



**PROPOSITION DE LOI  
RELATIVE À LA SIMPLIFICATION  
ET À LA MODERNISATION DE LA PROPAGANDE ÉLECTORALE**

*Commission des lois*

**Rapport n° 266 (2019-2020) de M. François Bonhomme  
(Les Républicains – Tarn-et-Garonne), déposé le 22 janvier 2020**

Réunie le 22 janvier 2020 sous la présidence de **Philippe Bas** (Les Républicains – Manche), la commission des lois a adopté, sur le rapport de **François Bonhomme** (Les Républicains – Tarn-et-Garonne), la proposition de loi relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale, déposée par **Emmanuel Capus** (Maine-et-Loire) et plusieurs de ses collègues du groupe **Les Indépendants – République et Territoires**.

Ce texte tire les leçons des élections européennes de mai 2019 pour mieux accompagner les maires dans l'installation des panneaux électoraux et la gestion des bulletins de vote.

**Adhérent à l'objectif de la proposition de loi, la commission a adopté 8 amendements pour sécuriser son dispositif et préserver les droits des candidats.**

**LA PROPAGANDE OFFICIELLE : UN DISPOSITIF ANCRÉ DANS LA TRADITION  
RÉPUBLICAINE**

***Une garantie pour assurer l'égalité entre les candidats***

Héritage de la III<sup>ème</sup> République, la propagande officielle est profondément ancrée dans notre tradition républicaine.

Dès 1914<sup>1</sup>, le législateur demande aux communes d'installer des panneaux d'affichage pendant les campagnes électorales. Pour le rapporteur du Sénat, Alexandre Bérard, l'objectif était double :

- **garantir une certaine égalité entre les candidats**, la « *multiplicité des affiches donn[ant] aux candidats riches une supériorité déplorable, inique, relativement à leurs concurrents moins fortunés* » ;

- **rationaliser la propagande** pour lutter contre la « *débauche des affiches électorales* » qui « *tapissaient* » les murs des villes et des villages.

<sup>1</sup> Loi du 20 mars 1914 tendant à réglementer l'affichage électoral.

Conformément à l'article L. 51 du code électoral, **les communes installent, au nom de l'État, des panneaux métalliques à proximité de chaque lieu de vote.** Tous les candidats bénéficient d'une surface identique pour y apposer leurs affiches électorales.

Outre les affiches, la propagande officielle comprend **les professions de foi, les bulletins de vote et**, pour certains scrutins comme les élections législatives ou européennes, **les clips de campagne.**

Chaque instrument de propagande répond à des **règles formelles**, prévues dans un souci d'équité entre les candidats. À titre d'exemple, les professions de foi doivent être imprimées sur un format A4 et peser 70 grammes par mètre carré.

**L'État rembourse les dépenses des candidats qui recueillent un nombre suffisant de voix**, généralement fixé à 5 % des suffrages exprimés. Il finance également le fonctionnement des **commissions de propagande**, chargées de mettre sous pli et d'envoyer les professions de foi et les bulletins de vote des candidats.

#### Les principaux chiffres de la propagande électorale

- **2,584 millions** : le nombre de panneaux électoraux installés dans toute la France pour les élections européennes de mai 2019<sup>2</sup>

- **594 x 841 millimètres** : la taille maximale des affiches électorales

- **70 grammes par mètre carré** : le poids « standard » des professions de foi et des bulletins de vote

- **65,7 millions d'euros** : la somme budgétée par l'État pour financer la propagande officielle des candidats aux élections municipales de mars 2020

- **10,7 millions d'euros** : le montant, pour 2020, de la dotation pour frais d'assemblée électorale, que l'État verse aux communes pour l'organisation des scrutins (gestion de la propagande, achat de l'isoloir, etc.)

- **Entre 100 et 150 euros HT** : le prix, pour les communes, d'un panneau électoral

L'exécutif a tenté à plusieurs reprises de dématérialiser la propagande officielle, notamment lors des projets de loi de finances pour 2014, 2015 et 2017.

