

N° 354

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 février 2021

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'élection du Président de la République,*

Par M. Stéphane LE RUDULIER,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 3713, 3732 et T.A. 541

**Sénat :** 285 et 355 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE, UN PILIER DE NOTRE VIE DÉMOCRATIQUE..</b>	<b>6</b>
A. UNE ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT .....	6
B. UN CADRE JURIDIQUE SPÉCIFIQUE, QUI EST ACTUALISÉ AVANT CHAQUE SCRUTIN .....	7
<b>II. UN TEXTE DE « TOILETTAGE », POUR SÉCURISER L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2022 .....</b>	<b>9</b>
A. LES OPÉRATIONS PRÉPARATOIRES AU SCRUTIN.....	9
1. La convocation des électeurs.....	9
2. Le « parrainage » des candidats.....	9
B. LES RÈGLES DE FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE.....	10
1. La présentation et la publication des comptes de campagne.....	10
2. L'articulation avec les élections régionales et départementales .....	10
C. LE VOTE PAR CORRESPONDANCE DES DÉTENUS .....	10
D. L'ACTUALISATION DE LA « GRILLE DE LECTURE » DU CODE ÉLECTORAL .....	11
E. L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER.....	12
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE 1<sup>ER</sup> MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI N° 62-1292 DU 6 NOVEMBRE 1962 RELATIVE À L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE AU SUFFRAGE UNIVERSEL .....</b>	<b>13</b>
<b>ARTICLE 1<sup>ER</sup> CONVOCATION DES ÉLECTEURS.....</b>	<b>13</b>
<b>ARTICLE 2 ADAPTATION DES RÈGLES APPLICABLES À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE .....</b>	<b>18</b>
A. LA PRÉSENTATION DE CANDIDATS (« PARRAINAGES »).....	18
B. LE FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE .....	21
C. LE VOTE PAR CORRESPONDANCE DES DÉTENUS .....	31
D. L'ACTUALISATION DE LA « GRILLE DE LECTURE » DU CODE ÉLECTORAL .....	35
<b>ARTICLE 2 BIS (NOUVEAU) AJOUT DES VICE-PRÉSIDENTS DES CONSEILS CONSULAIRES À LA LISTE DES « PARRAINS » DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE .....</b>	<b>38</b>

<b>ARTICLE 3 ACTUALISATION DES DISPOSITIONS DU CODE ÉLECTORAL APPLICABLES À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE - « DÉTERRITORIALISATION » DES PROCURATIONS.....</b>	<b>40</b>
A. L'ACTUALISATION DU « COMPTEUR » DE LA LOI DU 6 NOVEMBRE 1962.....	40
B. LA « DÉTERRITORIALISATION » DES PROCURATIONS .....	40
<b>ARTICLE 3 BIS (NOUVEAU) PUBLICATION DE LA MARGE D'ERREUR DES SONDAGES D'OPINION .....</b>	<b>41</b>
<b>CHAPITRE II MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI ORGANIQUE N° 76-97 DU 31 JANVIER 1976 RELATIVE AUX LISTES ÉLECTORALES CONSULAIRES ET AU VOTE DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE POUR L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE .....</b>	<b>43</b>
<b>ARTICLE 4 ADAPTATION DES RÈGLES APPLICABLES AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER .....</b>	<b>43</b>
A. LA COMPOSITION DES COMMISSIONS DE CONTRÔLE .....	44
B. LE VOTE PAR PROCURATION À L'ÉTRANGER .....	47
C. L'ACTUALISATION DU « COMPTEUR » DE LA LOI ORGANIQUE DU 31 JANVIER 1976 .....	47
<b>INTITULÉ DU PROJET DE LOI ORGANIQUE .....</b>	<b>48</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>49</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS ») .....</b>	<b>63</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXE : « GRILLE DE LECTURE » DU CODE ÉLECTORAL.....</b>	<b>67</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>71</b>

## L'ESSENTIEL

Réunie le 10 février 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois du Sénat a adopté, sur le rapport de **Stéphane Le Rudulier** (Les Républicains – Bouches-du-Rhône), **le projet de loi organique n° 285 (2020-2021) relatif à l'élection du Président de la République**.

Adopté par l'Assemblée nationale le 19 janvier dernier, ce texte de « toilettage » comprend divers ajustements techniques dans la perspective de de l'élection présidentielle du printemps 2022. Il est présenté, comme le veut l'usage, plus d'un an avant le scrutin.

**Au cours de ses travaux, la commission des lois a adopté 16 amendements pour sécuriser la convocation des électeurs, le « parrainage » des candidats et le financement de la campagne électorale.** Elle a également modifié l'intitulé du projet de loi organique, pour qu'il corresponde mieux à son contenu : *« projet de loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République »*.

### Les principaux apports de la commission des lois

- **Convoquer les électeurs par décret simple**, plutôt que par décret en conseil des ministres, par cohérence avec l'article 7 de la Constitution ;
- **Permettre aux présidents des conseils consulaires des Français de l'étranger et des conseils exécutifs de Corse et de Martinique de « parrainer » un candidat** à l'élection présidentielle ;
- **Imposer aux instituts de sondage de publier leurs marges d'erreur** ;
- **Éviter tout chevauchement avec les comptes de campagne des élections régionales et départementales de juin 2021**, en faisant débiter la période de financement de l'élection présidentielle au 1<sup>er</sup> juillet 2021 ;
- **Conférer un caractère expérimental à la dématérialisation des comptes de campagne** de l'élection présidentielle afin d'évaluer ce dispositif avant toute pérennisation ;
- **Prévoir la publication en *open data* des comptes de campagne**, comme c'est la règle pour les autres élections.

**La commission des lois a adopté  
le projet de loi organique ainsi modifié.**

**Ce texte sera examiné en séance publique le jeudi 18 février 2021.**

## I. L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE, UN PILIER DE NOTRE VIE DÉMOCRATIQUE

### A. UNE ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

L'élection présidentielle constitue la « *clef de voûte* » de la V<sup>ème</sup> République, comme l'a souligné Michel Debré dès 1958.

Pour le **général de Gaulle**, le Président de la République devait être « *désigné par la raison et le sentiment des Français pour être le chef de l'État et le guide de la France* ». Seule l'onction populaire pouvait garantir la légitimité de ses successeurs, pour que « *notre République continue d'avoir une bonne chance de demeurer solide [et] efficace en dépit des démons de nos divisions*<sup>1</sup> ».

C'est pourquoi **Charles de Gaulle soumet à référendum l'élection du Président de la République au suffrage universel direct le 28 octobre 1962**, quelques semaines après l'attentat du Petit-Clamart. Malgré les controverses juridiques<sup>2</sup>, le « oui » l'emporte avec 62,25 % des voix.

Cette « **présidentialisation** » de la V<sup>ème</sup> République s'est renforcée au début des années 2000, avec la réforme du quinquennat (2000) et l'inversion du calendrier électoral (2001).

Les élections législatives sont désormais organisées après l'élection présidentielle, dont elles dépendent grandement. Elles sont devenues des « *répliques sismiques de l'élection présidentielle* », comme l'a souligné le président Gérard Larcher.

Le taux de participation à l'élection présidentielle reste d'ailleurs beaucoup plus élevé que pour les autres scrutins : **77,77 % des électeurs se sont déplacés aux urnes pour le premier tour de 2017**, contre 48,70 % pour les élections législatives.

La campagne de l'élection présidentielle **structure notre vie démocratique** : « *à ceux qui disent que [ce scrutin] masque les vrais problèmes* », Jacques Chirac répondait qu'il « *permet, au contraire, de les évoquer. Est-il abusif d'ouvrir [à intervalles réguliers] un vrai débat sur notre société et les réformes que son évolution exige ?* »<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Allocution télévisée du 20 septembre 1962.

<sup>2</sup> Le référendum a été organisé sur le fondement de l'article 11 de la Constitution, en contradiction avec la procédure de révision constitutionnelle prévue à l'article 89.

<sup>3</sup> Entretien accordé au journal Le Point, 3 décembre 1994.

### Les principaux chiffres de l'élection présidentielle de 2017



Source : commission des lois du Sénat

### B. UN CADRE JURIDIQUE SPÉCIFIQUE, QUI EST ACTUALISÉ AVANT CHAQUE SCRUTIN

L'élection présidentielle est régie par un **droit spécial**, dont les **principes sont fixés par les articles 6 et 7 de la Constitution** : il s'agit d'un scrutin majoritaire à deux tours, qui a lieu entre 20 et 35 jours avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice.

Contrairement aux autres scrutins, **les règles de l'élection présidentielle relèvent de la loi organique** : elles sont définies par les **articles 3 et 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962** relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel<sup>1</sup> et par son décret d'application du 8 mars 2001.

#### Les principales spécificités de l'élection présidentielle

- Le Président de la République est élu pour **cinq ans**. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs ;
- Les candidats doivent obtenir **au moins 500 « parrainages » d'élus** (parlementaires, maires, conseillers régionaux et départementaux, etc.). Ils doivent remplir des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale, qui sont rendues publiques au moins quinze jours avant le premier tour ;
- Les médias sont soumis à des règles très strictes pour **la répartition du temps d'antenne** entre les candidats, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ;
- **La période de financement de la campagne électorale dure un an**, contre six mois pour les autres élections ;
- Tous les candidats doivent déposer **un compte de campagne** et bénéficient d'une avance forfaitaire de 153 000 euros pour le remboursement de leurs dépenses électorales. Les prêts des personnes physiques sont interdits ;

<sup>1</sup> De valeur constitutionnelle, les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 6 novembre 1962 figurent désormais aux articles 6 et 7 de la Constitution (voir supra concernant l'adoption de cette loi par référendum).

- Les deux tours de scrutin sont espacés de quinze jours, contre une semaine habituellement ;

- Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection présidentielle et proclame ses résultats. Afin d'assurer la stabilité des institutions, le rejet du compte de campagne n'entraîne pas l'inéligibilité du candidat.

Si l'élection présidentielle présente de fortes spécificités, **certaines règles de droit commun trouvent à s'appliquer** (conditions d'inscription sur les listes électorales, règles de propagande, organisation des bureaux de vote, vote par procuration, *etc.*). Par commodité, la loi du 6 novembre 1962 dispose d'une « grille de lecture », qui procède à un large renvoi aux articles du code électoral.

Les règles de l'élection présidentielle doivent donc s'adapter aux évolutions de notre droit électoral : depuis son adoption par référendum, la loi du 6 novembre 1962 a déjà été modifiée à 23 reprises.

Depuis 1988, chaque élection présidentielle est d'ailleurs précédée d'une adaptation législative. Il s'agit d'un usage ancré dans notre tradition républicaine, notamment pour prendre en compte les observations du Conseil constitutionnel sur l'élection précédente<sup>1</sup>. Le dernier exemple correspond à la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, adoptée un an avant le scrutin de 2017.

