

N° 385

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 mars 2019

PROPOSITION DE LOI

visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral,

PRÉSENTÉE

Par M. Alain RICHARD

et les membres du groupe La République En Marche,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le code électoral a été constitué, en regroupant des textes antérieurs, par deux décrets de 1956 (partie législative) et 1964 (partie réglementaire)¹. Au fil des années, ce code a perdu en cohérence : de multiples modifications de plus ou moins grande ampleur se sont succédé, sans réflexion d'ensemble pour améliorer la lisibilité du droit applicable.

Dès 2010, la commission des lois du Sénat regrettait la « *sédimentation de législations nouvelles* » au sein du code électoral². La tentative de « recodification » engagée en 2007 n'a jamais abouti, malgré l'important travail de la Commission supérieure de codification.

Selon le ministère de l'intérieur, 932 360 candidats ont participé aux élections municipales de 2014 ; ils étaient 21 456 aux élections régionales de 2015 et 7 866 aux élections législatives de 2017. Dans bien des cas, le code électoral a constitué une source de complexité, voire de crainte, pour les candidats, à l'opposé de sa fonction initiale.

En outre, certaines procédures gagneraient à être simplifiées ou sécurisées, comme l'a constaté le Conseil constitutionnel dans ses observations sur les élections législatives de 2017³.

Sans revoir l'ensemble du code électoral, la présente proposition de loi vise à clarifier certaines de ses dispositions, notamment celles relatives aux comptes de campagne. Elle est complétée par une proposition de loi organique, qui s'inscrit dans la même logique.

Le chapitre I^{er} comporte trois articles relatifs à l'encadrement du financement des campagnes électorales, d'une part, et, d'autre part, aux sanctions d'inéligibilité qui en procèdent.

¹ Décret n° 56-981 du 1^{er} octobre 1956 portant code électoral et décret n° 64-1087 du 27 octobre 1964 portant codification des règlements d'administration publique (RAP) et décrets en conseil d'État concernant l'élection des députés, des conseillers généraux, des conseillers municipaux et des sénateurs de la métropole et des départements d'outre-mer.

² Rapport d'information n° 186 (2010-2011) fait par le groupe de travail de la commission des lois du Sénat sur l'évolution de la législation applicable aux campagnes électorales.

³ Décision n° 2019-28 ELEC du 21 février 2019.

L'**article 1^{er}** tend à modifier les règles de dépôt des comptes de campagne. Il poursuit trois objectifs :

- Dispenser les candidats de présenter un compte de campagne lorsqu'ils obtiennent moins de 2 % des suffrages exprimés (contre 1 % aujourd'hui) et ne bénéficient pas de dons de personnes physiques. Cette mesure présenterait deux avantages : elle simplifierait les démarches administratives des candidats et permettrait à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) de se concentrer sur les comptes qui présentent le plus d'enjeux ;

- Imposer, pour plus de fiabilité, la production d'un relevé de compte bancaire aux candidats dispensés de recourir à un expert-comptable du fait qu'aucune dépense ou recette ne figure dans leur compte de campagne ;

- Donner une meilleure cohérence à l'article L. 52-12 du code électoral en distinguant plus lisiblement les règles relatives au dépôt des comptes de campagne, à leur contrôle et à leur publication.

L'**article 2** vise à clarifier les hypothèses dans lesquelles le juge de l'élection peut prononcer l'inéligibilité d'un candidat aux élections municipales, départementales ou régionales. La proposition de loi organique comporte un dispositif similaire pour les élections législatives et sénatoriales.

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, il existe aujourd'hui une différence de rédaction peu pertinente entre :

- d'une part, les cas où le juge de l'élection « *peut* » (faculté) déclarer inéligible un candidat (dépassement du plafond des dépenses électorales ou absence de compte de campagne) ;

- et, d'autre part, les cas où il « *prononce l'inéligibilité* » (obligation) d'un candidat dont le compte a été rejeté en raison d'une « *volonté de fraude* » ou d'un « *manquement d'une particulière gravité* ».

Dès lors, l'article 2 tend à harmoniser ces rédactions en prévoyant que le juge de l'élection « *peut* » déclarer le candidat inéligible « *en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales* ». Une simple erreur matérielle, sans volonté de fraude, ne doit pas entraîner qu'un candidat soit déclaré inéligible.

Reprenant une préconisation du Conseil constitutionnel, l'article 2 vise également à revoir le « point de départ » de cette inéligibilité, sans modifier sa durée maximale de trois ans.

En l'état du droit, l'inéligibilité s'applique à compter de la décision du juge de l'élection. Or, l'instruction de l'affaire peut prendre plusieurs mois (voire une année complète) et varie d'un dossier à l'autre. En conséquence, pour des irrégularités équivalentes, certains candidats subissent une période d'inéligibilité incluant un scrutin ultérieur et d'autres voient leur inéligibilité expirer avant ce scrutin.