La commission des lois du Sénat s'y est toujours opposée. Comme l'a souligné Pierre-Yves Collombat dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018, **la dématérialisation de la propagande n'est certainement pas de nature à améliorer la participation des citoyens** les plus âgés ou vivant dans des « zones banches »<sup>3</sup>.

Sur le terrain, **la propagande officielle doit être organisée de manière millimétrée**, en particulier pour l'envoi des professions de foi et des bulletins de vote aux électeurs. **Les professionnels du secteur s'inquiètent particulièrement pour les élections régionales et départementales de mars 2021.** Ainsi, au second tour, ils disposeront d'au maximum deux jours pour mettre sous pli les documents de chaque scrutin et les transmettre aux 47 millions d'électeurs.

<sup>2</sup> Soit un panneau pour chacune des 34 listes de candidats dans les 76 000 lieux d'affichage.

<sup>3</sup> Avis budgétaire n° 114 (2017-2018), « *Administration générale et territoriale de l'État* », p. 29 à 31.

## **Des difficultés concrètes pour les communes : le « casse-tête » des élections européennes de mai 2019**

La multiplication des candidatures complique sérieusement la tâche des communes, en particulier pour les élections européennes.

Lors du scrutin de mai 2019, près de 2,6 millions de panneaux devaient être installés dans toute la France pour apposer les affiches des 34 listes de candidats. Beaucoup de communes ont toutefois manqué de panneaux, la presse évoquant une « *pénurie de panneaux* », un « *casse-tête logistique* » ou encore des maires contraints de « *bricoler* » pour sortir de l'impasse<sup>4</sup>.

Les maires ont eu moins d'une dizaine de jours pour trouver des solutions (incluant deux week-ends et un jour férié, le 8 mai). Tous n'ont pas pu acheter de nouveaux panneaux, soit parce que leurs fournisseurs étaient en rupture de stock, soit par manque de ressources financières.

**Le Gouvernement a encouragé les maires à recourir au « système D » pour respecter leurs obligations, tout en excluant toute dotation supplémentaire.** Beaucoup de communes ont dû scinder leurs panneaux en deux parties, fabriquer leurs propres panneaux ou encore délimiter de nouveaux emplacements sur les murs des bâtiments publics.

### **Pénurie de panneaux électoraux : le recours au « système D »**

- La commune de **La Mouche (Manche, 246 habitants)** disposait de 16 panneaux métalliques, ce qui était insuffisant pour apposer les affiches des 34 listes de candidats. Elle a acheté cinq plaques contrecollées en urgence, installées le long d'une clôture municipale.

- Faisant face aux mêmes difficultés, le premier adjoint au maire de **Conches-en-Ouche (Eure, 5 054 habitants)** a déclaré : « *nous avons vraiment raclé les fonds de tiroirs avant de nous mettre à la confection de panneaux en bois. Il nous en manquait une bonne dizaine et comme c'est obligatoire devant chaque bureau de vote, nous n'avions pas le choix* »<sup>5</sup>.

- **Morbecque (Nord, 2 538 habitants)**, qui devait fournir 102 emplacements électoraux à proximité de ses trois lieux de vote, a scindé ses panneaux en deux parties. **Marseille (Bouches-du-Rhône, 862 211 habitants)** a procédé de même. Les affiches de certains candidats étaient toutefois trop larges pour les panneaux ainsi scindés.

- **Fontainebleau (Seine-et-Marne, 14 907 habitants)** a dû acquérir 70 panneaux métalliques, sans majoration de sa dotation pour frais d'assemblée électorale.

Une fois installés, les panneaux occupent une **surface non négligeable sur l'espace public**, pour une largeur d'environ un mètre par panneau.

Ils sont **toutefois laissés vides par certains candidats**, ce qui ne manque pas de surprendre les électeurs.