#### Les principaux apports de la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016

- Les « parrainages » des candidats sont rédigés sur des formulaires standardisés et sont publiés « au fil de l'eau » par le Conseil constitutionnel, au moins deux fois par semaine ;

- Le principe d'équité s'applique dans les médias pendant la « période intermédiaire » (entre la publication de la liste des candidats et l'ouverture de la campagne officielle), en lieu et place du principe d'égalité ;

- Chaque candidat doit fournir, en annexe de son compte de campagne, une présentation détaillée des dépenses exposées par son parti politique ;

- Les instituts de sondage doivent préciser leurs marges d'erreur lors de la première publication de leurs enquêtes d'opinion ;

- Les bureaux de vote ouvrent à 8 heures et ferment à 19 heures. Par dérogation, le préfet peut avancer l'heure d'ouverture ou retarder l'heure de clôture dans certaines communes, sans que le scrutin puisse être clos après 20 heures.

<sup>1</sup> Voir, à titre d'exemple, les observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle de 2017 (décision n° 2017-172 PDR du 20 juillet 2017).



## II. UN TEXTE DE « TOILETTAGE », POUR SÉCURISER L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2022

Le projet de loi organique comprend plusieurs adaptations en vue de l'élection présidentielle du printemps 2022. Il sécurise, à titre subsidiaire, la composition des commissions de contrôle, qui veillent à la régularité des listes électorales des Français de l'étranger.

**Son ambition reste limitée : il s'agit de mesures techniques, qui ne bouleversent ni l'organisation de l'élection présidentielle, ni les règles de la campagne électorale.**

### A. LES OPÉRATIONS PRÉPARATOIRES AU SCRUTIN

#### 1. La convocation des électeurs

Il est proposé à l'article 1<sup>er</sup> de fixer dans la loi organique le **délai de convocation des électeurs** pour l'élection présidentielle (au moins dix semaines avant le premier tour, sauf vacance ou empêchement du Président de la République). Cela garantirait notamment **qu'une période suffisante est laissée pour la transmission des présentations de candidats (« parrainages ») au Conseil constitutionnel.**

Par cohérence avec l'article 7 de la Constitution, la commission des lois a prévu que les électeurs soient convoqués par **décret simple**, plutôt que par décret en conseil des ministres.

#### 2. Le « parrainage » des candidats

**La création d'une procédure dématérialisée de transmission des « parrainages », prévue par le législateur organique en 2016, serait reportée à 2027 au plus tard**, en raison du retard pris dans la mise en place de moyens d'identification électronique de niveau élevé (article 2).

La commission des lois a **actualisé la liste des « parrains »** en :

- **tirant les conséquences des récentes réformes territoriales** (ajout des présidents des conseils exécutifs de Corse et de Martinique, clarification des règles applicables à la Collectivité européenne d'Alsace et à la métropole de Lyon) (article 2) ;

- **ajoutant les présidents des conseils consulaires des Français de l'étranger**, afin de mieux reconnaître l'engagement de ces élus en faveur de nos compatriotes expatriés (nouvel article 2 *bis*).

## **B. LES RÈGLES DE FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE**

### **1. La présentation et la publication des comptes de campagne**

Le projet de loi organique prévoit d'**imposer la dématérialisation des « reçus-dons »** délivrés aux personnes physiques ayant consenti des dons aux candidats, **ainsi que du dépôt des comptes de campagne** auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) (article 2).

Compte tenu de l'incertitude qui demeure sur la fiabilité et l'ergonomie des moyens informatiques mis à disposition des candidats, **la commission des lois a choisi de conférer à ces dispositions un caractère expérimental**, sans d'ailleurs préjuger de sa position sur une éventuelle extension de la dématérialisation aux autres élections politiques.

Par ailleurs, la commission a souhaité que les comptes de campagne des candidats à l'élection du Président de la République soient désormais publiés en *open data*, comme c'est la règle pour les autres élections.

### **2. L'articulation avec les élections régionales et départementales**

Enfin, pour **éviter tout chevauchement avec la période de financement électoral en vue des élections régionales et départementales de juin 2021**, la commission des lois a choisi de ramener au **1<sup>er</sup> juillet 2021**, au lieu du 1<sup>er</sup> avril 2021, le début de cette période pour l'élection présidentielle de 2022.

Cette évolution évitera **des difficultés presque insolubles pour faire le départ entre les dépenses** exposées par un même candidat en vue des premières élections ou de la seconde.

## **C. LE VOTE PAR CORRESPONDANCE DES DÉTENUS**

**Le vote par correspondance « papier » serait ouvert aux détenus**, en complément du vote par procuration et des permissions qu'ils peuvent solliciter pour se rendre jusqu'au bureau de vote (article 2).

Ce dispositif vise à **lutter contre l'abstention dans les établissements pénitentiaires** : sur un total d'environ 55 000 détenus ayant conservé leurs droits civiques, seuls 2 % ont participé à l'élection présidentielle de 2017 (soit 1 053 détenus).

Il s'inspire directement de l'expérimentation menée, sur proposition du Sénat, lors des **élections européennes de mai 2019** : avec 4 560 votants, le taux de participation dans les prisons a alors atteint 8 % des électeurs inscrits.

### **L'organisation du vote par correspondance dans les établissements pénitentiaires**

Selon le texte adopté par la commission des lois, les détenus souhaitant voter par correspondance devraient en faire la demande auprès de l'administration pénitentiaire.

**Le vote serait organisé dans chaque établissement pénitentiaire** : les détenus glisseraient leur bulletin de vote dans une enveloppe fermée, « *dans des conditions permettant de respecter le caractère secret et personnel du vote, la sincérité du scrutin ainsi que la sécurité et la sûreté des personnes concernées* ».

L'administration pénitentiaire acheminerait les votes par correspondance jusqu'au ministère de la justice, le dépouillement étant assuré par un **bureau de vote centralisateur**. Une **commission nationale** veillerait à « *la régularité et à la sincérité des opérations de vote* ».

### **D. L'ACTUALISATION DE LA « GRILLE DE LECTURE » DU CODE ÉLECTORAL**

Depuis le scrutin de 2017, plusieurs modifications du code électoral ont déjà été rendues applicables à l'élection présidentielle : inscription sur les listes électorales jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin, maintien du droit de vote pour les majeurs sous tutelle ou curatelle, possibilité de recueillir des dons sur des plateformes en ligne, etc.

**Les articles 2 et 3 du projet de loi organique poursuivent cet effort de coordination en actualisant les renvois opérés par la loi du 6 novembre 1962 vers le code électoral.**

#### **Actualisation de la « grille de lecture » : les conséquences concrètes sur l'élection présidentielle**

Les deux modifications les plus importantes concernent :

- **la « déterritorialisation » des procurations**, prévue par la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019. Le mandant pourra confier sa procuration à un mandataire inscrit sur la liste électorale d'une autre commune, le répertoire électoral unique (REU) permettant de contrôler le nombre de procurations détenues par chaque électeur ;

- **la campagne officielle, dont le calendrier serait élevé au rang organique**. Sa durée resterait inchangée : la campagne commencerait toujours le deuxième lundi précédant le scrutin, pour s'achever la veille de l'élection présidentielle.

**La commission des lois a procédé à des coordinations supplémentaires**, notamment pour sécuriser le vote par procuration des majeurs protégés dans les outre-mer.

Sur proposition de Jean-Pierre Sueur, elle a également **imposé aux instituts de sondage de publier leurs marges d'erreur**.

### ***E. L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER***

Parmi les 3,5 millions de Français vivant à l'étranger, **1,36 million sont inscrits pour voter depuis leur pays de résidence**. La loi organique du 31 janvier 1976<sup>1</sup> fixe la procédure d'inscription sur **les listes électorales consulaires (LEC)**, qui vaut pour l'ensemble des scrutins et pas uniquement pour l'élection présidentielle.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, des **commissions de contrôle** veillent à la régularité des listes électorales consulaires. Elles peuvent procéder à l'inscription ou à la radiation des électeurs omis ou indûment inscrits.

**L'article 4 du PJLO vise à sécuriser leur composition : en cas de vacances, de nouveaux membres pourraient être nommés pour respecter les règles de quorum et ainsi faciliter l'organisation des délibérations.**

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### **MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI N° 62-1292 DU 6 NOVEMBRE 1962 RELATIVE À L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE AU SUFFRAGE UNIVERSEL**

#### ARTICLE 1<sup>ER</sup>

#### CONVOCATION DES ÉLECTEURS

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique a pour objet de fixer le **délai imparti pour la convocation des électeurs** en vue de l'élection du Président de la République, afin notamment de garantir une durée suffisante pour le recueil des « parrainages », ainsi que la **forme de cette convocation**.

Par cohérence avec l'article 7 de la Constitution, la commission des lois a prévu que les électeurs soient convoqués par **décret simple**, plutôt que par décret en conseil des ministres.

#### **1. Le silence de la loi organique sur les modalités de convocation des électeurs**

Aux termes de l'article 7 de la Constitution, **le scrutin pour l'élection du Président de la République est ouvert « sur convocation du Gouvernement »**. Cette disposition se borne à déterminer l'autorité compétente pour convoquer les électeurs, sans autre précision.

**Pour toutes les autres élections au suffrage universel, la loi fixe un délai minimal entre la publication de l'acte de convocation (décret ou arrêté du représentant de l'État, selon le cas) et le premier tour de scrutin.** Ce délai a été uniformisé à six semaines par la loi n° 2016-1048 du 1<sup>er</sup> août 2016 *renovant les modalités d'inscription sur les listes électorales*, pour la quasi-totalité des cas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. L. 173 du code électoral pour les élections législatives, art. L. 220 pour les élections départementales, art. L. 247 pour les élections municipales partielles, art. L. 311 pour les élections sénatoriales et art. L. 357 pour les élections régionales, art. L. 378 pour les élections à l'assemblée de Corse, art. L. 558-29 pour les élections aux assemblées de Guyane et de Martinique, art. L. 492 pour les élections à l'assemblée territoriale de Saint-Barthélemy, art. L. 519 pour les élections à l'assemblée territoriale de Saint-Martin et art. L. 547 pour les élections à l'assemblée territoriale de

**Tel n'est pas le cas pour l'élection présidentielle.**

Certes, en l'état du droit, les électeurs ne sauraient être convoqués en vue de l'élection à une date trop proche de celle-ci, puisque l'article 3 (à valeur organique) de la loi du 6 novembre 1962<sup>1</sup> fixe d'autres délais impératifs, avec lesquels la date choisie pour la publication du décret de convocation doit s'articuler. L'absence de délai impératif pour celle-ci n'en provoque pas moins des difficultés.

La publication du décret de convocation, en effet, fait commencer à courir deux périodes :

- c'est au lendemain de cette publication qu'est installée la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale (CNCCE), qui exerce d'importantes prérogatives pour assurer l'égalité entre les candidats et la sincérité du scrutin, notamment en matière de propagande électorale<sup>2</sup> ;

- surtout, **cette publication marque le point de départ de la période de recueil des « parrainages »**, puisque c'est à compter de celle-ci que sont adressés aux citoyens à qui la loi organique reconnaît le droit de présenter un candidat les formulaires dédiés ainsi que les enveloppes postales servant à leur acheminement<sup>3</sup>, étant entendu que les « parrainages » doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures<sup>4</sup>.

