

...la proposition de loi visant à

CRÉER UN FICHIER NATIONAL DES PERSONNES INÉLIGIBLES

Droit constitutionnel découlant de l'**article 6** de la Déclaration **des droits de l'homme et du citoyen de 1789**, l'**éligibilité** répond à des critères fixés par le code électoral dont certains sont applicables à l'ensemble des élections, et d'autres sont propres à chaque élection.

Le respect de ces conditions est assuré à la fois au moyen d'un **contrôle a priori réalisé par les services préfectoraux**, chargés de l'enregistrement des candidatures aux principales élections, et d'un **contrôle a posteriori confié au juge de l'élection**. Les conséquences du constat de l'inéligibilité varient sensiblement selon ces deux modalités : en amont de l'élection, celui-ci doit constituer un motif de **refus d'enregistrement de la candidature** ; en aval de l'élection, il peut conduire à **annuler l'élection** dans son ensemble.

La vérification de l'éligibilité des candidats, ou du moins de l'absence d'inéligibilité, revêt ainsi une importance décisive au regard de la **sincérité du processus électoral**, du caractère équitable de la compétition entre les candidats, et, *in fine*, de la **confiance des citoyens dans les élections**.

Pourtant, si les services préfectoraux disposent actuellement de quelques outils leur permettant de contrôler certains cas d'inéligibilité, **il n'existe pas d'instrument de contrôle systématique et automatique** permettant de traiter l'ensemble des candidatures, dans les délais contraints d'enregistrement de celles-ci qui incombent aux préfetures.

Dans ce contexte, la **proposition de loi n° 884 (2024-2025)**, déposée le 2 septembre 2025 par **Sophie Briante Guillemont**, vise à créer un **fichier national des personnes inéligibles**, qui recenserait les inéligibilités découlant de trois types de décision : les **décisions des juridictions pénales, des juges électoraux** (juridictions administratives et Conseil constitutionnel) **et du juge judiciaire**. Le texte propose de confier la gestion de ce nouveau fichier, qui serait inscrit dans le code électoral, au ministère de l'intérieur, et précise ses modalités d'alimentation et de consultation.

La commission a souscrit à l'objectif de la proposition de loi en ce qu'elle offrira aux services chargés de l'enregistrement des candidatures **un outil précieux** leur permettant de vérifier, **de façon rapide et exhaustive**, l'absence d'inéligibilité des candidats. En sus des probables **gains de coût et de temps** qui pourront être espérés à long terme, la commission salue une mesure susceptible de contribuer à **réduire le nombre d'annulations d'élections par le juge électoral**.

Soucieuse de **garantir la souplesse et l'adaptabilité** de ce nouveau fichier s'agissant de ses **modalités techniques**, elle a, à l'initiative du rapporteur, **resserré le texte** sur ses dispositions relatives à la création, à la définition et à la finalité de ce qu'elle a préféré renommer « **répertoire** ». Enfin, la commission a prévu **l'obligation pour les services préfectoraux de consulter la nouvelle base de données**, de manière à pousser la logique du texte à son terme et d'asseoir législativement l'obligation de contrôle *a priori* de l'absence d'inéligibilité.

Sur la proposition du rapporteur, la commission a **adopté** la proposition de loi **ainsi modifiée**.

1. LES INFORMATIONS RELATIVES AUX INÉLIGIBILITÉS SONT ACTUELLEMENT MORCELLÉES, EMPÊCHANT UN CONTRÔLE EXHAUSTIF DANS LES DÉLAIS D'ENREGISTREMENT DES CANDIDATURES

A. AU-DELÀ DES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ, LE CODE ÉLECTORAL FIXE DES RÈGLES D'INÉLIGIBILITÉS

Les **conditions générales d'éligibilité**, applicables aux candidats pour l'ensemble des élections, sont la **nationalité**, la **qualité d'électeur**, la **majorité**¹, et le **respect des obligations imposées par le code du service national**². Sont également prévues des conditions d'éligibilité propres à chaque election : par exemple, les candidats aux élections municipales doivent justifier de leur qualité d'électeurs de la commune ou d'inscription au rôle des contributions directes de la commune au 1^{er} janvier de l'année d'élection³.

