

**Proposition de loi sur le déroulement des élections sénatoriales (n° 597)**

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur,

M. Guillaume Vuilletet

16 janvier 2023

**COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI**

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

(art. L. 306 du code électoral)

**Dérogation à certaines règles relatives à l'annonce des résultats et à la propagande électorale pour les élections sénatoriales**

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article prévoit que les articles L. 52-2 et L. 49 du code électoral, qui interdisent respectivement de communiquer des résultats partiels ou totaux tant que l'ensemble des bureaux de vote ne sont pas fermés et de faire campagne la veille et le jour du scrutin, ne s'appliquent plus aux élections sénatoriales.

En effet, les élections sénatoriales se déroulant sur une seule journée, il est nécessaire, dans les départements qui désignent leurs sénateurs au scrutin majoritaire, que les résultats du premier tour puissent être connus rapidement et que la campagne d'entre deux tours puisse avoir lieu sans menacer la sincérité du scrutin.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article 12 de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral a étendu aux élections sénatoriales l'application des articles L. 48-1 à L. 50-1 et L. 52-1 à L. 52-3 du code électoral qui encadrent le recours à la propagande électorale.

Auparavant, la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information avait modifié l'article L. 306 du code électoral pour soumettre les élections sénatoriales aux mêmes règles que les élections législatives en matière de prévention des fausses informations.

➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le Sénat a adopté l'article sans modification.

## 1. État du droit

### a. *Le mode de scrutin des élections sénatoriales*

Le titre IV du livre II du code électoral encadre les modalités d'élection des sénateurs. Ces derniers sont élus pour six ans, en deux séries à trois ans d'intervalle, au niveau des départements par un collège de grands électeurs composé des parlementaires, des conseillers régionaux élus dans le département, des conseillers départementaux et des délégués des conseils municipaux <sup>(1)</sup>. Le vote est obligatoire sous peine d'une amende de 100 euros <sup>(2)</sup>.

#### **Nombre de délégués représentant les conseils municipaux <sup>(3)</sup>**

**Communes de moins de 9 000 habitants :** un délégué pour les conseils municipaux de 7 à 11 membres ; trois délégués pour les conseils municipaux de 15 membres ; cinq délégués pour les conseils municipaux de 19 membres ; sept délégués pour les conseils municipaux de 23 membres ; quinze délégués pour les conseils municipaux de 27 et 29 membres.

**Communes de 9 000 à 30 000 habitants :** tous les conseillers municipaux sont délégués de droit (29 à 35 membres).

**Communes de plus de 30 000 habitants :** outre les conseillers municipaux, un délégué supplémentaire pour 800 habitants au-delà de 30 000 habitants (élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne).

Deux modes de scrutins coexistent :

– « *dans les départements où sont élus deux sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours* » <sup>(4)</sup> ;

– « *dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel* » <sup>(5)</sup>.

Dans les départements où l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours, elle se déroule sur une seule journée : « *le premier scrutin est ouvert à huit heures trente et clos à onze heures ; le second scrutin est ouvert à quinze heures trente et clos à dix-sept heures trente.* » <sup>(6)</sup>. Le dépouillement des votes est immédiat et peut commencer avant l'heure de clôture du scrutin si l'ensemble des électeurs a pris part au vote <sup>(7)</sup>. Cette dernière règle s'applique également pour les élections au scrutin proportionnel.

---

(1) Titre II du livre II du code électoral (articles L. 279 à L. 282-1).

(2) Article L. 318 du code électoral.

(3) Articles L. 284 et L. 285 du code électoral.

(4) Article L. 294 du code électoral.

(5) Article L. 295 du code électoral.

(6) Article R. 168 du code électoral.

(7) Idem.

***b. L'application aux élections sénatoriales des règles encadrant la communication des résultats***

Depuis la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019, l'article L. 52-2 du code électoral s'applique, par renvoi de l'article L. 306, aux élections sénatoriales.

Cet article prévoit qu' « *aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par quelque moyen que ce soit, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain* ». Cela implique, même en cas de dépouillement anticipé <sup>(1)</sup>, que les résultats ne peuvent être communiqués avant onze heures pour le premier tour ou dix-sept heures trente pour le second.

L'article L. 52-2 prévoit déjà une exception pour les départements d'outre-mer. Lors des élections législatives, départementales et municipales, les résultats dans chacun de ces départements peuvent être communiqués dès que les opérations de vote sont terminées dans tous les bureaux du département concerné.