**En 2017, le décret de convocation des électeurs n'ayant été publié que le vendredi 24 février, soit huit semaines et deux jours avant le premier tour de scrutin (prévu le dimanche 23 avril), le délai de recueil des « parrainages » a été ramené à trois semaines.**

---

*Saint-Pierre-et-Miquelon. Font néanmoins exception les élections au conseil territorial de Wallis-et-Futuna, où ce délai est de trente jours francs (art. L. 422), ainsi qu'à l'assemblée de la Polynésie française et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, où il est fixé par la loi organique statutaire à quatre semaines.*

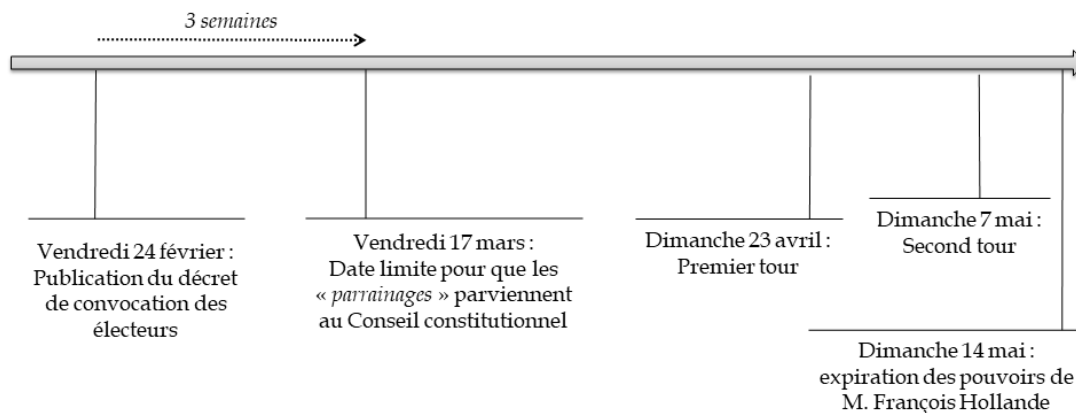
<sup>1</sup> Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

<sup>2</sup> Article 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

<sup>3</sup> Article 2 du même décret.

<sup>4</sup> I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée.

### Calendrier préélectoral et période de recueil des « parrainages » lors de l'élection présidentielle de 2017



Source : commission des lois du Sénat

Il ne semble pas, toutefois, que la brièveté de la période de recueil des parrainages ait eu d'incidence significative sur l'élection présidentielle de 2017 – ce qui aurait été le cas si elle avait empêché un ou plusieurs candidats potentiels de recueillir en temps utile un nombre suffisant de présentations. Comme le Conseil constitutionnel l'a relevé dans ses observations sur l'élection présidentielle, le nombre de parrainages reçus et validés fut stable cette année-là par rapport aux années électorales antérieures, alors même qu'une importante réforme des règles applicables (acheminement des parrainages par voie postale exclusivement, publication « *au fil de l'eau* » de la totalité d'entre eux) avait pu faire craindre un tarissement. Quelques présentations sont parvenues au Conseil constitutionnel après la date limite, en raison, semble-t-il, de dysfonctionnements postaux plutôt que de la brièveté de la période de recueil, sans que ces rares dysfonctionnements aient été de nature à influencer sur la liste des candidats admis à se présenter à l'élection<sup>1</sup>.

## **2. Les précisions apportées par le projet de loi organique**

### *a) L'inscription d'un délai impératif pour la convocation des électeurs*

Afin de parer à toute difficulté lors des élections à venir, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique tend, en premier lieu, à **fixer des délais pour la convocation des électeurs** :

- en règle générale, le décret de convocation devrait être « *publié au moins dix semaines avant la date du premier tour de scrutin* » ;

---

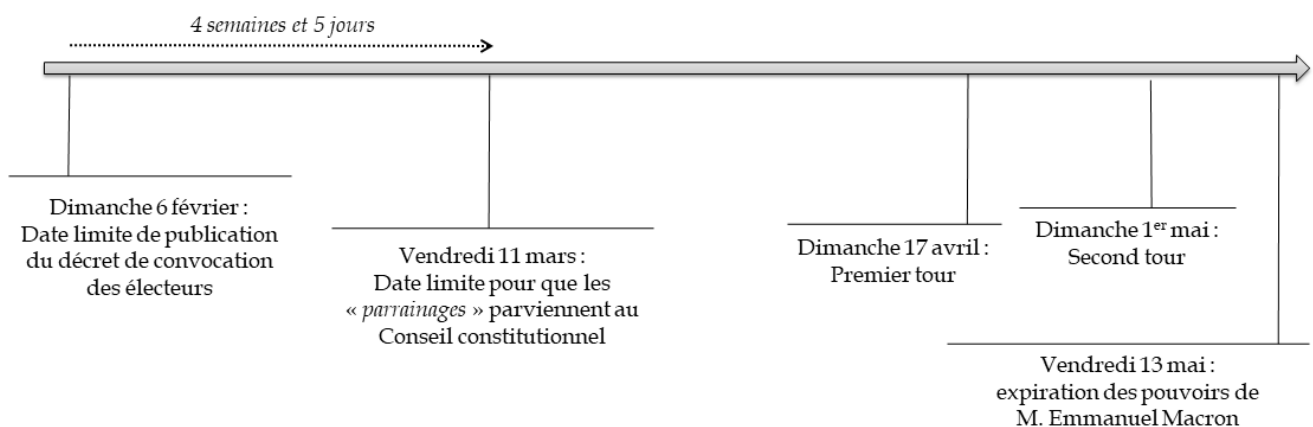
<sup>1</sup> Décision n° 2017-172 PDR du 20 juillet 2017, Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017.

- en cas de vacance de la Présidence de la République ou d'empêchement définitif du Président, constaté par le Conseil constitutionnel, les électeurs devraient être convoqués « *sans délai* » - le premier tour de scrutin devant avoir lieu dans un délai de vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus, conformément à l'article 7 de la Constitution.

Ainsi, dans le cas le plus vraisemblable où l'actuel Président de la République exercerait son mandat jusqu'à son terme (le vendredi 13 mai 2022), quelle que soit la date choisie pour l'organisation du premier tour (le dimanche 10 ou le dimanche 17 avril 2022)<sup>1</sup>, **la période de recueil des parrainages durerait quatre semaines et cinq jours.**

### **Calendrier préélectoral et période de recueil des « parrainages » lors de l'élection présidentielle de 2022**

(dans l'hypothèse d'un premier tour organisé le dimanche 17 avril 2022)



Source : commission des lois du Sénat

**La commission des lois a jugé bienvenue cette précision apportée au calendrier préélectoral.** L'allongement qui en résulte de la période de recueil des « parrainages » est également opportun.

#### *b) La question de l'autorité compétente*

Par ailleurs, quoique ni l'exposé des motifs, ni l'étude d'impact n'en fassent mention, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique tend à préciser que les électeurs sont convoqués pour l'élection du Président de la République par

<sup>1</sup> Aux termes du troisième alinéa de l'article 7 de la Constitution, le premier tour de scrutin doit avoir lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice.



**décret en conseil des ministres**<sup>1</sup>. Dans le silence de la loi organique, cela correspond à **une pratique constante** sous la V<sup>e</sup> République, depuis 1965.

Cette pratique n'en apparaît pas moins en contradiction avec l'article 7 de la Constitution, aux termes duquel le scrutin pour l'élection du Président de la République est ouvert « *sur convocation du Gouvernement* », si du moins l'on s'en tient à la conception couramment admise de la nature juridique des décrets en conseil des ministres.

Selon une jurisprudence désormais bien établie du Conseil d'État, en effet, les décrets délibérés en conseil des ministres, qui doivent être signés par le Président de la République en application de l'article 13 de la Constitution, ont celui-ci pour auteur, quand bien même ni cet article 13, ni aucun texte législatif n'imposait que le conseil des ministres fût consulté. Pour reprendre les termes du commissaire du Gouvernement David Kessler dans ses conclusions sur la décision *Meyet* du 10 septembre 1992, « *la règle du passage en Conseil des ministres et la signature par le Président de la République des décrets ainsi délibérés sont bien des questions de compétence* », et non de procédure ou de forme<sup>2</sup>.

Cette jurisprudence est certes critiquée<sup>3</sup>, et le Conseil constitutionnel – qui, depuis la décision *Hauchemaille* du 14 mars 2001<sup>4</sup>, se reconnaît compétent à titre exceptionnel et sous certaines conditions pour statuer sur les requêtes dirigées contre les actes préparatoires à l'élection du Président de la République – ne l'a jamais reprise à son compte. Peut-être même s'y oppose-t-il implicitement, puisqu'il a eu à connaître de plusieurs décrets de convocation des électeurs, sans avoir jamais soulevé d'office la question de l'autorité compétente pour les prendre<sup>5</sup>.

Ce point demeurant incertain, il paraît néanmoins juridiquement hasardeux, au regard de l'article 7 de la Constitution, de renvoyer à un décret en conseil des ministres pour la convocation des électeurs en vue de l'élection du Président de la République. Sur proposition du rapporteur, la commission des lois a adopté un **amendement COM-20** pour lui **substituer un décret simple**, qui relève de la compétence du Premier ministre en application de l'article 21 de la Constitution.

---

<sup>1</sup> Comme c'est le cas pour le renouvellement général des conseils municipaux (article L. 227 du code électoral), alors que la loi prévoit pour toutes les autres élections un décret simple ou, en cas d'élection partielle, un arrêté du préfet ou du sous-préfet.

<sup>2</sup> Conseil d'État, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*, nos 140376, 140377, 140378, 140379, 140416, 140417 et 140832, concl. D. Kessler. Cette décision opérait un revirement de jurisprudence, par rapport à la décision du 16 octobre 1987, *Syndicat autonome des enseignants de médecine*, nos 57895, 58715, 58760.

<sup>3</sup> Voir notamment la note d'O. Gohin sous la décision *Meyet* précitée, D. 1993 p. 293.

<sup>4</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2001-95 PDR du 14 mars 2001.

<sup>5</sup> Alors même que les questions de compétence étant d'ordre public, elles peuvent et doivent en principe être soulevées d'office par le juge. C'est du moins la règle devant la juridiction administrative.

La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> **ainsi modifié.**

## ARTICLE 2

### ADAPTATION DES RÈGLES APPLICABLES À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

En vue de la prochaine élection présidentielle, l'article 2 prévoit diverses adaptations techniques visant à :

- reporter à 2027 la transmission par voie électronique des « parrainages » ;
- dématérialiser les comptes de campagne ainsi que les reçus établis pour les dons effectués en faveur des candidats ;
- autoriser les détenus à voter par correspondance, en s'inspirant du dispositif mis en œuvre pour les élections européennes de mai 2019 ;
- actualiser les dispositions du code électoral applicables à l'élection présidentielle.

La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel serait modifiée en conséquence.

Souscrivant à ces adaptations techniques, la commission des lois a souhaité sécuriser la convocation des électeurs, le « parrainage » des candidats et le financement de la campagne électorale.

#### A. LA PRÉSENTATION DE CANDIDATS (« PARRAINAGES »)

##### 1. Les modalités de transmission des présentations au Conseil constitutionnel

Si les conditions d'éligibilité aux fonctions de Président de la République sont en principe les mêmes que pour l'élection des députés (*« Toute personne qui, à la date du premier tour du scrutin, remplit les conditions pour être électeur et n'entre dans aucun des cas d'inéligibilité prévus par le présent livre peut être candidat à l'Assemblée nationale »*, article L.O. 127 du code électoral), la loi organique du 6 novembre 1962 fixe une autre condition pour être candidat, à savoir **avoir été présenté par au moins 500 des citoyens ayant qualité pour ce faire** (les députés et sénateurs, les représentants français au Parlement européen, certains élus locaux, les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger).

