



CLARIFICATION DE DIVERSES DISPOSITIONS DU DROIT ÉLECTORAL

Commission des lois

Rapport n° 443 (2018-2019) de M. Arnaud de Belenet,
déposé le 10 avril 2019

Réunie le mercredi 10 avril 2019, sous la présidence de M. Philippe Bas, la commission des lois a examiné le rapport de M. Arnaud de Belenet et établi ses textes sur **la proposition de loi n° 385 (2018-2019) et la proposition de loi organique n° 386 (2018-2019)** de M. Alain Richard et de plusieurs de ses collègues visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

Ces textes poursuivent **deux objectifs** : clarifier le contrôle des dépenses électorales et les règles d'inéligibilité, d'une part, et mieux encadrer la propagande électorale et les opérations de vote, d'autre part.

Ils s'inspirent directement des **observations rendues par le Conseil constitutionnel sur les élections législatives de 2017**. Ils concernent, néanmoins, l'ensemble des élections, y compris les élections locales.

Au cours de ses travaux, la commission des lois a salué les efforts de clarification de ces textes et les a enrichis par diverses mesures d'ordre technique.

Clarifier le contrôle des comptes de campagne et les règles d'inéligibilité

Améliorer l'efficacité du contrôle des comptes de campagne

Sauf exception, les candidats aux élections ont **l'obligation d'établir un compte de campagne**, qui retrace toutes les opérations financières réalisées pendant les six mois qui précèdent le scrutin.

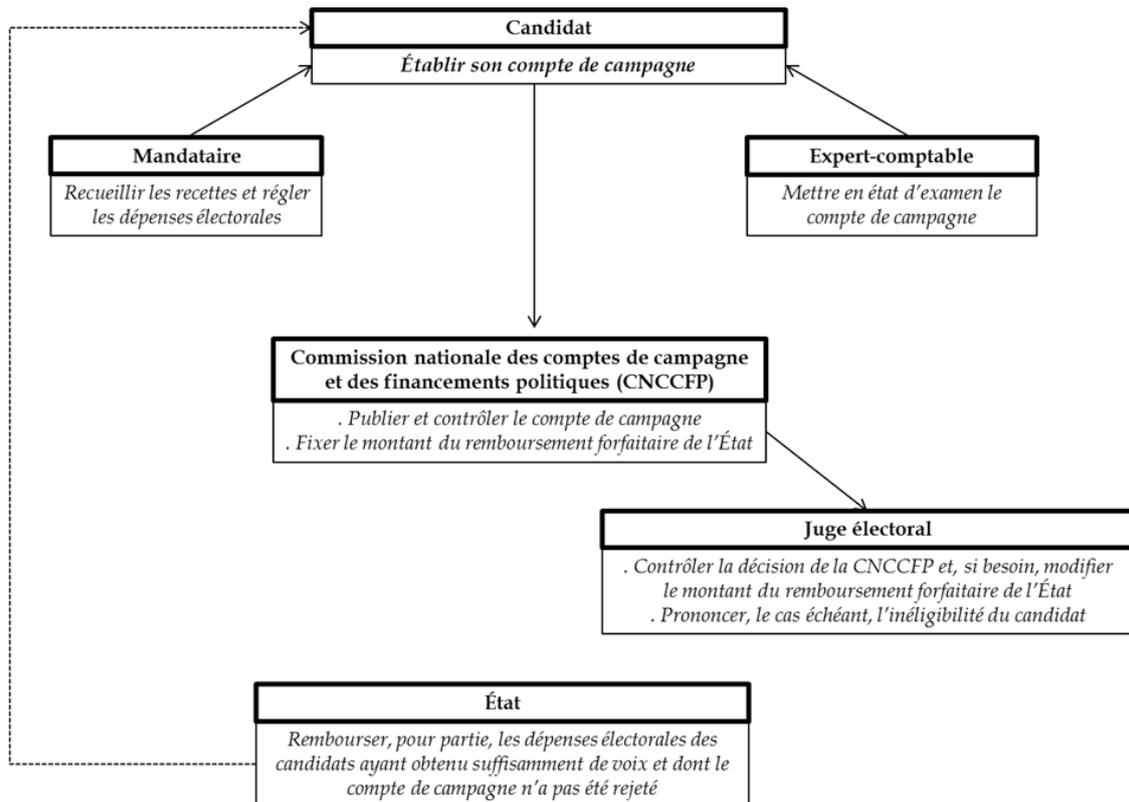
Les candidats désignent deux personnes extérieures, qui garantissent le respect du code électoral :

- **un mandataire**, chargé de recueillir les recettes et de régler les dépenses électorales à partir d'un compte bancaire dédié ;

- **un expert-comptable**, qui s'assure de la présence des pièces justificatives requises et met le compte de campagne en état d'examen, sans le certifier.

À l'issue du scrutin, les candidats déposent leur compte de campagne et ses annexes justificatives à la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**, chargée de le publier et de le contrôler.

Rôle des différents intervenants dans le contrôle des dépenses électorales



Source : commission des lois du Sénat

La commission des lois n'a pas souhaité modifier le périmètre des comptes de campagne, craignant de fragiliser les contrôles de la CNCCFP (**article 1^{er} de la PPL**).

Privilégiant d'autres mesures pour alléger les démarches administratives des candidats, **elle a élargi la dispense d'expertise-comptable** aux candidats qui remplissent deux conditions cumulatives :

- ils ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et ne peuvent pas prétendre au remboursement de leurs dépenses électorales ;
- leurs recettes et leurs dépenses n'excèdent pas un montant fixé par décret.