***c. L'application aux élections sénatoriales des règles encadrant la propagande électorale***

La loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 a également rendu applicables aux élections sénatoriales les articles L. 48-1 à L. 50-1, L. 52-1 et L. 52-3 du code électoral. Ces articles relatifs à la propagande électorale étaient déjà applicables aux élections législatives, départementales et municipales.

Ces nouvelles règles s'ajoutent à celles préexistantes, à savoir celles prévues par les lois du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion et du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse <sup>(2)</sup> ainsi qu'aux articles L. 163-1 et L. 163-2 du code électoral. Ces deux articles ont été créés par la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information pour réguler l'usage des réseaux sociaux et le recours aux fausses informations dans le cadre d'une campagne électorale.

Les dispositions de l'article L. 49 du code électoral, visées par la présente proposition de loi, ont pour conséquence de rendre illégaux la distribution de documents de propagande électorale, le démarchage téléphonique et l'organisation de réunions électorales la veille du scrutin. Les deux tours de scrutin se déroulant le même jour, cela empêche que la campagne d'entre deux tours se déroule normalement.

---

(1) Ce que permet l'article R. 168 du code électoral.

(2) Article L. 307 du code électoral.

**RÈGLES DE PROPAGANDE APPLICABLES AUX ÉLECTIONS SÉNATORIALES DEPUIS LE  
30 JUIN 2020 EN VERTU DE L'ARTICLE L. 306 DU CODE ÉLECTORAL**

| Article du code électoral | Portée de la disposition                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| L. 48-1                   | Application des interdictions et restrictions du code électoral aux messages diffusés par voie électronique                                                                                                                              |
| L. 48-2                   | Interdiction de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que les adversaires du candidat n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la propagande électorale |
| L. 49                     | Interdiction de distribuer des documents de propagande électorale, de diffuser par voie électronique des messages, de faire du démarchage téléphonique, et d'organiser des réunions électorales la veille du scrutin                     |
| L. 50                     | Interdiction pour un agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, des professions de foi ou des circulaires                                                                                           |
| L. 50-1                   | Interdiction, dans les six mois qui précèdent l'élection, de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit                                                                                    |
| L. 52-1                   | Interdiction, dans les six mois qui précèdent l'élection, d'utiliser à des fins de propagande électorale une publicité commerciale ou de faire réaliser des bilans de mandat par les collectivités et à leurs frais                      |
| L. 52-3                   | Interdiction pour un candidat de faire figurer le nom ainsi que la photographie d'une tierce personne sur son bulletin de vote                                                                                                           |

Source : Commission des lois du Sénat

À la suite des précédentes élections sénatoriales, en septembre 2020, le Conseil constitutionnel a été saisi d'une requête fondée sur l'organisation par un candidat d'un déjeuner entre le premier et le second tour, le jour du scrutin. Le Conseil a considéré que *« ce repas doit être regardé comme une réunion électorale tenue en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 49 du code électoral »*. Il a également constaté que *« des messages écrits envoyés sur téléphone mobile ont été diffusés auprès des électeurs, pour les appeler à voter en faveur de M. X, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 49 du code électoral »*. Il a néanmoins conclu qu' *« il ne résulte pas de l'instruction que ces irrégularités, pour regrettables qu'elles soient, ont eu une incidence déterminante sur le résultat du scrutin, compte tenu de l'écart de voix séparant le candidat élu de son concurrent au second tour »* <sup>(1)</sup>.

Dans une autre décision, il a considéré que le fait de *« déjeun[er] avec certains des grands électeurs [...] la veille du scrutin ne saurait [...] être regardée comme une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin ni, en l'absence de toute indication suivant laquelle ce déjeuner n'aurait pas présenté un caractère privé et aurait donné lieu à des prises de parole à caractère électoral et à la diffusion d'éléments de propagande, comme une méconnaissance des dispositions de l'article L. 49 du code électoral prohibant la tenue de réunions électorales à compter de la veille du scrutin à zéro heure »* <sup>(2)</sup>.

Outre le fait qu'elles entravent la campagne d'entre-deux-tours, les dispositions de l'article L. 49, appliquées au scrutin sénatorial, apparaissent comme une source d'insécurité juridique pour les candidats et pour le scrutin.

(1) Conseil constitutionnel, 26 février 2021, n° 2020-5686 SEN.