Les présentations de candidats sont rédigées sur des formulaires imprimés par l'administration conformément aux modèles arrêtés par le

Conseil constitutionnel, adressés aux citoyens concernés à compter de la publication du décret convoquant les électeurs – ou, le cas échéant, dès la publication de la déclaration du Conseil constitutionnel constatant la vacance de la Président de la République ou le caractère définitif de l'empêchement du Président.

Les présentations, rédigées en lettres majuscules et revêtues de la signature manuscrite de leur auteur, sont transmises par voie postale au Conseil constitutionnel, auquel ils doivent parvenir au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin, à dix-huit heures. Les « *parrains* » doivent donc tenir compte des délais d'acheminement postal. Afin d'assurer la sérénité des opérations et d'éviter toute pression sur les « *parrains* », la loi organique du 25 avril 2016<sup>1</sup> a mis fin à la pratique antérieure, qui permettait aux candidats de recueillir eux-mêmes les parrainages et de les déposer pour leur compte auprès du Conseil constitutionnel.

Par dérogation, les présentations peuvent être présentées, en outre-mer, auprès du représentant de l'État, et lorsqu'elles émanent de conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire.

**La même loi organique du 25 avril 2016 a prévu que les présentations pourraient également être transmises au Conseil constitutionnel « *par voie électronique* », selon les modalités devant être fixées par décret en Conseil d'État. Elle a toutefois repoussé l'entrée en vigueur de cette disposition à une date fixée par décret « *et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020* ».**

**Dans ses observations sur l'élection présidentielle de 2017, le Conseil constitutionnel avait émis des réserves sur ce dispositif**, soulignant « *la nécessité de n'envoier qu'avec les plus grandes précautions* » la mise en œuvre de la transmission électronique des présentations, qui « *devra[it], en tout état de cause, être entourée des garanties nécessaires* ».

**L'article 2 du projet de loi organique prévoit de repousser une nouvelle fois, à une date fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2027, l'application de la disposition autorisant la transmission électronique des présentations.** Selon l'étude d'impact, son entrée en vigueur supposerait le déploiement de moyens d'identification électronique offrant un niveau de garantie élevé, au sens du règlement *eIDAS* du 23 juillet 2014<sup>2</sup>, qui n'existent pas encore en France. Sur ce point, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture, en commission, un amendement à caractère légistique du rapporteur.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

<sup>2</sup> Règlement n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

La commission des lois a accepté ce report, espérant que les efforts déployés par l'administration permettront de mettre au point une procédure de transmission dématérialisée suffisamment sûre d'ici à 2027. Elle a adopté l'amendement COM-28 de coordination du rapporteur.

## **2. La liste des « parrains »**

### *a) La prise en compte des récentes réformes territoriales*

Par ailleurs, la commission des lois a saisi l'occasion du projet de loi organique pour **actualiser la liste des citoyens habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle, en tenant compte de récentes réformes territoriales (amendement COM-21 du rapporteur).**

En premier lieu, il convient de mettre en cohérence la liste des « parrains » avec les **nouvelles institutions mises en place, en 2015, en Martinique et, en 2018, en Corse.** Alors que, dans l'immense majorité des collectivités territoriales françaises, l'exécutif est un membre de l'assemblée délibérante (qu'il préside), dans ces deux collectivités, il existe un conseil exécutif collégial distinct de l'assemblée et une règle d'incompatibilité qui interdit d'être à la fois membre de ce conseil exécutif et membre de l'assemblée<sup>1</sup>. Or, en l'état du droit, seuls les membres de l'assemblée peuvent « parrainer » un candidat à l'élection présidentielle, à l'exclusion des membres du conseil exécutif et notamment de son président, alors même que celui-ci conduisait souvent la liste arrivée en tête aux élections et a donc reçu l'onction du suffrage universel. Afin de corriger cette anomalie, **la commission des lois a ajouté les présidents des conseils exécutifs de Corse et de Martinique à la liste des « parrains »**, où figurent déjà le président de la Polynésie française et le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, qui se trouvent dans le même cas.

En deuxième lieu, la création à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2021 de la **Collectivité européenne d'Alsace** impose de préciser auquel des deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin se rattachent, pour l'application des règles relatives à la répartition territoriale des « parrainages »<sup>2</sup>, les conseillers d'Alsace, d'une part, les conseillers régionaux du Grand Est élus sur la section départementale d'une liste correspondant à la Collectivité européenne d'Alsace, d'autre part. Dans le premier cas, la règle est simple à établir puisque les conseillers d'Alsace sont élus dans des circonscriptions cantonales intégralement incluses dans le territoire d'un seul département

---

<sup>1</sup> Dans les deux collectivités, les membres du conseil exécutif sont élus par l'assemblée délibérante en son sein, mais les élus doivent ensuite opter entre les deux fonctions ou mandats (articles L. 4422-18 et L. 7224-3 du code général des collectivités territoriales).

<sup>2</sup> Pour être retenu, un candidat doit recevoir au moins 500 parrainages de la part d'élus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer.

(entendu comme une circonscription administrative de l'État). Dans le second cas, il est proposé de rattacher les conseillers régionaux concernés à l'un ou l'autre département, selon qu'ils auront été désignés par leur assemblée pour participer à l'élection des sénateurs du Bas-Rhin ou du Haut-Rhin<sup>1</sup>.

En troisième lieu, par souci de précision, il serait expressément indiqué que les conseillers régionaux d'Auvergne-Rhône-Alpes élus sur la section départementale d'une liste correspondant à la **métropole de Lyon** sont rattachés, pour l'application des règles relatives aux « *parrainages* », au département du Rhône.

*b) L'ajout des vice-présidents des conseils consulaires à la liste des « parrains »*

À l'initiative de Christophe-André Frassa et de Jean-Yves Leconte, la commission des lois a également ajouté à la liste des « *parrains* » les **vice-présidents des conseils consulaires représentant les Français établis hors de France**. Cette disposition ayant été insérée, par souci de lisibilité, au sein d'un article additionnel 2 *bis*, on se reportera au commentaire de cet article.

## **B. LE FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE**

Les règles relatives au financement de la campagne électorale pour l'élection du Président de la République sont celles fixées au chapitre V *bis* du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code électoral, applicables aux autres élections politiques<sup>2</sup>, sous réserve d'importantes dérogations touchant par exemple à la période de décompte des recettes et des dépenses électorales (un an au lieu de six mois en règle générale), à l'interdiction des prêts et avances remboursables de personnes physiques, au plafond de dépenses, ou encore aux sanctions encourues en cas de dépassement.

En la matière, le projet de loi organique, dans sa rédaction initiale, ne comportait que deux dispositions visant à imposer la dématérialisation des comptes de campagne et des « *reçus-dons* ». La commission des lois y a ajouté, d'une part, l'obligation pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) de publier les comptes des candidats en *open data*, d'autre part, le raccourcissement exceptionnel

---

<sup>1</sup> L'article L. 280-1 du code électoral prévoit en effet que, dans le mois qui suit son élection, le conseil régional du Grand Est procède à la répartition de ses membres élus sur la section départementale d'une liste correspondant à la Collectivité européenne d'Alsace entre les collègues chargés de l'élection des sénateurs du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. La solution préconisée est alignée sur celle déjà applicable aux conseillers de Corse.

<sup>2</sup> Par exception, certaines de ces règles parmi les plus contraignantes ne sont pas applicables aux élections municipales dans les communes de moins de 9 000 habitants, non plus qu'aux élections dans les circonscriptions de moins de 9 000 habitants de Wallis-et-Futuna.

d'un an à neuf mois avant l'élection de la période de financement de la campagne en vue de la prochaine élection présidentielle, afin d'éviter tout chevauchement avec la période de financement relative aux élections départementales et régionales prévues en juin prochain.

### **1. La dématérialisation des comptes de campagne et des « reçus-dons »**

#### *a) Les règles applicables à l'élection présidentielle*

En l'état du droit, les dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral relatives à l'**établissement** et au **dépôt du compte de campagne** sont applicables à l'élection présidentielle, à ceci près que tous les candidats sont obligés d'établir et de déposer un compte (et non pas seulement ceux qui ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés ou reçu des dons de personnes physiques), et que ce compte doit toujours être présenté par un expert-comptable (alors que cette règle connaît des exceptions lors des autres élections). Quelques précisions sont apportées par voie réglementaire, notamment sur les documents qui doivent être annexés au compte. La comptabilité des dépenses exigée pour l'élection présidentielle est particulièrement détaillée : le modèle établi et publié par la CNCCFP distingue des catégories et sous-catégories de dépenses plus fines que les rubriques de la nomenclature retenue pour les autres élections<sup>1</sup>.

Aucun texte ne précise sous quel format ces informations doivent être transmises à la commission. **En pratique, les comptes de campagne, leurs annexes et les pièces justificatives afférentes sont, comme pour les autres élections, déposés sous format « papier » auprès de la CNCCFP, bien que celle-ci préconise en outre la transmission de tout ou partie des documents par voie numérique.**

**En ce qui concerne les dons faits aux candidats, les règles prévues aux articles L. 52-8 à L. 52-10 du code électoral pour les autres élections politiques s'appliquent intégralement à l'élection présidentielle :** limitation à 4 600 euros des dons consentis par les personnes physiques à un ou plusieurs candidats, prohibition des dons des personnes morales autres que les partis et groupements politiques, plafonnement du montant total des dons faits à un candidat à 20 % du plafond de dépenses, *etc.*

**De même, l'association de financement électoral ou le mandataire financier doit remettre au donateur un reçu pour chaque don, communément appelé « reçu-don »<sup>2</sup>. Il est précisé par voie réglementaire**

---

<sup>1</sup> Voir le Mémento à l'usage du candidat à l'élection du Président de la République et de son mandataire en date du 7 avril 2016 (consultable à l'adresse <http://www.cnccfp.fr>), à comparer avec le Mémento du même type établi pour les autres élections, à l'exception des élections européennes.

<sup>2</sup> Article L. 52-10 du code électoral, applicable à l'élection du Président de la République par renvoi au II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée.

que, comme pour les autres élections, ce reçu doit indiquer le montant du don, sa date de versement, son mode de règlement, ainsi que l'identité, la nationalité et l'adresse du domicile fiscal du donateur<sup>1</sup>.

Ce reçu-don était jusqu'à présent systématiquement établi sous format « papier » à partir d'un carnet à souches délivré par la CNCCFP, sur demande du mandataire, à compter de la publication de la liste des candidats arrêtée par le Conseil constitutionnel. Comme pour les autres élections, **un récent décret a prévu que les reçus** (toujours numérotés) **puissent désormais être établis par voie dématérialisée**, « dans le cadre d'un téléservice mis en œuvre par la commission ». Toutefois, **alors que la dématérialisation des reçus-dons aurait dû être rendue possible à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour les autres élections, ce ne fut le cas ni lors des élections européennes du 26 mai 2019, ni lors des élections municipales et communautaires des 15 mars et 28 juin 2020**. Une telle procédure n'existe aujourd'hui que pour la délivrance de reçus aux cotisants et donateurs des partis politiques, prévue par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 *relative à la transparence financière de la vie politique*.