L'article 2 propose donc que cette inéligibilité s'applique à compter du premier tour du scrutin concerné par la décision du juge de l'élection et non à compter de cette dernière. Commun à l'ensemble des candidats, ce nouveau « point de départ » de l'inéligibilité réduirait les disparités observées.

L'**article 3** transpose cette mesure aux inéligibilités prononcées pour des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Le chapitre II comporte deux articles, relatifs à la propagande et aux opérations de vote.

L'**article 4** concerne les réunions électorales. En l'état du droit, ces réunions sont autorisées pendant la journée du samedi qui précède le scrutin, alors que les autres formes de propagande électorale (tracts, messages électroniques, *etc.*) sont interdites.

Dans une volonté de cohérence et d'équité, il est proposé d'interdire l'organisation des réunions électorales à partir du samedi matin, zéro heure. Par ailleurs, l'ensemble des interdictions prévues à l'approche du scrutin seraient regroupées au sein de l'article L. 49 du code électoral.

Relatif au contenu des bulletins de vote, l'**article 5** poursuit deux objectifs.

En premier lieu, il tend à rappeler l'interdiction de faire figurer sur le bulletin de vote d'autres noms de personne que celui du ou des candidats ou de leurs remplaçants éventuels⁴. Une exception doit toutefois être prévue : le bulletin pourrait comprendre le nom d'un candidat d'une autre circonscription, pressenti pour présider l'organe délibérant concerné par le scrutin.

⁴ En l'état du droit, cette interdiction figure à l'article R. 30 du code électoral. Elle a toutefois fait l'objet d'une interprétation relativement libérale du juge de l'élection.

En second lieu, les candidats ont l'interdiction de faire figurer sur leur bulletin de vote « *la photographie ou la représentation de toute personne* », l'objectif étant de garantir la sincérité du scrutin et d'éviter tout détournement d'image.

Le chapitre III porte sur diverses mesures de coordination et sur les modalités d'entrée en vigueur de la proposition de loi.

L'**article 6** tend à codifier l'usage républicain selon lequel le régime électoral et le périmètre des circonscriptions ne peuvent pas être modifiés dans l'année qui précède le scrutin. Cet article, introduit par amendement parlementaire dans la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990⁵, a bien sa place dans le code électoral lui-même.

Il pose un principe, auquel le législateur pourrait déroger au cas par cas ; on peut cependant noter qu'il a toujours été respecté depuis la loi de 1990. Le pouvoir réglementaire, lui, ne pourrait pas s'y soustraire, notamment pour le découpage des cantons ou les changements de limites communales.

L'article d'origine est abrogé en conséquence, confirmant ainsi la volonté du Sénat de lutter contre les « *fossiles législatifs* ».

L'**article 7** vise à procéder à diverses coordinations et à étendre l'application de la proposition de loi aux collectivités d'outre-mer.

En application de l'**article 8**, la proposition de loi entre en vigueur le 30 juin 2020, afin de ne perturber ni le déroulement des prochaines élections municipales ni le dépôt des comptes de campagne afférents⁶.

⁵ Loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

⁶ Les prochaines élections municipales doivent se tenir avant la fin du mois de mars 2020. Conformément à l'article L. 52-12 du code électoral, les candidats tenus à présenter un compte de campagne peuvent le déposer jusqu'au dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin.

Proposition de loi visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral

CHAPITRE I^{ER}

Encadrement du financement des campagnes électorales et règles d'inéligibilité

Article 1^{er}

- ① L'article L. 52-12 du code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Au début, sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « I. – Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement des dépenses électorales prévu à l'article L. 52-11 est tenu d'établir un compte de campagne lorsqu'il a obtenu au moins 2 % des suffrages exprimés, ou s'il a bénéficié de dons de personnes physiques conformément à l'article L. 52-8 du présent code et selon les modalités prévues à l'article 200 du code général des impôts.
- ④ « Pour la période mentionnée à l'article L. 52-4 du présent code, le compte de campagne retrace, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par le candidat ou le candidat tête de liste ou pour son compte, à l'exclusion des dépenses de la campagne officielle. » ;
- ⑤ 2° Les deux premières phrases du premier alinéa sont supprimées ;
- ⑥ 3° Après le même premier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑦ « Sous réserve du règlement de dépenses engagées avant le premier tour de scrutin, le compte de campagne des candidats présents au seul premier tour ne peut retracer de dépenses postérieures à la date de celui-ci.
- ⑧ « La valeur vénale résiduelle des immobilisations éventuellement constituées au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4 doit être déduite des charges retracées dans le compte de campagne. » ;
- ⑨ 4° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :
- ⑩ a) Au début, est ajoutée la mention : « II. – » ;
- ⑪ b) Les quatre dernières phrases sont supprimées ;

- ⑫ 5° Après le même deuxième alinéa, il est inséré un III ainsi rédigé :
- ⑬ « III. – Le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables. Ce dernier met le compte de campagne en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises.
- ⑭ « Cette présentation n'est pas nécessaire :
- ⑮ « 1° 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, et le candidat ou le candidat tête de liste transmet à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques les relevés du compte bancaire ouvert par son mandataire en application des articles L. 52-5 et L. 52-6 ;
- ⑯ « 2° Ou lorsque que le candidat ou le candidat tête de liste n'est pas tenu d'établir un compte de campagne, en application du I du présent article. » ;
- ⑰ 6° Le troisième alinéa est supprimé ;
- ⑱ 7° Le début de la première phrase du quatrième alinéa est ainsi rédigé :
- ⑲ « IV. – La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques assure... (*le reste sans changement*). » ;
- ⑳ 8° Au début du cinquième alinéa, est ajoutée la mention : « V. – » ;
- ㉑ 9° À l'avant-dernier alinéa, les mots : « aux dispositions du deuxième alinéa » sont remplacés par les mots : « au II du présent article ».

