dissolution par le Président de la République

Par ailleurs, le Président de la République peut décider d'exercer le droit de dissolution de l'Assemblée nationale que lui reconnaît l'article 12 de la Constitution. Dans cette hypothèse, les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la parution du décret prononçant la dissolution.

II. – LES CONDITIONS DE CANDIDATURE ET D'ÉLIGIBILITÉ

Peut faire acte de candidature et être élue toute personne qui, à la date du premier tour de scrutin, remplit les conditions pour être électeur et n'entre dans aucun des cas d'inéligibilité prévus par le code électoral.

1. – LES INÉLIGIBILITÉS TENANT À LA PERSONNE

Ne peuvent être élues certaines catégories de personnes :

- personnes placées sous un statut de tutelle ou de curatelle ;
- personnes ayant été déclarées inéligibles à la suite d'infractions aux règles de financement des campagnes électorales ou coupables de manœuvres frauduleuses ayant porté atteinte à la sincérité du scrutin.

De même, nul ne peut être élu au Parlement s'il n'a définitivement satisfait aux obligations prévues par le code du service national.

2. – LES INÉLIGIBILITÉS TENANT AUX FONCTIONS

Ne peuvent non plus être élues les personnes auxquelles l'exercice de certaines fonctions pourrait conférer un avantage indu, de nature à introduire une inégalité objective entre les candidats.

La loi procède en désignant précisément les fonctions visées, leur ressort géographique et la durée de ces inéligibilités. C'est ainsi que :

- le Défenseur des droits, ses adjoints et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté sont inéligibles sur tout le territoire, pendant la durée de leurs fonctions ;
- les préfets sont inéligibles dans les circonscriptions comprises dans le ressort de leurs fonctions ou des fonctions qu'ils ont exercées depuis moins de trois ans ;
- ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an :
 - * les magistrats ;
 - * les officiers exerçant un commandement territorial ;
 - * un certain nombre de fonctionnaires exerçant des responsabilités de direction et de contrôle dans les services extérieurs, régionaux et départementaux de l'État ;

* les membres de cabinet des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale les plus importants.

III. – LA CAMPAGNE ÉLECTORALE ET SON FINANCEMENT

1. – LES RÈGLES DE LA CAMPAGNE

La conduite de la campagne électorale relève de l'appréciation des candidats et de données objectives telles que la taille de la circonscription ou le degré d'urbanisation. Dans un domaine qui constitue le cœur même de la vie démocratique, la liberté est essentielle et les interdictions doivent se limiter au strict nécessaire. Les candidats peuvent donc en principe rencontrer la population, organiser des réunions ou distribuer des tracts comme ils l'entendent.

Sont néanmoins interdits :

- les « affichages sauvages », des emplacements spéciaux devant être réservés dans chaque commune, pendant la période électorale, aux affiches officielles des candidats ;
- l'utilisation à des fins de propagande électorale des procédés de publicité commerciale par voie de presse ou de communication audiovisuelle.

Les abus de propagande commis pendant la campagne électorale (diffamation, interventions officielles, intimidations, par exemple) sont sanctionnés par le juge dans le cadre de son contrôle de la sincérité du scrutin.

Il s'agit d'un contrôle pragmatique visant à vérifier si, dans le cadre de la campagne, l'égalité entre les candidats a été rompue du fait des irrégularités relevées : la diffusion massive d'un tract contenant des allégations mensongères la veille du scrutin conduira ainsi à l'annulation de l'élection, surtout si l'écart de voix est faible. Le juge estimera au contraire que la diffusion de propos diffamatoires est sans incidence sur l'élection, si le candidat mis en cause a eu le loisir d'y répondre et que l'écart de voix avec le vainqueur est important.

2. – LE FINANCEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES

Tout candidat à une élection législative doit se soumettre, pour ce qui concerne le financement de sa campagne, à des règles d'organisation et à des dispositions limitant quantitativement et qualitativement les sommes en jeu, dont le respect conditionne le remboursement ultérieur d'une fraction des dépenses ainsi que, le cas échéant, la validité même de l'élection (voir *infra*).

a) La désignation d'un mandataire et l'établissement d'un compte de campagne

Pendant l'année précédant l'élection (ou à compter de la date du décret de dissolution), la collecte des fonds nécessaires à cette élection doit être placée sous la responsabilité d'un mandataire spécialement désigné à cet effet et être retracée dans des comptes établis à cette fin.

Le mandataire peut être, au choix du candidat, soit une personne physique, soit une association de financement électorale. Dans les deux cas, le mandataire doit ouvrir et gérer un compte de dépôt spécialement et expressément affecté aux opérations financières de la campagne.

Tout candidat à une élection législative, élu ou non, doit établir un compte de campagne qui retrace l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses liées à l'élection. Ce compte inclut également tant en recettes qu'en dépenses, la contre-valeur financière de tous les avantages, concours en nature et prestations diverses dont il a pu bénéficier pour sa campagne.

Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire mais ne peut présenter un déficit. Il doit être certifié par un expert-comptable et être transmis avec ses pièces justificatives. Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, le compte doit être déposé à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui l'approuve ou le rejette dans les six mois de son dépôt.

b) L'encadrement des dépenses et des recettes

Afin de limiter la progression des dépenses des campagnes électorales et de préserver la transparence de l'origine et de l'importance des concours privés au financement des campagnes, la loi a établi plusieurs barrières.

Pour ce qui concerne les recettes :

- seules les formations politiques qui, bénéficiaires d'un financement public ou disposant d'un mandataire financier, sont soumises au contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, peuvent participer au financement de la campagne des candidats ;
- la participation d'une personne morale au financement de la campagne électorale d'un candidat est prohibée, qu'il s'agisse d'une collectivité locale, d'une entreprise, d'un établissement public, d'une association ou d'un syndicat et quelle que soit la forme de cette participation (dons, fourniture de biens, services, autres avantages) ;
- les dons des personnes physiques sont plafonnés à 4 600 euros, tout don d'un montant supérieur à 150 euros devant être réglé par chèque, par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire (article L. 52-8 du code électoral). De plus, le montant global des dons en espèces doit être inférieur ou égal au cinquième du plafond des dépenses autorisées (article L. 52-8 du code électoral) ;
- depuis le 1^{er} janvier 2018, de nouvelles règles encadrent le recours à l'emprunt par les candidats (taux d'intérêt, montant, durée et modalités de remboursement) afin de s'assurer qu'il ne s'agit pas de « dons déguisés ». Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen,

ne peuvent ni consentir des prêts à un candidat, ni lui apporter leur garantie (article L. 52-8 du code électoral). Les candidats rencontrant des difficultés peuvent solliciter le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.

Pour ce qui concerne les dépenses :

- la loi a ramené, en 1993, le plafond des dépenses autorisées de 76 000 euros à 38 000 euros majorés de 0,15 euro par habitant de la circonscription (article L. 52-11 du code électoral) ; la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 prévoit qu'il n'est pas procédé à son actualisation, jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit public est nul ;
- outre le remboursement des dépenses de propagande électorale, la loi accorde aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin un remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne.

Pour en bénéficier, le candidat proclamé élu doit :

- * avoir respecté les obligations légales relatives au dépôt et à la régularité du compte de campagne et au plafond de dépenses électorales ;
- * justifier avoir déposé, auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, la déclaration de sa situation patrimoniale.

Le montant du remboursement est égal au montant des dépenses qui, selon le compte de campagne, ont été effectivement acquittées par le candidat sans pouvoir toutefois excéder 47,5 % du plafond légal des dépenses électorales.

IV. – LE CONTENTIEUX DE L'ÉLECTION

C'est au Conseil constitutionnel qu'il appartient de veiller à la régularité de l'élection des parlementaires. À ce titre, il statue sur l'éligibilité, le déroulement des opérations et le respect des règles de financement des campagnes pour l'élection des députés.

1. – LE CONTENTIEUX DE L'ÉLIGIBILITÉ

En matière d'inéligibilité, le Conseil constitutionnel est appelé à statuer en appel des tribunaux administratifs. Il apprécie strictement l'inéligibilité ; une fois constatée, celle-ci présente un caractère absolu. Lorsqu'il est appelé à statuer, il se prononce sur l'inéligibilité tant du titulaire que du suppléant.

2. – LE CONTENTIEUX DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

Le contentieux des opérations électorales porte sur l'équilibre des moyens de propagande et la régularité du déroulement du scrutin.

En matière de propagande, le code électoral est particulièrement strict puisqu'il définit de façon limitative ce qui est autorisé (l'envoi des documents officiels et l'affichage sur les emplacements autorisés). D'une manière très concrète, le Conseil constitutionnel juge l'impact des irrégularités sur l'issue du scrutin en mesurant moins

l'abus de propagande en lui-même que le déséquilibre entre les candidats qui peut en résulter.

S'agissant des opérations électorales proprement dites, la compétence du Conseil constitutionnel est très large puisqu'il est à la fois le juge du déroulement matériel du scrutin, du dépouillement et du décompte des voix. Ceci le conduit, lorsqu'il constate une irrégularité ou une fraude susceptible d'avoir une incidence significative sur l'issue du scrutin, à annuler des élections, voire à réformer, c'est-à-dire modifier, les résultats, ce qui peut conduire à l'élection d'un autre candidat que le candidat arrivé initialement en tête.

3. – LE CONTENTIEUX DU FINANCEMENT DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Le contentieux du financement des élections législatives porte tout d'abord sur la présentation du compte de campagne. Le code électoral prévoit l'inéligibilité pendant trois ans de tout candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et délais prévus.

Le juge dispose d'un pouvoir d'appréciation lui permettant d'évaluer s'il y a eu volonté de fraude ou manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales. Dans ce cas, il doit prononcer l'inéligibilité.

Septembre 2023