#### **La dématérialisation des « reçus-dons » délivrés aux cotisants et donateurs des partis et groupements politiques**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, à côté des traditionnels « reçus-dons » détachés d'un carnet à souches sous format papier, les partis et groupements politiques qui en font la demande peuvent obtenir de la CNCCFP des reçus dématérialisés<sup>2</sup>. La procédure revêt la forme suivante :

- au plus tard le 15 avril de chaque année, le mandataire transmet à la commission, sous format électronique, la **liste de ses donateurs et cotisants** de l'année précédente, accompagnée des mentions nécessaires à l'édition des reçus, ainsi que la **copie de ses justificatifs de recettes** (relevés bancaires, bordereaux de remises de chèques et d'espèces en banque, références des virements et prélèvements automatiques encaissés et tout autre document permettant de justifier l'origine des fonds encaissés) pour l'exercice concerné<sup>3</sup> ;

- la commission procède au contrôle des données et des justificatifs de recettes ;

- elle édite sous forme de fichiers PDF l'ensemble des reçus et les transmet au mandataire, qui les délivre ensuite à ses donateurs et cotisants.

<sup>1</sup> Article 12 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 précité. Pour les autres élections, ces règles sont fixées à l'article R. 39-1 du code électoral.

<sup>2</sup> Article 11 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, modifié par le décret n° 2014-715 du 26 juin 2014.

<sup>3</sup> Voir, pour plus de précisions, l'arrêté du ministre de l'intérieur du 9 décembre 2014 portant application des articles 11 et 11-1 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 précité.

*b) Le projet de loi organique : une double dématérialisation obligatoire, réservée à l'élection présidentielle*

L'article 2 du projet de loi organique prévoit d'inscrire, au II de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962, parmi les dispositions dérogeant aux règles du code électoral auxquelles cet article renvoie, **deux nouvelles règles imposant respectivement :**

**- le dépôt par voie dématérialisée du compte de campagne des candidats du Président de la République**, au moyen d'un téléservice mis en œuvre par la CNCCFP ;

**- l'édition dématérialisée des reçus-dons pour cette seule élection** (*« Pour chaque don, l'association de financement électoral ou le mandataire financier délivre un reçu édité au moyen d'un téléservice mis en œuvre par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Les demandes de reçus sont transmises au moyen de ce téléservice »*).

*c) Les réserves de la commission et le choix d'une expérimentation*

Il peut tout d'abord apparaître surprenant d'insérer dans la loi organique des dispositions relatives aux modalités de dépôt des comptes de campagne et d'édition des « *reçus-dons* » qui, jusqu'à présent, relèvent du **règlement**, voire de la **pratique**. Toutefois, la commission a admis l'argument avancé dans l'étude d'impact, selon lequel « *dès lors que la télétransmission est obligatoire, à l'exclusion de tout autre moyen de transmission, le niveau législatif semble plus adapté* ».

On pourrait également s'étonner que la dématérialisation des « *reçus-dons* » soit rendue obligatoire pour l'élection présidentielle, alors qu'elle resterait facultative pour les autres élections. Cette différence de traitement se justifie, selon le Gouvernement, par « *le nombre limité de candidats à l'élection présidentielle* » ainsi que « *les moyens techniques qui sont généralement mis à leur disposition* ». En réalité, **l'intention est bien d'expérimenter, à l'occasion de la prochaine élection présidentielle, la dématérialisation intégrale des comptes de campagne et « reçus-dons », avant de l'étendre aux autres élections.**

L'élection présidentielle constitue-t-elle un terrain approprié d'expérimentation ? En la matière, on peut l'admettre. En revanche, **on comprend difficilement qu'il soit demandé au législateur organique de se prononcer avant même que les outils techniques indispensables à cette double dématérialisation soient disponibles, et que chacun ait pu mesurer leur fiabilité.** Selon les informations communiquées au rapporteur, un portail dédié au dépôt des comptes de campagne et à l'édition des « *reçus-dons* » serait en cours de développement, pour une livraison prévue en mars 2021. Son fonctionnement pourrait ainsi être présenté dans le *Mémento* aux candidats publié par la CNCCFP à la fin de ce même mois, mais



il ne serait effectivement mis en service qu'à compter de la publication de la liste des candidats, environ cinq semaines avant le premier tour de scrutin.

**Sans vouloir fermer la porte à l'expérimentation souhaitée par la CNCCFP et le Gouvernement, la commission des lois a estimé prématuré de faire de la dématérialisation obligatoire des comptes de campagne et des « reçus-dons » une règle pérenne, même pour la seule élection présidentielle. C'est pourquoi elle a réservé l'application de ces dispositions à la prochaine élection présidentielle et leur a expressément conféré un caractère expérimental (amendement COM-23 du rapporteur).**

Par ailleurs, le rapporteur insiste sur ce point, l'acceptation par le législateur organique d'une expérimentation de la dématérialisation des comptes et « reçus-dons » pour l'élection présidentielle **ne préjuge en rien de la position que prendra, le cas échéant, le législateur ordinaire, s'il est un jour proposé d'étendre cette règle aux autres élections politiques.** Pour des candidats aux élections municipales dans une commune d'une dizaine de milliers d'habitants, par exemple, ou même pour des candidats aux élections législatives ne disposant que de faibles moyens, l'obligation de transmettre leur compte de campagne, l'ensemble de ses annexes et pièces justificatives par voie électronique représenterait **un surcoût qui ne peut être négligé.**

## **2. La publication des comptes en open data**

La CNCCFP est chargée d'assurer la publication des comptes de campagne des candidats aux élections au *Journal officiel*, un délai impératif lui étant assigné à cet effet lors de l'élection présidentielle<sup>1</sup>. **Jusque récemment, pour toutes les autres élections, les comptes devaient être publiés « dans une forme simplifiée » :** en pratique, seules les informations relatives aux candidats, à leur mandataire et leur expert-comptable, ainsi que les grandes masses financières du compte (total des dépenses, total des recettes en distinguant l'apport personnel, les dons, l'apport des partis et les concours en nature) étaient publiés. **Pour l'élection présidentielle, le champ des informations publiées était d'ores et déjà plus large :** plusieurs annexes étaient ainsi publiées, qui permettaient notamment de retracer le total des dépenses par catégories<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En application de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, les comptes des candidats à l'élection présidentielle doivent être publiés dans le mois suivant l'expiration du délai de dépôt des comptes (dont le terme est fixé au onzième vendredi suivant le premier tour).

<sup>2</sup> L'application à l'élection présidentielle des dispositions du IV de l'article L. 52-12 du code électoral prévoyant une publication sous forme simplifiée était douteuse et la CNCCFP ne reprenait pas cette formule pour cette élection (quoique, même dans ce cas, elle ne publiât pas l'ensemble des annexes, afin notamment de préserver la confidentialité des données à caractère personnel). En effet, si l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 déroge en partie aux dispositions du IV de l'article L. 52-12 du code électoral relatives aux modalités de publication des comptes de campagne, la portée exacte de cette dérogation est incertaine.

**Pour les autres élections, la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a renforcé les exigences de transparence** prévues au IV de l'article L. 52-12 du code électoral. **Deux modalités de publication sont désormais prévues :**

- **une publication au *Journal officiel*** qui, par la force des choses, devrait rester une publication simplifiée, même si ce vocable ne figure plus dans la loi ;

- **une publication « dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé »**, qui doit désormais concerner l'intégralité du compte. Comme l'indiquait notre collègue députée Lise Magnier, à l'origine de cette disposition, « *Au 21<sup>ème</sup> siècle, il sera plus simple et moins onéreux de publier en ligne ces comptes plutôt que de dédier du temps et des personnes à synthétiser chacun de ces documents*<sup>1</sup>. »

**Il ne semble pas que la CNCCFP ait encore modifié sa pratique.** Les seules données relatives à des comptes de campagne aujourd'hui accessibles en *open data* sont la simple réplique, sous la forme d'un tableur Excel, des données simplifiées publiées au *Journal officiel*<sup>2</sup>.

**À l'initiative du rapporteur, la commission des lois a étendu à l'élection présidentielle la publication en *open data* des comptes de campagne des candidats (amendement COM-24)<sup>3</sup>.** Il serait paradoxal, en effet, que les exigences de transparence soient moindres pour cette élection-reine de notre démocratie. En outre, la dématérialisation expérimentale des comptes de campagne en 2022 facilitera grandement la tâche de la CNCCFP, qui n'aura pas à numériser elle-même les documents transmis. La publication des comptes en *open data* n'implique naturellement pas celle de l'ensemble des pièces justificatives qui, s'agissant de devis, factures, contrats de travail, etc., devraient être préalablement anonymisées.

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs de l'amendement n° 333, adopté par l'Assemblée nationale en séance publique, en première lecture. Par ailleurs, la CNCCFP doit désormais indiquer les montants consolidés des emprunts souscrits par le candidat ou le candidat tête de liste pour financer sa campagne, répartis par catégories de prêteurs, types de prêts et pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales.

<sup>2</sup> Les données publiées en *open data* par la CNCCFP sur le site [www.data.gouv.fr](http://www.data.gouv.fr) sont relatives à des élections antérieures à l'entrée en vigueur de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 précitée. Les comptes des candidats aux élections partielles tenues en 2018, s'ils comportent les nouvelles informations exigées par la loi en ce qui concerne les emprunts souscrits par les candidats, n'ont été publiés qu'au *Journal officiel*. Ceux des candidats aux élections européennes de 2019 et municipales et communautaires de 2020 ne l'ont pas encore été.

<sup>3</sup> Pour les raisons susmentionnées, en l'état du droit, l'applicabilité à l'élection présidentielle des nouvelles modalités de publication des comptes prévues par le code électoral est douteuse.

### **3. Le raccourcissement de la période de financement de la campagne électorale**

#### *a) La période de financement de la campagne électorale*

On appelle couramment « *période de financement* » la période au cours de laquelle les dépenses engagées par les candidats en vue de l'élection et les recettes afférentes doivent être retracées dans le compte de campagne. Au cours de cette même période, seul le mandataire financier ou l'association de financement électoral désigné par un candidat peut recueillir les fonds destinés à sa campagne et régler ses dépenses, grâce à un compte bancaire dédié<sup>1</sup>. Enfin, c'est aux dépenses électorales exposées pendant cette période et aux recettes correspondantes que s'appliquent les règles prévues par la loi pour le financement des campagnes électorales (notamment le plafonnement des dépenses).

**Pour l'élection présidentielle, la période de financement de la campagne court pendant l'année qui précède le premier jour du mois de l'élection (soit à compter du 1<sup>er</sup> avril de l'année précédant l'élection) jusqu'au dépôt du compte de campagne.** Toutes les dépenses doivent néanmoins avoir été engagées avant le dernier tour de scrutin où le candidat est présent (en pratique, avant la veille du scrutin à zéro heure, puisque tout acte de propagande est prohibé au-delà), même si certaines dépenses peuvent encore être réglées après cette date.

**Pour toutes les autres élections, cette période a été uniformisée** par la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 *de modernisation de diverses règles relatives aux élections* et court pendant les **six mois** précédant le premier jour du mois de l'élection jusqu'au dépôt du compte de campagne.