(2) Conseil constitutionnel, 5 mars 2021, n° 2020-5685/5689 SEN.

## 2. Dispositif proposé

### ***a. Une adaptation de l'annonce des résultats aux spécificités du mode de scrutin des élections sénatoriales***

Compte tenu des règles encadrant le vote et le dépouillement lors des élections sénatoriales, qui peuvent s'achever à des horaires différents selon les départements <sup>(1)</sup>, l'obligation d'attendre la fin des opérations de vote dans l'ensemble des circonscriptions avant de prononcer les résultats pose difficulté. Cela retarde inutilement l'organisation du second tour et la campagne d'entre deux tours, déjà brève. De plus, les résultats fuient dans la presse de manière incontrôlée alors qu'ils pouvaient auparavant être communiqués de manière anticipée sous le contrôle du représentant de l'État.

Le 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> modifie donc l'article L. 306 du code électoral pour exclure l'application de l'article L. 52-2 du même code aux élections sénatoriales. Cette disposition sera sans effet sur les départements d'outre-mer qui bénéficiaient déjà d'une telle dérogation <sup>(2)</sup>.

### ***b. Une adaptation des règles de propagande électorale aux spécificités du mode de scrutin des élections sénatoriales***

L'application de l'article L. 49 du code électoral aux élections sénatoriales porte atteinte à la sincérité de ce scrutin. D'une part, elle prive les candidats et les électeurs d'une phase de campagne entre les deux tours, cette dernière pouvant être nécessaire pour que le choix des électeurs soit le plus éclairé possible. D'autre part, elle crée une incertitude juridique sur la possibilité de réaliser certaines actions au cours de la journée électorale (organisation de repas, échanges avec les électeurs, etc.).

Le 2<sup>o</sup> du présent article complète donc l'article L. 306 pour supprimer l'application de l'article L. 49 du code électoral entre les deux tours, c'est-à-dire pour les seuls départements où l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours. La règle prévue à l'article L. 49 est donc maintenue pour les départements dans lesquels le scrutin est proportionnel.

En outre, cette modification n'exonère pas les candidats du respect de l'article L. 48-2 du code électoral 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 électorale* ».

## 3. Modifications apportées par le Sénat

Le Sénat a adopté l'article sans modification.

---

(1) L'article R. 168 du code électoral permet de clore le scrutin et de procéder au dépouillement des votes dès que l'ensemble des électeurs a pris part au vote.

(2) Voir *supra*.

\*

\* \*

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

(art. L. 52-4 du code électoral)

## **Remboursement des frais de campagne engagés entre les deux tours des élections sénatoriales**

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

Le présent article adapte l'application des règles encadrant le remboursement des frais de campagne aux élections sénatoriales. Il prévoit que les dépenses réalisées le jour du scrutin avant le début des opérations de vote peuvent être inscrites dans le compte de campagne. Cela concernera exclusivement les dépenses engagées pour la campagne entre le premier et le second tour telle qu'elle est rendue possible par le 2<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi.

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

Les modalités de tenue des comptes de campagne et de remboursement des frais engagés ont été modifiées par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et par la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

### ➤ **Modifications apportées par le Sénat**

Le présent article a été introduit en commission par un amendement n° COM-1 du rapporteur du Sénat, M. Stéphane Le Rudulier. Il n'a pas fait l'objet de modification lors de son examen en séance publique.

## **1. État du droit**

Le chapitre V *bis* du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral fixe les règles relatives à la tenue des comptes de campagne, au plafonnement des dépenses électorales et à leur remboursement. Le premier alinéa de l'article L. 308-1 du code électoral prévoit que ce chapitre s'applique aux élections sénatoriales.

En application de ces règles, les candidats doivent consigner l'ensemble de leurs dépenses sur un compte de campagne tenu par une association de financement ou par un mandataire. Au cours des six mois précédant le scrutin et jusqu'à la veille de celui-ci, ce compte retrace les fonds destinés au financement de la campagne et règle les dépenses engagées en vue de l'élection.

À moins que le candidat ait obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés, ce compte, certifié par un expert-comptable, est transmis aux fins de contrôle à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui l'approuve, le réforme ou le rejette.

Si le compte est approuvé, l'État accorde aux candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, un remboursement forfaitaire pouvant atteindre 47,5 % du montant du plafond des dépenses. Pour les élections sénatoriales, ce plafond est fixé 10 000 euros par candidat – ou par liste – majoré de cinq centimes par habitant pour les départements élisant deux sénateurs au plus et de deux centimes par habitant pour les départements élisant trois sénateurs au moins <sup>(1)</sup>.