Article 2

- ① L'article L. 118-3 du code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Les trois premiers alinéas sont remplacés par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ③ « Lorsqu'il relève une volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales, le juge de l'élection, saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, peut déclarer inéligible :
- ④ « 1° Le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12 ;

- ⑤ « 2° Le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales ;
- ⑥ « 3° Le candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit. » ;
- ⑦ 2° L'avant-dernier alinéa est ainsi modifié :
- ⑧ a) À la première phrase, les mots : « prévue aux trois premiers alinéas du » sont remplacés par les mots : « mentionnée au » ;
- ⑨ b) À la fin de la seconde phrase, les mots : « à la date de la décision » sont remplacés par les mots : « au premier tour du scrutin concerné par la décision du juge de l'élection » ;
- ⑩ 3° Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑪ « En cas de scrutin binominal, l'inéligibilité s'applique aux deux candidats du même binôme. »

Article 3

À la fin de la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 118-4 du code électoral, les mots : « à la date de la décision » sont remplacés par les mots : « au premier tour du scrutin concerné par la décision du juge de l'élection ».

CHAPITRE II

Propagande et opérations de vote

Article 4

- ① Le chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Après les mots : « liberté de réunion », la fin de l'article L. 47 est ainsi rédigée : «, la loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques et le présent code. » ;
- ③ 2° L'article L. 49 est ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 49.* – À partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de :
- ⑤ « 1° Distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents ;

- ⑥ « 2° Diffuser ou faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale ;
- ⑦ « 3° Procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat ;
- ⑧ « 4° Tenir une réunion électorale. » ;
- ⑨ 3° L'article L. 49-1 est abrogé.

Article 5

- ① L'article L. 52-3 du code électoral est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 52-3.* – Les bulletins de vote ne peuvent pas comporter :
- ③ « 1° D'autres noms de personne que celui du ou des candidats ou de leurs remplaçants éventuels, à l'exception du candidat désigné comme devant présider l'organe délibérant concerné par le scrutin ;
- ④ « 2° La photographie ou la représentation de toute personne.
- ⑤ « Les bulletins de vote peuvent comporter un emblème. »

CHAPITRE III

Diverses coordinations et modalités d'entrée en vigueur

Article 6

- ① I. – Le livre VIII du code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° L'intitulé est ainsi rédigé : « Procédure de modification du régime électoral et du périmètre des circonscriptions » ;
- ③ 2° Au début, il est ajouté un titre I^{er} ainsi rédigé :
- ④ « *TITRE I^{ER}*
- ⑤ « *STABILITÉ DU DROIT DANS L'ANNÉE QUI PRÉCÈDE LE SCRUTIN*
- ⑥ « *Art. L. 567-1 A.* – Il ne peut être procédé à une modification du régime électoral ou du périmètre des circonscriptions dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin. » ;
- ⑦ 3° Il est ajouté un titre II intitulé : « Commission prévue par l'article 25 de la Constitution » et qui comprend les articles L. 567-1 à L.O. 567-9.

- ⑧ II. – La loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux est abrogée.
- ⑨ III. – Au premier alinéa du I de l'article 15 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, après la référence : « livre I^{er} », est insérée la référence : « et le titre I^{er} du livre VIII ».

Article 7

- ① Le code électoral est ainsi modifié :
- ② 1° Aux 1° et 2° de l'article L. 45-1, les mots : « suivant la date de » sont remplacés par les mots : « à compter du premier tour du scrutin concerné par » ;
- ③ 2° Au deuxième alinéa de l'article L. 52-11-1, au premier alinéa de l'article L. 118-2 et à l'article L. 330-9-1, la référence : « deuxième alinéa » est remplacée par la référence : « II » ;
- ④ 3° Le premier alinéa du I de l'article L. 388 est ainsi modifié :
- ⑤ a) Après la référence : « livre I^{er} », est insérée la référence : « et du titre I^{er} du livre VIII » ;
- ⑥ b) La référence : « n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense » est remplacée par la référence : « n° du visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral » ;
- ⑦ 4° Aux articles L. 454, L. 478, L. 505 et L. 532, les mots : « aux dispositions du deuxième alinéa » sont remplacés par la référence : « au II ».

Article 8

La présente loi entre en vigueur le 30 juin 2020.