**La même durée de six mois avait alors été envisagée pour l'élection présidentielle**, conformément à une recommandation de la CNCCFP qui constatait que la campagne débutait rarement un an avant l'élection et qu'il était très difficile de prouver le caractère électoral d'une dépense engagée si précocement. L'une des raisons ayant conduit à renoncer à ce raccourcissement de la période de financement résidait dans le fait que plusieurs partis politiques de premier plan prévoyaient d'organiser une **élection primaire ouverte aux non-adhérents** pour désigner leur candidat, éventuellement plus de six mois avant l'élection<sup>2</sup> ; or les dépenses exposées par le candidat désigné lors de la primaire ont vocation à être intégrées à son compte de campagne.

---

<sup>1</sup> Si toutefois le mandataire ou l'association est désigné après le début de la période de financement, les dépenses qui auraient été auparavant engagées par le candidat doivent lui être remboursées par le mandataire ou l'association et figurer dans le compte de campagne.

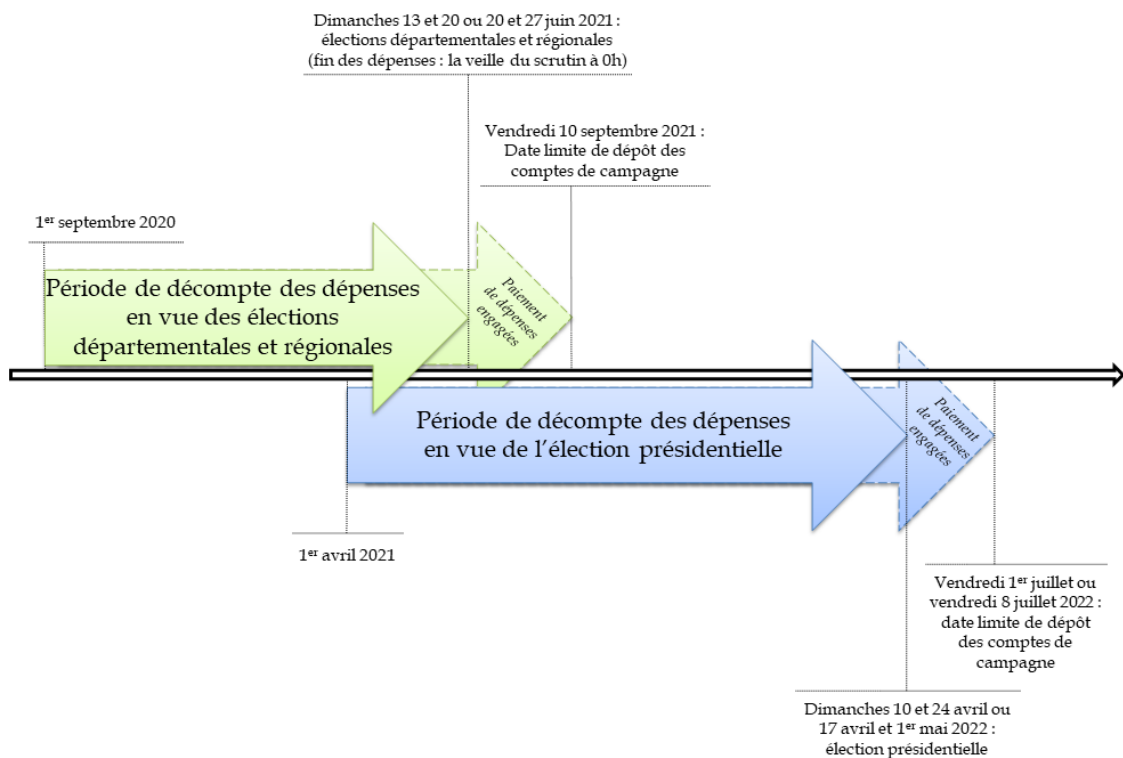
<sup>2</sup> En pratique, toutefois, la « primaire ouverte de la droite et du centre » organisée, notamment, par le parti Les Républicains eut lieu les 20 et 27 novembre 2016, la « primaire citoyenne » du parti socialiste et ses alliés les 22 et 29 janvier 2017.

b) Un risque de chevauchement avec le période de financement de la campagne en vue des élections départementales et régionales

En raison de l'épidémie de covid-19, le renouvellement général des conseils départementaux et régionaux prévu en mars 2021 devrait être reporté au mois de juin, comme le prévoit un autre projet de loi en cours d'examen par le Parlement<sup>1</sup>. On évoque couramment, pour les deux tours de scrutin, les dates des 13 et 20 ou des 20 et 27 juin 2021. La période de financement courrait du 1<sup>er</sup> septembre 2020 jusqu'au dépôt du compte de campagne (dont la date limite serait par ailleurs repoussée de quelques jours, au 10 septembre 2021)<sup>2</sup>.

**Du fait de ces circonstances exceptionnelles, la période de financement de la campagne en vue des élections départementales et régionales devrait donc, cette année, s'achever alors que celle en vue de l'élection présidentielle aura déjà commencé (le 1<sup>er</sup> avril 2021).**

#### Le chevauchement prévisible des périodes de financement des campagnes électorales en 2021 et 2022



Source : commission des lois du Sénat

<sup>1</sup> Projet de loi portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

<sup>2</sup> Voir le rapport n° 287 (2020-2021) de Philippe Bas fait, au nom de la commission des lois du Sénat et en première lecture, sur le projet de loi précité. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l20-287/l20-287.html>.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable que certains candidats annoncés aux élections régionales sont également des personnalités politiques de premier plan sur la scène nationale, dont il n'est pas exclu qu'ils se présentent à la prochaine élection présidentielle.

En effet, **il sera très malaisé, pour ces candidats et leur mandataire comme pour la CNCCFP et le juge, de faire le départ entre les dépenses engagées en vue de l'une ou l'autre élection.** Dès lors que certaines actions de propagande électorale dans le cadre de la campagne régionale auraient un retentissement national, elles pourraient être considérées comme destinées à obtenir les suffrages de tous les électeurs français à l'élection présidentielle, et devraient alors être retracées dans le compte de campagne correspondant. Mais **la ligne de démarcation sera très difficile à tracer, et les auditions menées par le rapporteur l'ont convaincu qu'il n'existait pas de critères clairs et juridiquement sûrs à cet effet.** Dans quel compte de campagne retracer, par exemple, les dépenses liées à un meeting électoral tenu en mai 2021 par un candidat aux élections régionales, retransmis et commenté sur les médias nationaux, et au cours duquel le candidat se serait autorisé quelques propos de politique générale non directement rattachables à l'exercice d'un mandat régional<sup>1</sup> ?

**Certes, ce type de chevauchement n'est pas inédit. Mais l'exemple souvent cité des élections législatives, qui suivent de près l'élection présidentielle, ne convainc pas.** Ce n'est qu'après son échec à l'élection présidentielle qu'un candidat s'engage, le cas échéant, dans une nouvelle campagne électorale en vue d'être élu député, et la distinction des dépenses correspondantes ne soulève pas de difficulté.

Laisser les périodes de financement des élections départementales, régionales et présidentielle se chevaucher ainsi, c'est laisser à une autorité administrative, la CNCCFP, **une marge d'appréciation bien trop importante** pour décider de l'imputation correcte des dépenses. C'est aussi exposer les candidats à **un très fort risque de réimputation de certaines dépenses, voire de dépassement du plafond et de rejet de leur compte de campagne.**

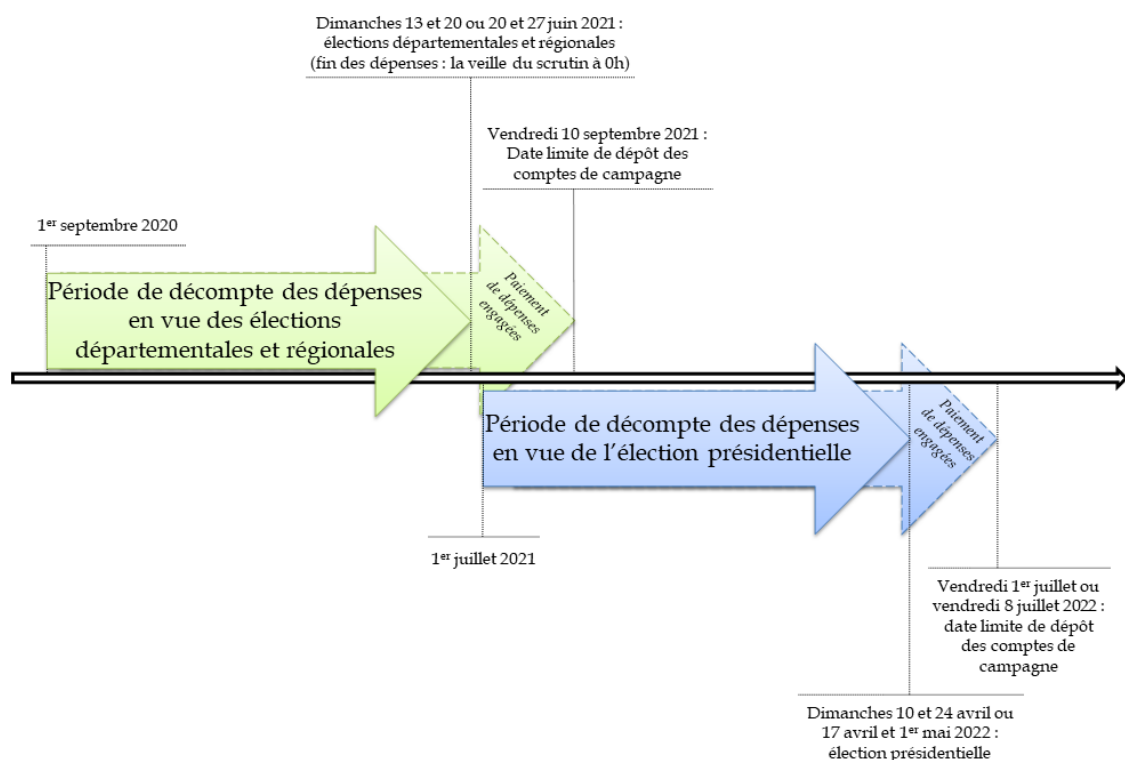
---

<sup>1</sup> Les représentants du ministère de l'intérieur et de la CNCCFP entendus par le rapporteur ont suggéré que la suppression récente de la clause générale de compétence des régions pourrait faciliter l'identification des actions de propagande ne se rattachant pas aux élections régionales, mais plutôt à l'élection présidentielle. Cet argument laisse le rapporteur dubitatif. Les compétences des régions demeurent très larges et, d'ailleurs, moins bien délimitées que ne le voudrait la doctrine administrative. C'est par exemple sur le fondement de l'article L. 4222-1 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel le conseil régional « a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région », que certains conseils régionaux ont commandé et distribué à leurs habitants, au printemps 2020, des masques chirurgicaux destinés à les protéger contre le coronavirus SARS-CoV-2.

c) La solution retenue par la commission des lois : ramener au 1<sup>er</sup> juillet 2021 le début de la période de financement pour l'élection présidentielle

C'est pourquoi, souhaitant sécuriser la situation la situation juridique des candidats, **la commission des lois, sur proposition du rapporteur, a choisi de ramener exceptionnellement d'un an à neuf mois la durée (antérieure au scrutin) de la période de financement de la campagne en vue de l'élection présidentielle de 2022.** La période de financement commencerait ainsi le **1<sup>er</sup> juillet 2021**, quelques jours après le second tour des élections départementales et régionales, au lieu du 1<sup>er</sup> avril 2021 (**amendement COM-27**). Cette solution s'impose d'autant plus que, selon toute vraisemblance, aucune primaire ouverte en vue de désigner un candidat à l'élection présidentielle de 2022 ne sera organisée avant l'automne prochain, au plus tôt.