Le code électoral fixe également des **règles d'inéligibilités** qui s'apprécient au premier tour de scrutin. On distingue **quatre principaux motifs d'inéligibilité** :

- l'inéligibilité résultant d'une **condamnation pénale**⁴ ;
- l'inéligibilité prononcée par le **juge électoral** en cas de violation de la législation sur la campagne électorale ou de manquement aux obligations de transparence⁵ ou fiscales⁶ ;
- l'inéligibilité liée à l'absence de capacité juridique, les personnes placées sous **tutelle** ou sous **curatelle** n'étant pas éligibles⁷ ;
- l'inéligibilité **fonctionnelle**, liée à la fonction de la personne. Visant à éviter les conflits d'intérêts, elle varie selon les élections. À la différence des trois autres motifs d'inéligibilité, elle est subjective et relative.

B. MALGRÉ CERTAINES AVANCÉES, LE CONTRÔLE A PRIORI DE L'ABSENCE D'INÉLIGIBILITÉ DEMEURE RESTREINT

Hérité d'une conception selon laquelle, d'une part, l'État, incarné en la personne des préfets, devait rester le plus éloigné possible du processus électoral et, d'autre part, le primat doit être donné à la **liberté de candidature**, le **contrôle de l'éligibilité** est aujourd'hui principalement exercé **a posteriori** par le **juge de l'élection**.

Cette logique conduit à des **annulations d'élections** lorsque le juge, saisi d'un recours, constate l'inéligibilité d'un candidat, rendant ensuite nécessaire la tenue d'élections partielles⁸.

¹ Ces trois premiers critères étant posés par l'article L. 44 du code électoral.

² Soit, aujourd'hui, le recensement et la participation à la journée de citoyenneté (articles L. 113-1 et L. 114-2 du code du service national).

³ Art. L. 228 du code électoral.

⁴ La peine complémentaire d'interdiction des droits civiques, civils et de famille, qui peut notamment porter sur l'éligibilité, est prévue par l'article 131-26 du code pénal. Depuis la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, l'article 131-26-2 du code pénal prévoit le caractère obligatoire du prononcé de cette peine complémentaire d'inéligibilité pour toute personne coupable d'un délit mentionné au II du même article ou d'un crime.

⁵ En application de l'article L. 45-1 du code électoral, ne peuvent pas faire acte de candidature les personnes déclarées par le juge administratif ou le juge constitutionnel inéligibles en application des articles L. 118-3 et L.O. 136-1, si le compte de campagne n'a pas été déposé dans les conditions et délais prescrits à l'article L. 52-12, si le compte de campagne « a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales » et en application des articles L. 118-4 et L.O. 136-3 si « le candidat a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin ».

⁶ Pour les parlementaires, le non-respect des obligations de déclaration et de paiement des impôts dont il est redevable peut conduire le Conseil constitutionnel à prononcer l'inéligibilité (art. L.O. 136-4 du code électoral).

⁷ Comme le prévoient les articles L.O. 129 (élections législatives et sénatoriales), L. 200 (élections départementales), L. 230 (élections municipales) et L. 340 (élection régionales) du code électoral.

⁸ Ainsi, le Conseil constitutionnel a annulé les élections législatives s'étant déroulées dans la 2^e circonscription du Jura les 30 juin et 7 juillet 2024 (décision n° 2024-6341 AN du 13 février 2025) parce que l'un des candidats, placé sous curatelle renforcée, était inéligible à la date du premier tour du scrutin.

Si des **outils de contrôle a priori** existent, leur efficacité paraît limitée.

- S'agissant des inéligibilités résultant d'une sanction pénale

Les autorités compétentes pour recevoir les déclarations de candidature à une élection peuvent, depuis la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, **demandeur la délivrance du bulletin n°2 (B2) du casier judiciaire des candidats, afin de vérifier si la peine complémentaire d'inéligibilité y est mentionnée**¹.