Lors des élections législatives de 2017, plus de 2 500 candidats auraient bénéficié de cette dispense, sur un total de 7 877 candidats.

En complément, la commission des lois a adopté plusieurs mesures techniques, notamment pour **mieux organiser les contrôles de la CNCCFP** et confirmer l'interdiction, pour les personnes morales, d'apporter leur garantie aux prêts contractés par les candidats (**article 1^{er bis} de la PPL**).

Elle a également précisé la procédure permettant d'exclure du remboursement forfaitaire les candidats n'ayant pas déposé de déclaration de situation patrimoniale auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (**article 1^{er ter} de la PPL**).

Clarifier les règles d'inéligibilité

En matière d'inéligibilité, il est proposé de **mettre en cohérence le code électoral et la jurisprudence** : le juge aurait la faculté de prononcer l'inéligibilité d'un candidat « *en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales* », quel que soit le manquement constaté.

En outre, le « **point de départ** » de l'inéligibilité soulève des difficultés. En l'état du droit, cette sanction s'applique à compter de la décision définitive du juge de l'élection. Pour une irrégularité équivalente, son effet varie d'un candidat à l'autre, en fonction du délai d'instruction de l'affaire.

Dès lors, la commission des lois a veillé à assurer une certaine **équité entre les candidats déclarés inéligibles**, sans modifier le « point de départ » de l'inéligibilité (**articles 2 et 3 de la PPL ; articles 1^{er} et 2 de la PPLO**).

Ainsi, le juge électoral serait invité à **moduler la durée des inéligibilités prononcées** afin que les candidats ayant commis des irrégularités comparables soient déclarés inéligibles pour les mêmes échéances électorales.

Enfin, la commission des lois a clarifié l'inéligibilité prononcée contre les parlementaires pour **manquement à leurs obligations fiscales** (**article 7 de la PPL et article 2 bis de la PPLO**).

Mieux encadrer la propagande électorale la veille de l'élection

Interdire les réunions électorales la veille de l'élection

La commission des lois a admis l'**interdiction d'organiser des réunions électorales la veille de l'élection**, et plus seulement le jour du scrutin, en particulier pour réduire le risque de contentieux et sécuriser la campagne des candidats. En conséquence, aucune forme de propagande ne serait autorisée la veille de l'élection.

À l'initiative de son rapporteur, la commission a également **facilité la tenue de réunions électorales pour les Français établis hors de France**, y compris en amont des campagnes (**article 4 de la PPL**).

Préciser le contenu des bulletins de vote

L'**article 5 de la PPL tend à interdire aux candidats d'apposer une photographie sur leur bulletin de vote**, notamment pour éviter toute confusion aux yeux des électeurs.

En complément, il tend à consacrer au niveau législatif l'interdiction de mentionner d'autres noms de personne que celui du candidat, de son suppléant et du candidat pressenti pour présider l'organe délibérant.

Contenu des bulletins de vote

	Droit en vigueur	Proposition de loi
Faire figurer le nom du candidat, de son suppléant ou d'un candidat pressenti pour présider l'organe délibérant	Autorisé <i>(disposition réglementaire)</i>	Autorisé <i>(disposition législative)</i>
Faire figurer le nom d'une tierce personne	Interdit <i>(disposition réglementaire)</i>	Interdit <i>(disposition législative)</i>
Insérer une photographie du candidat, de son suppléant ou d'une tierce personne	Autorisé	Interdit
Ajouter un emblème	Autorisé	Autorisé

Source : commission des lois du Sénat

Clarifier les règles de propagande pour les élections sénatoriales

Les règles de propagande des élections sénatoriales présentent plusieurs lacunes, qui résultent d'une absence de renvois dans le code électoral, non d'une volonté clairement affichée du législateur.

Ces lacunes constituent une source d'incertitude et un **risque de contentieux** pour les candidats aux élections sénatoriales.

Par cohérence avec les autres scrutins, **la commission des lois a souhaité les combler tout en respectant les spécificités des élections sénatoriales (article 5 bis de la PPL).**

La clarification des règles de propagande des élections sénatoriales

À l'initiative de son rapporteur, la commission a **prohibé toute propagande électorale la veille des élections sénatoriales** et a interdit, en fin de campagne, à un candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau, auquel ses adversaires ne seraient pas en mesure de répondre.

De même, elle a **interdit les publicités à caractère commercial** dans les six mois qui précèdent le scrutin.

Enfin, elle a **mieux encadré le contenu des bulletins de vote**, notamment pour interdire l'apposition d'une photographie et la mention d'une tierce personne.

Assurer la stabilité du droit électoral

De tradition républicaine, les règles électorales ne sont pas modifiées dans l'année qui précède le scrutin. Cette tradition est généralement respectée, mais si elle ne présente pas de valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel, 21 février 2008, décision n° 2008-563 DC).

L'article 6 de la proposition de loi tend à l'inscrire au sein du code électoral.

Ainsi, il serait interdit de procéder à une « *modification du régime électoral ou du périmètre des circonscriptions dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin* ».

Le pouvoir réglementaire serait tenu de respecter ce principe législatif, notamment pour délimiter les cantons (élections départementales) et les communes (élections municipales). À l'inverse, le pouvoir législatif pourrait y déroger au cas par cas.

La commission des lois a adopté la proposition de loi et la proposition de loi organique ainsi modifiées.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-443/l18-443.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37