### Le calendrier des périodes de financement des campagnes électorales en 2021 et 2022 (texte de la commission)



Source : commission des lois du Sénat

### **C. LE VOTE PAR CORRESPONDANCE DES DÉTENUS**

**L'article 2 du PJLO autorise les détenus à voter par correspondance pour l'élection présidentielle, en s'inspirant du dispositif mis en œuvre pour les élections européennes de mai 2019.**

#### **1. Le recours au vote par correspondance pour lutter contre l'abstention dans les établissements pénitentiaires**

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau code pénal (1994), les personnes détenues conservent leurs droits civiques, sauf peine complémentaire prononcée par le juge. D'après l'étude d'impact, **environ 55 000 détenus sont ainsi en capacité de voter.**

**Comme l'a souligné le sénateur Alain Marc, l'exercice du droit de vote par les détenus est toutefois rendu difficile** par « *la nécessaire complexité des démarches exigées pour s'inscrire sur les listes électorales* », notamment « *au regard des difficultés [sociologiques] de la population carcérale* »<sup>1</sup>.

En pratique, les détenus peuvent :

- **voter par procuration**, sous réserve de disposer d'un mandataire de confiance et d'obtenir qu'un officier de police judiciaire (OPJ) se déplace en détention pour établir les procurations ;

- **demander une permission de sortir pour se rendre jusqu'au bureau de vote**. Les permissions sont cependant interdites pour les personnes placées en détention provisoire, purgeant une longue peine ou soumises à une période de sûreté<sup>2</sup>.

**L'abstention reste écrasante dans les établissements pénitentiaires : lors de l'élection présidentielle de 2017, 98 % des détenus inscrits sur les listes électorales se sont abstenus, contre un taux d'abstention de 22 % pour le reste des électeurs.**

Conscient de cette difficulté, le législateur a pris deux mesures pour faciliter le vote des personnes incarcérées.

**D'une part, les détenus sont systématiquement inscrits sur les listes électorales** : ils précisent, au moment de leur incarcération, la commune dans laquelle ils souhaitent voter<sup>3</sup>. Ils bénéficient d'une certaine souplesse dans le choix de leur commune de rattachement, qui peut être la

---

<sup>1</sup> Avis budgétaire « Administration pénitentiaire » n° 153 (2018-2019) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2019, p. 43-44.

<sup>2</sup> Article D. 143-4 du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article 112 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (aujourd'hui codifié aux articles L. 12-1 et L. 18-1 du code électoral).

commune de l'établissement pénitentiaire, leur commune de naissance, la commune où est inscrit un membre de leur famille, *etc.*

**D'autre part, les élections européennes de mai 2019 ont permis d'expérimenter un dispositif de vote par correspondance, sur proposition du Sénat<sup>1</sup>.**

**4 395 détenus ont participé à l'expérimentation, le taux de participation dans les prisons (8 %) augmentant de sept points par rapport aux élections législatives de 2017<sup>2</sup>.**

Les détenus pouvaient rester inscrits dans leur commune de rattachement. Les plis ont toutefois été dépouillés par un bureau de vote centralisateur, les élections européennes se déroulant dans une circonscription unique.

#### La participation des détenus aux élections

	Vote par procuration	Permissions de sortir	Vote par correspondance	Total	Taux de participation
Élection présidentielle (2017)	853	200		1 053	2 %
Élections législatives (2017)	412	113		525	1 %
Élections européennes (2019)	110	55	4 395	4 560	8 %

Source : étude d'impact, p. 15

**À l'issue de cette expérimentation, le législateur a pérennisé le vote par correspondance des détenus pour les élections législatives et les élections locales<sup>3</sup> (actuels articles L. 79 à L. 82 du code électoral).**

Ce dispositif s'appliquera pour la première fois lors des prochaines élections régionales et départementales, qui pourraient être reportées en juin 2021<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Article 87 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

<sup>2</sup> 3 980 détenus supplémentaires s'étaient portés volontaires pour l'expérimentation mais n'ont pas pu y participer, faute d'inscription sur les listes électorales. Cette difficulté est aujourd'hui surmontée par l'inscription systématique des détenus sur les listes électorales (voir supra).

<sup>3</sup> Article 112 précité de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

<sup>4</sup> Projet de loi portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique (en cours d'examen devant le Parlement).



**Son organisation s'annonce toutefois plus complexe que pour les élections européennes** : en l'absence de circonscription unique, les bulletins de vote des détenus ne pourront pas être centralisés dans un même bureau de vote.

Si elles souhaitent voter par correspondance, **les personnes incarcérées devront donc s'inscrire dans la commune chef-lieu du département de leur établissement pénitentiaire**, en lieu et place de leur commune de rattachement.

**La création de bureaux de vote dans les prisons :  
une alternative repoussée par le Gouvernement**

Dès 2012, les sénateurs Jean-René Lecerf et Nicole Borvo Cohen-Seat ont proposé d'installer des bureaux de vote dans les établissements pénitentiaires<sup>1</sup>. Cette proposition a également été reprise par plusieurs associations, dont le collectif Robin des lois.

**Le Gouvernement s'y oppose toutefois, préférant l'organisation d'un vote par correspondance.**

D'après l'étude d'impact, la tenue de bureaux de vote serait « *difficile du fait du risque de déstabilisation du corps électoral municipal dans les communes où sont implantés les établissements pénitentiaires* ». Dans l'exemple de la commune de Liancourt (Oise), les détenus sont deux fois plus nombreux que les électeurs inscrits.

Cette proposition « *comporterait également des enjeux de sécurité liés au manque de personnel pénitentiaire le dimanche, jour de scrutin, pour sécuriser les opérations électorales, avec la présence nécessaire en outre des délégués des candidats pour contrôler les opérations de vote dans les établissements pénitentiaires* ».

Elle pourrait, enfin, remettre en cause **le secret du vote dans les établissements pénitentiaires qui comptent peu de détenus**. D'après le ministère de l'intérieur, on dénombre actuellement un seul détenu dans la prison de Saint-Pierre-et-Miquelon et six détenus dans celle de Val-de-Briey (Meurthe-et-Moselle).

**2. Le projet de loi organique : étendre le vote par correspondance des détenus à l'élection présidentielle**

Lors de l'élection présidentielle, les personnes placées en détention provisoire et les détenus purgeant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale pourraient :

- voter par procuration ou demander une permission pour se rendre jusqu'à leur bureau de vote (droit en vigueur) ;
- ou voter par correspondance (PJLO).

Sur le plan constitutionnel, cette nouvelle modalité de vote se justifierait par la situation particulière des détenus et les difficultés qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur droit de vote.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 629 (2011-2012) sur l'application de la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009.

**Le vote par correspondance serait organisé dans les mêmes conditions que pour les élections européennes de mai 2019.**

**L'organisation du vote par correspondance pour l'élection présidentielle**

**- Inscription pour participer au vote par correspondance**

Les détenus souhaitant voter par correspondance devraient **en faire la demande auprès de l'administration pénitentiaire**. D'après les informations recueillies par le rapporteur, cette demande pourrait être effectuée **jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin**, ce qui correspond également au délai limite pour l'inscription sur les listes électorales.

À titre dérogatoire, les détenus qui ont choisi cette modalité de vote pour les élections locales ou législatives seraient réputés la conserver, sans inscription préalable auprès de l'administration.

L'INSEE serait informé du choix des électeurs et l'indiquerait dans le répertoire électoral unique (REU). **Les détenus pourraient rester inscrits sur la liste électorale de leur commune de rattachement** : contrairement aux élections locales et législatives, ils ne seraient pas contraints de s'inscrire dans la commune chef-lieu du département de leur établissement pénitentiaire.

**- Organisation des opérations électorales**

Le vote par correspondance serait organisé **sous enveloppe fermée**, « *dans des conditions permettant de respecter le caractère secret et personnel du vote, la sincérité du scrutin ainsi que la sécurité et la sûreté des personnes concernées* ». S'il n'est pas prévu d'imposer un isolement dans les établissements pénitentiaires, le chef de l'établissement devra s'assurer que « *chaque électeur est soustrait aux regards pendant qu'il introduit son bulletin dans l'enveloppe électorale* »<sup>1</sup>.

**Le dépouillement serait assuré par un bureau de vote centralisateur, situé au ministère de la justice.**

**- Dispositifs de contrôle**

Une **commission électorale** veillerait à la bonne organisation du scrutin ainsi qu'à « *la régularité et à la sincérité des opérations de vote* ». Elle établirait la liste d'émargement du vote par correspondance – qui ne serait pas rendue publique – et procéderait au recensement des votes.

**Pour éviter tout « double vote », les électeurs qui opteraient pour le vote par correspondance ne pourraient pas voter à l'urne ni par procuration.**

Une seule exception serait prévue, pour les personnes dont la détention prend fin avant le scrutin : dans une telle hypothèse, l'administration supprimerait la mention : « *ne vote pas dans la commune* » sur la liste électorale<sup>2</sup>, les électeurs pouvant voter à l'urne ou par procuration.

Les modalités concrètes de cette procédure seraient fixées par décret. Interrogés par le rapporteur, les représentants du ministère de l'intérieur ont indiqué qu'ils envisageaient « *la remise d'un certificat du chef d'établissement [à l'électeur sorti de détention] lui permettant de voter en le présentant au président du bureau de vote* ».

<sup>1</sup> Article R. 83 du code électoral.

<sup>2</sup> Lorsqu'un électeur sort de détention après le délai limite pour s'inscrire sur la liste électorale, il est maintenu sur la même liste que pendant son incarcération (article L. 12-1 du code électoral).

### Vote par correspondance : comparatif des dispositifs

	Élection présidentielle et élections européennes	Élections locales et élections législatives
<b>Circonscriptions</b>	Une circonscription nationale	Plusieurs circonscriptions territoriales
<b>Commune d'inscription sur les listes électorales</b>	Toute commune de rattachement	Commune chef-lieu du département de l'établissement pénitentiaire
<b>Inscription au vote par correspondance</b>	Sur demande, sauf inscription automatique pour les détenus ayant choisi le vote par correspondance pour les élections locales et législatives	Sur demande
<b>Dépouillement et proclamation des résultats</b>	Bureau de vote centralisateur (situé au ministère de la justice)	Bureaux de vote de la commune chef-lieu
<b>Contrôle du scrutin</b>	Commission électorale (organe ad hoc)	Maire de la commune chef-lieu et, dans les communes de plus de 20 000 habitants, commissions de contrôle des opérations électorales
<b>Prise en charge des frais d'organisation</b>	État	

Source : commission des lois du Sénat

Souscrivant à cette procédure de vote par correspondance des détenus, la commission a adopté l'amendement rédactionnel COM-26 de son rapporteur.