Le **casier judiciaire national** (CJN) n'étant toutefois pas équipé pour assurer une transmission automatisée et systématisée des B2 aux préfectures, les préfectures sont contraintes de **demandeur des B2 pour chacun des candidats**. Ainsi, lors des élections municipales de 2020, seules 6 % des candidatures (soit 62 000 sur un total de 902 465) ont fait l'objet d'une demande de B2, pour une seule inéligibilité d'après les informations transmises par le casier judiciaire national². En outre, bien que la procédure soit compatible avec le **délai de quatre jours** donné à l'autorité pour remettre le récépissé définitif de candidature³, elle paraît fastidieuse au regard du nombre d'étapes qu'elle comprend⁴.

Le nouveau service « **B2+** », déployé par le ministère de la justice d'ici la fin d'année 2025, doit permettre, pour les élections municipales et communautaires des 15 et 22 mars 2026, aux services préfectoraux d'obtenir, dans la majorité des cas, le B2 d'un candidat dans un délai maximal de 24 à 48 heures. Toutefois, ce nouveau service ne permettra **pas** davantage de **systématiser le contrôle** pour l'intégralité des candidatures⁵ : les consultations demeureront ponctuelles.

Récemment, la vérification des inéligibilités pénales a fait l'objet de deux recommandations comparables de la part d'inspections générales, d'une part, et de la Cour des comptes, d'autre part. Est ainsi suggérée la mise en œuvre d'un « **répertoire** » **des personnes inéligibles construit à partir du casier judiciaire national**, auquel auraient accès les autorités chargées d'examiner la recevabilité des candidatures aux élections⁶. À la suite de ces travaux, le ministère de l'intérieur a indiqué avoir entamé avec le ministère de la justice « *des échanges exploratoires* », tandis que ce dernier a rappelé au rapporteur que les priorités actuelles du casier judiciaire national sur le plan informatique n'avaient pas permis de mener d'études sur un projet de répertoire des personnes inéligibles.

- S'agissant des inéligibilités résultant de l'incapacité juridique

Il n'existe pas de système d'information centralisé répertoriant les décisions de placement sous tutelle ou curatelle : le **registre des mesures de protection des majeurs protégés**, prévu par la **loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 à l'article 427-1 du code civil**, n'a en effet pas encore vu le jour⁷. À l'heure actuelle, seul **l'extrait de la copie intégrale de l'acte de naissance** – qui n'est pas requis lors du dépôt des candidatures – permettrait à l'autorité enregistrant la candidature d'identifier cette cause d'inéligibilité⁸.

¹ En application du 7° de l'article 776 du code de procédure pénale.

² Données du rapport inter-inspections de juin 2020 sur le bilan et les perspectives du répertoire électoral unique.

³ En application de l'article R. 128 du code électoral.

⁴ En premier lieu, les préfectures accèdent au webservice du CJN ; en cas de B2 positif (présence de condamnations mais pas nécessairement de peines d'inéligibilité) ou d'erreur de saisie, un échange par courriel puis fax était mis en œuvre entre les préfectures et le ministère de la justice.

⁵ Seule une « injection en masse » de données le permettrait. Les ministres de l'intérieur et de la justice ont indiqué au rapporteur être en train d'étudier cette possibilité.

⁶ Voir le rapport inter-inspections précité, pp. 56-57, et la recommandation n° 6 de la Cour des comptes dans ses observations sur l'organisation des élections, publiées le 20 novembre 2024.

⁷ Conformément au II de l'article 18 de la loi n° 2024-317 du 8 avril 2024, ce registre doit être créé à une date fixée par décret, et au plus tard le 31 décembre 2026. Il serait géré par le ministère de la justice.

⁸ Dans le cas d'une décision de placement sous tutelle ou curatelle, la mention « RC » est portée sur le répertoire civil de la personne concernée par le tribunal judiciaire. Seule une vérification auprès du tribunal judiciaire du lieu de naissance du candidat permet toutefois de déterminer si cette mention correspond à une mesure de protection.

2. LE NOUVEAU FICHIER NATIONAL DES PERSONNES INÉLIGIBLES VISE À FACILITER LE CONTRÔLE DE L'ÉLIGIBILITÉ A PRIORI PAR LES SERVICES PRÉFECTORAUX

Afin de traduire la recommandation faite à l'automne 2024 par **la Cour des comptes** au regard des difficultés rencontrées par les préfetures dans la vérification des inéligibilités¹, la proposition de loi vise à **créer un fichier national des personnes inéligibles**.