À ce remboursement forfaitaire des candidats, s'ajoutent diverses dépenses directement prises en charge par l'État. L'article L. 308 du code électoral précise ainsi que « *l'État prend à sa charge les frais d'envoi [des] circulaires et bulletins [et] rembourse le coût du papier et les frais d'impression des circulaires et bulletins aux candidats ayant obtenu, en cas de scrutin proportionnel, au moins 5 % des suffrages exprimés ou, en cas de scrutin majoritaire, à l'un des deux tours au moins 10 % des suffrages exprimés* ».

## 2. Dispositif proposé

Le présent article, introduit en commission par un amendement du rapporteur du Sénat <sup>(2)</sup>, procède à une mise en cohérence des dispositions relatives à la prise en charge des frais de campagne avec les modifications apportées par l'article 1<sup>er</sup>. La rédaction actuelle permet d'inscrire sur le compte de campagne les dépenses « *antérieures à la date du scrutin* », c'est-à-dire jusqu'à la veille du scrutin.

Or, le 2<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> <sup>(3)</sup> autorise désormais les candidats à faire campagne entre les deux tours de scrutin, ceux-ci se tenant le même jour. L'article 1<sup>er bis</sup> prévoit donc de modifier l'article L. 52-4 du code électoral pour que les dépenses engagées le jour même du scrutin, avant le début des opérations de vote, puissent être prises en compte lors du calcul des frais remboursés. Plutôt que de faire référence aux dépenses « *antérieures à la date du scrutin* », il est fait référence aux dépenses « *antérieures au scrutin* » – soit jusqu'à quinze heures le jour du scrutin en cas de second tour.

Cette modification n'a de conséquence sur le remboursement des frais de campagne ni pour les autres scrutins, ni dans les départements élisant les sénateurs au scrutin proportionnel. En effet, les articles L. 47 A et L. 49 du code électoral, qui prévoient respectivement la fin de la campagne la veille du scrutin à zéro heure et l'interdiction de la propagande électorale la veille et le jour du scrutin, s'appliqueraient, empêchant toute dépense de campagne sur cette période.

\*

\* \*

---

(1) Article 308-1 du code électoral.

(2) Amendement n° COM-1 de M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.

(3) Voir *supra*.

## Article 2

### Application outre-mer

Le présent article vise à assurer l'application de la présente proposition de loi sur l'ensemble du territoire de la République, en particulier dans les collectivités régies par l'article 74 et par le titre XIII de la Constitution qui obéissent au principe de spécialité législative.

#### RÉPARTITION ET MODE DE SCRUTIN DES SÉNATEURS DES DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

| Régime constitutionnel | Collectivité             | Nombre de sénateurs | Mode de scrutin                                      | Prochain renouvellement |
|------------------------|--------------------------|---------------------|------------------------------------------------------|-------------------------|
| Article 73             | Guadeloupe               | 3                   | Scrutin de liste à la représentation proportionnelle | 2023                    |
|                        | La Réunion               | 4                   |                                                      | 2023                    |
|                        | Guyane                   | 2                   | Scrutin majoritaire à deux tours                     | 2026                    |
|                        | Martinique               | 2                   |                                                      | 2023                    |
|                        | Mayotte                  | 2                   |                                                      | 2023                    |
| Article 74             | Saint-Barthélemy         | 1                   |                                                      | 2026                    |
|                        | Saint-Martin             | 1                   |                                                      | 2026                    |
|                        | Saint-Pierre-et-Miquelon | 1                   |                                                      | 2023                    |
|                        | Îles Wallis et Futuna    | 1                   |                                                      | 2026                    |
|                        | Polynésie française      | 2                   |                                                      | 2026                    |
| Titre XIII             | Nouvelle-Calédonie       | 2                   |                                                      | 2023                    |

Source : Commission des lois du Sénat et de l'Assemblée nationale

En septembre 2023, quatorze mandats de sénateurs seront renouvelés dans les départements et collectivités d'outre-mer. Pour sept d'entre eux, l'élection s'effectuera au scrutin majoritaire à deux tours. Les dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 1<sup>er</sup> bis de la présente proposition de loi auront donc vocation à s'y appliquer à cette occasion.

Le Sénat a adopté l'article sans modification.

\*

\* \*