D'après les professionnels de l'affichage, **sur 34 listes de candidats aux élections européennes de mai 2019, seule une quinzaine ont apposé des affiches sur la plupart de leurs panneaux électoraux.** Quelques jours avant le scrutin, des journalistes s'interrogeaient en ces termes : « *Pourquoi y a-t-il tant de panneaux*

<sup>4</sup> Voir, notamment, les articles suivants : « *Panneaux électoraux, temps d'antenne... Pourquoi les 34 listes en lice aux européennes sont un casse-tête logistique* » (Franceinfo, 9 mai 2019) et « *Européennes : 34 listes, pas assez de panneaux... les maires vont devoir bricoler* » (Le Parisien, 8 mai 2019).

<sup>5</sup> Cité par le journal Paris Normandie (« *À Évreux, avec 34 listes aux européennes, les panneaux électoraux deviennent un vrai casse-tête* », 17 mai 2019).

électoraux sans affiches ? ». D'autres évoquaient des « *panneaux électoraux boudés par les candidats* »<sup>6</sup>.

En pratique, **certains candidats évitent d'imprimer des affiches électorales**, notamment lorsqu'ils ne pensent pas atteindre le seuil de remboursement de leurs dépenses. D'autres rencontrent des difficultés matérielles pour « approvisionner » leurs panneaux.

**Certains candidats s'abstiennent également de diffuser leurs bulletins de vote. Ces derniers sont alors imprimés par les électeurs**, à partir d'un modèle diffusé sur internet.

Lors des élections européennes de mai 2019, l'impression « à domicile » a toutefois **accru les risques de nullité des bulletins de vote** : le poids des bulletins était limité à 70 g/m<sup>2</sup>, alors que les ramettes de papier sont en général plus épaisses (80 g/m<sup>2</sup>). En pratique, **les bureaux de vote se sont montrés compréhensifs** : interrogé par le rapporteur, le ministère de l'intérieur n'a pas connaissance de bulletins annulés pour ce motif.

### **LA PROPOSITION DE LOI : UNE VOLONTÉ DE RATIONALISER LA PROPAGANDE OFFICIELLE**

La proposition de loi prévoit de rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux et d'assouplir les règles de grammage des bulletins de vote. Elle concerne **l'ensemble des scrutins**, pas seulement les élections européennes.

#### ***Rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux***

**Désormais, les candidats devraient préciser dans leur déclaration de candidature s'ils souhaitent, ou non, utiliser leurs panneaux électoraux.** Les maires n'auraient plus l'obligation d'installer des panneaux pour l'ensemble des candidats mais uniquement pour ceux qui en font la demande.

La proposition de loi prévoit également un **dispositif de sanction** : si un candidat réserve des panneaux sans y apposer d'affiches, il devra **rembourser à la commune « les frais d'établissement de ces emplacements »**, dans des conditions fixées par le pouvoir réglementaire.

En complément, un décret en Conseil d'État définirait le nombre et les dimensions des affiches que les candidats pourront apposer sur leurs panneaux électoraux. **Si plus de quinze candidats utilisent leurs emplacements, le nombre et la dimension des affiches seraient réduits de moitié.**

#### ***Assouplir les règles de grammage des bulletins de vote***

La proposition de loi vise, enfin, à assouplir les règles de grammage des bulletins de vote.

**Les bulletins pesant entre 60 et 80 g/m<sup>2</sup> seraient autorisés, ce qui permettrait de sécuriser l'impression des bulletins de vote « à domicile » et de simplifier le contrôle opéré par les maires et les membres des bureaux de vote.**

---

<sup>6</sup> Journaux Le Parisien (17 mai 2019) et l'Ardennais (22 mai 2019).

## LA POSITION DE LA COMMISSION : AIDER LES MAIRES TOUT EN PRÉSERVANT LES DROITS DES CANDIDATS

### Mieux accompagner les maires dans la gestion des panneaux électoraux

- Répondre au « casse-tête » des élections européennes

**Les maires peuvent être remerciés** : tous ont trouvé, dans l'urgence, des solutions pour apposer les affiches des 34 listes de candidats aux élections européennes de mai 2019.

Les difficultés rencontrées justifient toutefois **l'intervention du législateur pour mieux épauler les maires dans l'installation des panneaux électoraux et éviter de s'en remettre au « système D »**.