À cette fin, son **article unique** tend à créer un nouveau chapitre III *bis* au sein du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral², qui serait relatif à ce nouveau fichier et comprendrait sept articles.

Ce nouveau fichier aurait pour but de **recenser l'identité de l'ensemble des personnes ayant été déclarés inéligibles** en conséquence :

- d'une condamnation pénale ;
- d'une décision du juge électoral (juge administratif ou Conseil constitutionnel) ;
- d'une décision du juge judiciaire prononçant une mesure de protection juridique d'une personne majeure à l'origine de la perte du droit d'éligibilité.

Le fichier comprendrait une liste **d'informations** relatives à **l'identification des personnes inéligibles**, d'une part (nom, date de naissance, nationalité et domicile), et à la **situation d'inéligibilité**, d'autre part (date de début et de fin de la période d'inéligibilité, motif, référence et auteur de la décision à l'origine de l'inéligibilité et mandats concernés).

La **gestion** du fichier national des personnes inéligibles serait confiée au **ministère de l'intérieur**, tandis que son **alimentation** incomberait :

- aux **services du ministère de la justice** chargés de la gestion du **casier judiciaire national**³, pour les inéligibilités résultant de condamnations pénales ;
- au **Conseil d'État**⁴, pour les inéligibilités résultant d'une décision du juge administratif ;
- aux **services du ministère de l'intérieur**, pour les décisions d'inéligibilité prononcées par le Conseil constitutionnel ;
- aux **greffes des tribunaux judiciaires**, pour les décisions de mesure de protection juridique d'une personne majeure.

La proposition de loi précise, en outre, la liste des **personnes ou services autorisés à consulter le nouveau fichier**, à savoir :

- les autorités compétentes pour enregistrer les déclarations de candidature ;
- les juridictions administratives et judiciaires ainsi que le Conseil constitutionnel ;
- pour les seules informations qui les concernent, les personnes inscrites dans le fichier.

Est également prévu le **droit de rectification** des données la concernant, en cas d'erreur, pour la personne inscrite au fichier ou son représentant légal.

Enfin, les modalités d'application du chapitre ainsi créé seraient renvoyées à un **décret en Conseil d'État** pris après avis de la **Commission nationale de l'informatique et des libertés** (CNIL).

¹ Voir l'exposé des motifs de la proposition de loi, p. 3.

² À la suite du chapitre relatif aux « conditions d'éligibilité et inéligibilités ».

³ Les dispositions relatives au CJN étant prévues aux articles 768 à 781 du code de procédure pénale.

⁴ Aux termes de l'article R. 741-13 du code des juridictions administratives, « le Conseil d'État est responsable de la mise à disposition du public, sous forme électronique, des décisions rendues par les juridictions administratives ».

3. UN OUTIL PRÉCIEUX FOURNI AUX PRÉFECTURES POUR LE CONTRÔLE DE L'ÉLIGIBILITÉ, MAIS UN TEXTE À RESSERRER SUR SES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET À COMPLÉTER PAR L'OBLIGATION FAITE AUX PRÉFECTURES DE CONSULTER LE NOUVEAU RÉPERTOIRE

A. LA COMMISSION VOIT DANS CETTE NOUVELLE BASE DE DONNÉES UN INSTRUMENT À L'INTÉRÊT INCONTESTABLE POUR LES PRÉFECTURES, QUI NÉCESSITERAIT TOUTEFOIS DES DÉVELOPPEMENTS TECHNIQUES CONSÉQUENTS, ET INVITE À PRÉSERVER LA SOUPLESSE DU DISPOSITIF

Le rapporteur salue dans la création d'un fichier national des personnes inéligibles une mesure bienvenue : en **consolidant en une seule base les données provenant de plusieurs sources**, elle permettrait aux préfetures d'effectuer un contrôle rapide et exhaustif de l'éligibilité des candidats, générerait à long terme des gains de coût et de temps, et limiterait le risque d'annulation des élections *a posteriori* par le juge, ce qui pourrait contribuer, *in fine*, à restaurer la confiance des citoyens dans le processus électoral et la démocratie.

