



**CLARIFICATION DE DIVERSES DISPOSITIONS DU DROIT ÉLECTORAL  
(DEUXIÈME LECTURE)**

*Commission des lois*

**Rapport n° 65 (2019-2020) de M. Arnaud de Belenet,  
déposé le 16 octobre 2019**

Réunie le mercredi 16 octobre 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° 735 (2018-2019) et la proposition de loi organique n° 736 (2018-2019)**, modifiées en première lecture par l'Assemblée nationale, visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

Déposés par **M. Alain Richard**, ces textes poursuivent **deux objectifs** : clarifier les règles de financement des campagnes électorales, d'une part, et mieux encadrer les opérations électorales, d'autre part.

**L'Assemblée nationale s'est efforcée de respecter l'équilibre des propositions de loi votées par le Sénat.** Elle a adopté conforme six articles de la proposition de loi (pour onze articles restant en discussion) et un article de la proposition de loi organique (pour cinq articles restant en discussion).

Les députés ont également proposé des rédactions de compromis sur la plupart des sujets, à l'exception du périmètre des menues dépenses et du « point de départ » des inéligibilités. Sur ces deux questions, le rapporteur a invité la commission à poursuivre les réflexions au-delà des présents textes.

**Malgré ces divergences ponctuelles avec l'Assemblée nationale, la commission des lois a adopté la proposition de loi et la proposition de loi organique sans modification, estimant qu'il s'agissait d'un bon compromis entre les deux assemblées.**

***Des simplifications concrètes pour les électeurs et les candidats***

Afin d'adapter notre droit électoral aux nouvelles pratiques politiques, les candidats et les partis pourraient **utiliser des plateformes en ligne** pour recueillir les dons de personnes physiques (**article 1<sup>er</sup> A de la PPL**).

Un décret en Conseil d'État déterminerait les modalités d'application de ce dispositif, notamment pour garantir la **traçabilité** des opérations financières et l'identité des donateurs.

De même, **le périmètre d'intervention des experts-comptables serait réduit** afin de simplifier les démarches administratives des candidats dont les dépenses électorales ne sont pas prises en charge par l'État (**article 1<sup>er</sup> de la PPL**). Cette mesure présenterait un impact significatif, les frais d'expertise comptable ayant représenté 3,5 millions d'euros lors des élections législatives de 2017, soit 5 % des dépenses électorales.

**Aucun consensus n'a été en revanche trouvé avec les députés concernant la définition des menues dépenses**, que le candidat peut régler directement sans passer par son mandataire financier.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) resterait compétente pour apprécier, au cas par cas, le périmètre des menues dépenses. À défaut d'une clarification des règles, ce retour au droit en vigueur préserverait une certaine souplesse pour les contrôles de la commission.

### ***De nouvelles garanties pour le contrôle des opérations électorales***

#### ***Préciser les règles de financement de la vie politique***

Comblant une lacune du droit en vigueur, **l'article 1<sup>er</sup> bis de la PPL tend à confirmer l'interdiction, pour les personnes morales autres que les formations politiques et les établissements bancaires, de garantir les prêts contractés par les candidats.**

Au cours de ses travaux, l'Assemblée nationale a étendu **l'obligation d'établir un compte de campagne à l'ensemble des candidats aux élections européennes**, même lorsqu'ils ont réuni moins de 1 % des suffrages exprimés et qu'ils n'ont pas reçu de dons de personnes physiques (**article 1<sup>er</sup> de la PPL**).

Avec le rétablissement d'une circonscription électorale unique pour les élections européennes, une liste de candidats aurait pu mener campagne au niveau national et recueillir jusqu'à 226 000 voix sans déposer de compte de campagne, ce qui ne semble pas compatible avec la nécessaire transparence du scrutin.

#### ***Mieux organiser la propagande électorale***

- ***Le calendrier de la campagne***

Pour éviter toute ambiguïté, **l'article 4 de la PPL tend à interdire l'organisation de réunions électorales à partir du samedi qui précède le scrutin, zéro heure.**

Sur proposition de son rapporteur, l'Assemblée nationale a souhaité **préciser, au niveau législatif, le calendrier des campagnes électorales (article 4 bis A de la PPL)**. Par cohérence avec les autres scrutins, la durée de la campagne électorale pour le premier tour des élections législatives serait réduite de 20 à 14 jours.

- ***La lutte contre l'affichage sauvage***

L'Assemblée nationale a conservé la **possibilité pour le maire ou, à défaut, le préfet de procéder à la dépose d'office des affiches**, après mise en demeure et aux frais des candidats concernés (**article 5 bis A de la PPL**).

À l'inverse, elle n'a pas souhaité imputer les coûts de nettoyage sur l'aide publique allouée aux candidats, estimant qu'une telle disposition pourrait engendrer des risques de manipulation de la part de leurs concurrents.

- ***Le contenu des bulletins de vote***

S'inspirant d'une observation du Conseil constitutionnel, **l'article 5 de la PPL vise à préciser le contenu des bulletins de vote.**

Au cours de ses travaux, l'Assemblée nationale a proposé **une solution de compromis**, articulée autour de deux principes :

- la possibilité de mentionner le nom d'un tiers serait réservée aux trois villes à secteurs et arrondissements (Paris, Lyon et Marseille) ;

- les candidats seraient autorisés à apposer leur photographie sur leur bulletin de vote.