**Pour le rapporteur, le « casse-tête » des élections européennes s'explique d'abord par la réforme du mode de scrutin**, le retour à la circonscription unique encourageant la multiplication des listes de candidats. Chaque liste accède à la visibilité d'une campagne nationale et bénéficie de moyens de propagande, notamment au travers des clips diffusés sur les chaînes publiques de radio et de télévision.

**La proposition de loi traite ce problème sous un angle différent : elle vise à rationaliser l'utilisation des panneaux pour l'ensemble des scrutins.**

Le « droit aux panneaux » ne serait pas remis en cause pour autant : tous les candidats pourraient en bénéficier, à condition d'en faire la demande dans leur déclaration de candidature.

**La commission a adhéré à l'objectif principal de la proposition de loi : éviter d'installer des panneaux inutiles, que les candidats ne souhaitent pas utiliser.**

**Conformément à la tradition républicaine, elle a différé son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2020.** Cette précaution évite de modifier les règles applicables aux élections municipales à quelques semaines du scrutin.

La commission a également enrichi la proposition de loi en « **desserrant** » le **calendrier des élections européennes** : elle a avancé le délai limite de dépôt des candidatures pour que les communes disposent d'une semaine supplémentaire pour l'installation de leurs panneaux.

- Prendre acte des évolutions réglementaires concernant le grammage des bulletins de vote

**Le décret n° 2019-1494 du 27 décembre 2019 sécurise l'impression « à domicile » des bulletins de vote en modifiant les règles de grammage.** Le poids « standard » d'un bulletin reste fixé à 70 g/m<sup>2</sup>. Les bulletins dont le grammage est compris entre 60 et 80 g/m<sup>2</sup> sont toutefois tolérés lors du dépouillement.

L'article 2 de la proposition de loi a donc été supprimé, car satisfait.

### Préserver les droits des candidats

Lors de ses travaux, la commission a adopté plusieurs amendements pour préserver les droits des candidats. Leur liberté d'expression constitue, en effet, **une garantie fondamentale pour « l'information de chacun et la défense de toutes les opinions »**<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Conseil constitutionnel, 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, décision n° 2018-773 DC.

○ L'utilisation des panneaux électoraux

**Les candidats disposeraient d'un « droit aux remords »** : ils pourraient solliciter l'installation de panneaux électoraux jusqu'à deux jours avant le début de la campagne. Cette disposition constitue une souplesse pour les candidats qui modifient leur stratégie électorale dans la « dernière ligne droite », en fonction des financements recueillis ou de l'évolution des sondages.

**La commission a supprimé le dispositif de sanction prévu par la proposition de loi**, qui paraissait complexe à mettre en œuvre et disproportionné pour les candidats de bonne foi. Elle a refusé de sanctionner des candidats qui, pour un cas de force majeure, n'occupent pas la totalité de leurs panneaux (problèmes pour l'impression des affiches, retard dans le collage, dégradation du matériel électoral par un tiers, etc.).

○ Le nombre et la dimension des affiches

**La commission n'a pas retenu le dispositif visant à réduire de moitié le nombre et la dimension des affiches lorsque les panneaux électoraux sont utilisés par plus de quinze candidats.**

Ce dispositif pouvait, en effet, conduire à mettre au pilon de nombreuses affiches.

Dans l'exemple des élections municipales, seuls quatre jours séparent le dépôt des candidatures et le début de la campagne officielle du premier tour. Beaucoup de candidats sont donc contraints d'imprimer leurs affiches avant de connaître le nombre total de candidatures.

Sur proposition du rapporteur, **la commission a adopté un dispositif plus souple, consacrant la possibilité pour le maire d'adapter les dimensions des panneaux électoraux** à trois conditions :

- le nombre de panneaux à installer doit être supérieur à quinze ;
- la commune ne dispose pas d'un nombre suffisant de panneaux ;
- tous les candidats bénéficient d'une surface égale pour apposer leurs affiches.

Cette disposition s'inscrit dans la même logique que la faculté, reconnue par les instructions ministérielles, de scinder les panneaux électoraux en deux parties.

\*

**La proposition de loi ainsi adoptée par la commission sera examinée en séance publique le 6 février 2020.**