Le rapporteur souligne également qu'une telle base de données permettrait une meilleure prise en compte du **principe de minimisation des données personnelles** auxquelles accèdent les agents, dans la mesure où le B2 communiqué actuellement aux services préfectoraux ne se limite pas aux informations relatives à la seule peine d'inéligibilité (lorsqu'elle existe).

La mise en place d'un tel outil supposerait toutefois des **développements informatiques conséquents** ainsi que des **moyens budgétaires** supplémentaires. À cet égard, la commission est pleinement consciente que la base de données visée **ne pourra être opérationnelle à brève échéance**. Rappelant que le répertoire électoral unique a vu le jour près de 3 ans après la loi qui a prévu sa création¹, la commission a estimé réaliste **l'horizon temporel de la fin d'année 2029** tel que précisé par l'amendement du rapporteur.

En tout état de cause, il a paru indispensable à la commission, dans un double objectif d'opérationnalité et de respect de la répartition entre le domaine de la loi et celui du règlement, de **préserver la souplesse et l'adaptabilité du dispositif**, qui sont gages de son succès. C'est pourquoi elle a, à l'initiative du rapporteur, **resserré les dispositions** de la proposition de loi sur celles **relevant du strict champ de la loi**. En particulier, il reviendra au pouvoir réglementaire d'identifier l'autorité compétente chargée de gérer et d'alimenter le fichier que vise à créer la proposition de loi², et de préciser ses modalités de consultation.

Enfin, la commission a jugé préférable de nommer « **répertoire** », plutôt que « fichier », cette nouvelle base de données, par cohérence avec d'autres outils dématérialisés existant en matière électorale.

B. SOUCIEUSE DE POUSSER À SON TERME LA LOGIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI, LA COMMISSION A PRÉVU L'OBLIGATION EXPLICITE, POUR LES SERVICES CHARGÉS D'ENREGISTRER LES CANDIDATURES, DE CONSULTER CE NOUVEAU RÉPERTOIRE

Pour le rapporteur, le **périmètre des types d'inéligibilité** que couvrirait le futur répertoire est **pertinent** en ce qu'il se concentre sur les inéligibilités objectives dont l'absence peut être contrôlée de façon absolue, à la différence des inéligibilités fonctionnelles.

¹ Prévu par la loi n° 2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales, le **répertoire électoral unique (REU)** a été utilisé la première fois lors des élections européennes du 26 mai 2019.

² Le Conseil constitutionnel jugeant de longue date que la détermination de l'autorité administrative habilitée à exercer les attributions au nom de l'État relève de la compétence du pouvoir réglementaire (voir par exemple les décisions n° 64-29 L du 12 mai 1964 ; n° 2018-28 L du 7 novembre 2019).

Le rapporteur rappelle néanmoins qu'en l'état du droit, le **champ des inéligibilités** est plus large que la portée des obligations législatives faites aux préfets s'agissant du contrôle *a priori* de l'éligibilité : s'agissant des élections municipales, la rédaction actuelle de l'**article L. 265** du code électoral ne suffit ainsi pas à contraindre le préfet à contrôler l'éligibilité des candidats au regard des décisions prononcées par le juge civil ou électoral, notamment. Aussi le rapporteur souligne-t-il la nécessité de **compléter le texte** d'une disposition prévoyant expressément **l'obligation de consultation du nouveau fichier par les autorités compétentes pour recevoir les déclarations de candidature**, de manière à créer une obligation de contrôle *a priori* de l'absence d'inéligibilité correspondant aux cas d'inéligibilité couverts par le fichier. Dans un objectif de cohérence et d'efficacité, la commission a adopté l'amendement du rapporteur à cette fin.

Réunie le mercredi 29 octobre 2025, la commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Le texte sera examiné en séance publique le jeudi 6 novembre 2025.

POUR EN SAVOIR +

- Observations définitives sur l'organisation des élections (exercices 2017-2023), Cour des comptes, 20 novembre 2024 ;
- Bilan et perspectives du répertoire électoral unique, rapport de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires étrangères, juin 2020.



Muriel Jourda

Présidente de
la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



Olivier Bitz

Rapporteur

Sénateur
(Union Centriste)
de l'Orne

[Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter [le dossier législatif](#)