Cette dernière disposition risque de soulever des difficultés pour les scrutins de liste (élections européennes, élections régionales, etc.). À titre d'exemple, un responsable politique pourrait s'inscrire en dernière position d'une liste de candidats dans le seul objectif d'apposer sa photographie sur le bulletin de vote.

De façon plus accessoire, **l'Assemblée nationale a interdit de faire figurer la photographie d'un animal sur le bulletin de vote.**

## Contenu des bulletins de vote

	Droit en vigueur	Texte du Sénat	Texte de l'Assemblée nationale
<b>Photographie ou représentation...</b>			
... du ou des candidats à l'élection concernée et de leurs suppléants	Autorisée	Interdite	Autorisée
... du candidat pressenti pour présider l'organe délibérant	Autorisée	Interdite	Autorisée uniquement pour les élections municipales de Paris, Lyon et Marseille
... d'un tiers	Autorisée	Interdite	Interdite
... d'un animal	Autorisée	Autorisée	Interdite
... de l'emblème du parti	Autorisée	Autorisée	Autorisée
<b>Nom...</b>			
... du ou des candidats à l'élection concernée et de leurs suppléants	Autorisé	Autorisé	Autorisé
... du candidat pressenti pour présider l'organe délibérant	Autorisé	Autorisé	Autorisé uniquement pour les élections municipales de Paris, Lyon et Marseille
... d'un tiers	Interdit	Interdit	Interdit

Source : commission des lois du Sénat

### **Préciser le régime des inéligibilités**

- **L'office du juge**

En matière d'inéligibilité, l'office du juge de l'élection serait clarifié (**articles 2 de la PPL et 1<sup>er</sup> de la PPLO**).

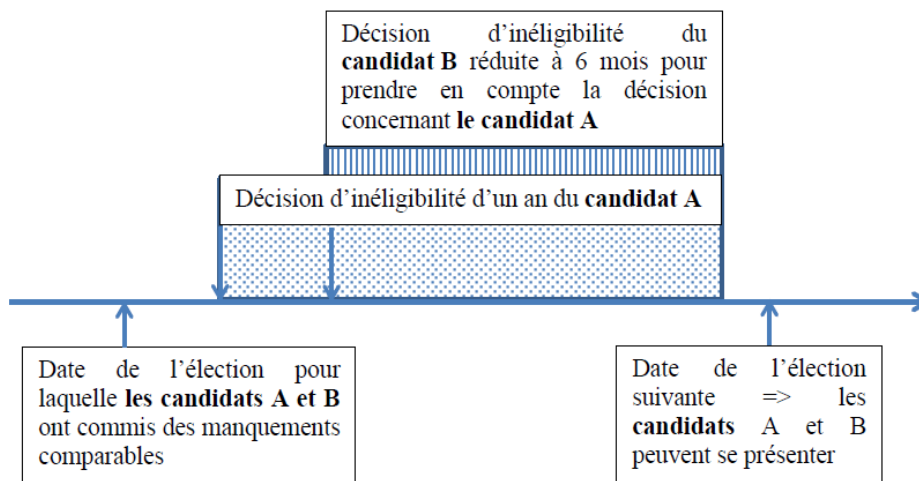
Quel que soit le manquement constaté, le juge pourrait déclarer le candidat inéligible « *en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales* ».

- **Le « point de départ » de l'inéligibilité**

Le « point de départ » de l'inéligibilité constitue aujourd'hui une source d'inéquité entre les candidats. L'effet de la sanction varie d'un candidat à l'autre, l'inéligibilité s'appliquant à compter de la décision définitive du juge de l'élection.

**En première lecture, le Sénat a autorisé le juge de l'élection à moduler la durée des inéligibilités**, l'objectif étant que des candidats ayant commis des irrégularités comparables soient déclarés inéligibles pour les mêmes scrutins (**articles 2 et 3 de la PPL, articles 1<sup>er</sup> et 2 de la PPLO**).

## « Point de départ » de l'inéligibilité : dispositif retenu par le Sénat en première lecture



Source : commission des lois de l'Assemblée nationale

**Cette disposition n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale**, les députés craignant de créer une nouvelle différence de traitement entre les candidats.

- **L'inéligibilité de certains membres du corps préfectoral**

**Le régime d'inéligibilité de certains membres du corps préfectoral serait renforcé, notamment pour mieux tenir compte du rôle qu'ils jouent dans les territoires (articles 3 bis A de la PPL et 2 ter de la PPLO).**

D'une part, le « délai de carence » serait étendu aux anciens membres du corps préfectoral, par cohérence avec le droit applicable aux autres scrutins. Comme l'a souligné en première lecture M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur « aucune raison n'explique qu'un préfet soit empêché d'être candidat pendant trois ans s'il est en activité, alors que ce n'est pas le cas s'il part à la retraite un mois avant ».

D'autre part, l'Assemblée nationale a allongé d'un à deux ans le « délai de carence » des sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture et directeurs de cabinet de préfet.

**La commission des lois a adopté la proposition de loi et la proposition de loi organique sans modification.**



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/I19-065/I19-065.html>

Commission des lois du Sénat

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