### **D. L'ACTUALISATION DE LA « GRILLE DE LECTURE » DU CODE ÉLECTORAL**

#### **1. La jurisprudence dite de la « cristallisation »**

Certaines règles de droit commun trouvent à s'appliquer à l'élection présidentielle, malgré les spécificités de ce scrutin. Par commodité, les articles 3 et 4 de la loi du 6 novembre 1962, de valeur organique, procèdent à un large renvoi aux articles du code électoral (« grille de lecture »)<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel admet qu'une loi organique fasse référence à une norme inférieure mais fixe un garde-fou : les dispositions issues de la loi « ordinaire » « sont rendues applicables dans

<sup>1</sup> Voir, en annexe, le détail de ces renvois au code électoral.

leur rédaction en vigueur à la date de l'adoption définitive de la loi organique » (jurisprudence dite de la « cristallisation »<sup>1</sup>).

En d'autres termes, la loi organique ne peut pas être modifiée *ipso facto* par une loi « ordinaire ». **En l'espèce, le législateur organique doit actualiser la loi du 6 novembre 1962 pour tenir compte des modifications apportées au code électoral.**

Depuis le scrutin de 2017, plusieurs mesures ont déjà été rendues applicables à l'élection présidentielle, ce qui permet d'assurer la cohérence du droit électoral.

#### Mesures rendues applicables depuis l'élection présidentielle de 2017

Mesures	Articles du code électoral	Application à l'élection présidentielle
Possibilité de s'inscrire sur les listes électorales jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin	Art. L. 17	Loi organique n° 2016-1047 du 1 <sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France
Obligation pour les candidats à l'élection présidentielle de remplir une déclaration d'intérêts et d'activité, en complément de la déclaration de situation patrimoniale	Art. L.O. 135-1 et L.O. 135-2	Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique
Maintien du droit de vote pour les majeurs sous tutelle ou curatelle	Art. L. 5 (abrogé) et L. 72-1	Loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions
Possibilité de saisir le juge des référés pour faire cesser la diffusion de fausses informations	Art. L. 112, L. 163-1 et L. 163-2	Loi organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information
Interdiction des réunions électorales la veille du scrutin	Art. L. 49	Loi organique n° 2019-1268 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral
Meilleur encadrement de la diffusion des résultats	Art. L. 52-2	

Source : commission des lois du Sénat

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 11 janvier 1995, Loi organique modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale et loi organique relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République, décision n° 94-353/356 DC.

## **2. Les coordinations opérées par le PJLO**

**L'article 2 du PJLO poursuit cet effort de « toilettage » de la loi du 6 novembre 1962 en :**

**- ajoutant la référence au nouvel article L. 47 A du code électoral<sup>1</sup>, qui a élevé au rang législatif le calendrier de la campagne officielle<sup>2</sup>.** La durée de la campagne resterait inchangée : elle commencerait toujours le deuxième lundi précédant le scrutin, pour s'achever la veille de l'élection ;

**- supprimant des références obsolètes concernant Mayotte.** L'article L. 452 du code électoral relatif aux listes électorales a été abrogé en 2010<sup>3</sup>, au moment de la départementalisation de l'île. L'article L. 453 du même code renvoie à l'indice du coût de la vie à Mayotte, alors que le plafond des dépenses électorales pour l'élection présidentielle est calculé à l'échelle nationale, sans possibilité d'adaptation dans les outre-mer ;

**- modifiant le renvoi qui interdit aux majeurs sous tutelle ou curatelle de se présenter à l'élection présidentielle<sup>4</sup>,** sans aucune incidence sur les règles applicables.

**À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a procédé à des coordinations supplémentaires (amendements COM-22 et COM-25).**

D'une part, elle a supprimé le renvoi à l'article L. 52-18 du code électoral, abrogé en 2017<sup>5</sup>.

D'autre part, elle a ajouté la référence :

**- à l'article L. 387-1 du code électoral, relatif au vote par procuration des majeurs protégés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna ;**

**- et à l'article L. 388-1 du même code, relatif aux conditions d'inscription des détenus sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie.**

<p><b>La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.</b></p>
---

---

<sup>1</sup> L'article L. 47 A du code électoral étant issu de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, dite « loi Richard ».

<sup>2</sup> La durée de la campagne électorale relevant, en l'état du droit, de l'article 10 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

<sup>3</sup> Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte.

<sup>4</sup> Le renvoi à l'article L. 200 du code électoral (qui se réfère aux élections départementales) serait remplacé par un renvoi à l'article L.O. 129 du même code (qui se réfère aux élections législatives).

<sup>5</sup> Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

## ARTICLE 2 BIS (NOUVEAU)

### AJOUT DES VICE-PRÉSIDENTS DES CONSEILS CONSULAIRES À LA LISTE DES « PARRAINS » DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

L'article 2 *bis*, introduit à l'initiative de Christophe-André Frassa et de Jean-Yves Leconte, ajoute les vice-présidents des conseils consulaires des Français de l'étranger à la liste des « parrains » pouvant présenter un candidat à l'élection présidentielle.

Le Sénat a déjà adopté cette mesure à deux reprises, en février 2016 puis en juin 2019.

Les Français de l'étranger sont aujourd'hui représentés par **443 conseillers consulaires**, élus au suffrage universel direct tous les six ans<sup>1</sup>.

Ils siègent au sein de **152 conseils consulaires**, répartis tout autour du globe. Chaque conseil consulaire compte entre un et neuf membres élus, sous la présidence de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire.

Les **90 membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)** sont élus au suffrage universel indirect par et parmi les conseillers consulaires. Ils se réunissent deux fois par an à Paris, pour débattre de la situation des Français établis hors de France.

**Seuls les 90 membres de l'AFE peuvent « parrainer » un candidat à l'élection présidentielle<sup>2</sup>**, alors qu'ils étaient 155 avant la loi du 22 juillet 2013 réformant la représentation des Français de l'étranger.

**Sur proposition de Christophe-André Frassa et de Jean-Yves Leconte, la commission des lois a ajouté les 152 vice-présidents des conseils consulaires à la liste des « parrains » de l'élection présidentielle (amendements COM-3 et COM-9 rectifié).**

Il s'agit ainsi de reconnaître l'engagement des vice-présidents des conseils consulaires, qui accompagnent quotidiennement nos compatriotes expatriés.

Leur mandat est d'ailleurs assimilé à une fonction exécutive locale, notamment en ce qui concerne les incompatibilités électorales<sup>3</sup>. **La présidence des conseils consulaires leur sera même confiée à compter**

<sup>1</sup> Les élections consulaires prévues en mai 2020 ont toutefois été reportées d'un an, en raison de la crise sanitaire.

<sup>2</sup> Voir le commentaire de l'article 2 du PJLO pour plus de précisions sur le « parrainage » d'un candidat à l'élection présidentielle.

<sup>3</sup> Un parlementaire ne peut pas exercer les fonctions de vice-président d'un conseil consulaire, en application des articles L.O. 141-1 et L.O. 297 du code électoral.

**des prochaines élections de mai 2021**, en lieu et place de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire<sup>1</sup>.

**L'effet sur le périmètre des « parrains » (qui comprend déjà plus de 46 000 élus) resterait limité** : sur les 152 vice-présidents de conseil consulaire, 34 sont membres de l'AFE et sont déjà habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle.

Cette mesure reprend la recommandation n° 3 du rapport d'information « *Représentation des Français établis hors de France : les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013* » de Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte<sup>2</sup>.

**Le Sénat l'a déjà adoptée à deux reprises, en février 2016 puis en janvier 2019**<sup>3</sup>.

Lors des auditions du rapporteur, les représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont souligné une difficulté éventuelle : certains conseils consulaires organisent des « **vice-présidences tournantes** » entre leurs membres.

**Cette pratique – qui pourrait concerner, en théorie, l'ensemble des « parrains » de l'élection présidentielle – reste toutefois minoritaire au sein des conseils consulaires.** Le Gouvernement prépare d'ailleurs un décret pour préciser que les vice-présidents des conseils consulaires sont élus pour une durée de trois ans, sans préjudice d'éventuelles démissions.

La commission a adopté l'article 2 <i>bis</i> <b>ainsi rédigé.</b>
--

---

<sup>1</sup> Article 111 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 481 (2014-2015), fait au nom de la commission des lois du Sénat en juin 2015.

<sup>3</sup> Lors de l'examen de la proposition organique n° 279 (2015-2016) de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle puis de la proposition de loi organique n° 58 (2018-2019) tendant à actualiser les dispositions applicables aux élections organisées à l'étranger.

### ARTICLE 3

#### ACTUALISATION DES DISPOSITIONS DU CODE ÉLECTORAL APPLICABLES À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE - « DÉTERRITORIALISATION » DES PROCURATIONS

L'article 3 poursuit deux objectifs :

- **actualiser les dispositions du code électoral applicables à l'élection présidentielle**, en relevant le « compteur » de la loi du 6 novembre 1962<sup>1</sup> ;
- **permettre à un mandataire de voter par procuration au nom d'un électeur inscrit sur la liste électorale d'une autre commune.**

La commission l'a adopté, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

#### **A. L'ACTUALISATION DU « COMPTEUR » DE LA LOI DU 6 NOVEMBRE 1962**

Une loi « ordinaire » ne peut pas modifier *ipso facto* la loi organique (jurisprudence dite de la « cristallisation »)<sup>2</sup>.

L'article 4 de la loi du 6 novembre 1962, de valeur organique, comprend donc un « compteur ». Ce dernier précise la date à laquelle les dispositions issues de la loi « ordinaire » sont rendues applicables à l'élection présidentielle.

**Ce compteur serait relevé pour tenir compte des modifications apportées au droit électoral depuis l'élection présidentielle de 2017.** Il indiquerait que « *les dispositions du code électoral auxquelles renvoie la [loi du 6 novembre 1962] sont applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de publication* » de la présente loi organique.

La commission a adopté **l'amendement rédactionnel COM-29** de son rapporteur, pour tenir compte de la modification de l'intitulé du projet de loi organique.

#### **B. LA « DÉTERRITORIALISATION » DES PROCURATIONS**

**Conformément à l'article L. 72 du code électoral, le mandant (qui donne procuration) et le mandataire (qui se déplace jusqu'au bureau de vote) doivent être inscrits sur la même liste électorale et donc voter dans la même commune.**

Le maire peut ainsi contrôler le nombre de procurations détenues par un même électeur : chaque mandataire peut disposer d'une seule

---

<sup>1</sup> Loi n° 62-1292 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

<sup>2</sup> Voir le commentaire de l'article 2 du PJLO pour plus de précisions.



procuration établie en France et, le cas échéant, d'une seconde établie à l'étranger. À titre dérogatoire, les Français de l'étranger peuvent en détenir trois<sup>1</sup>.

Cette précaution représente toutefois une difficulté pour les électeurs « isolés », qui ne connaissent pas de mandataire de confiance au sein de leur commune.

C'est pourquoi la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019<sup>2</sup> a « déterritorialisé » les procurations, facilitant ainsi la recherche du mandataire et donc l'exercice du droit de vote. À une date fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022, le mandant pourra confier sa procuration à tout mandataire, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d'une autre commune.

Le répertoire électoral unique (REU) sera adapté en conséquence : il permettra, à terme, de contrôler le nombre de procurations détenues par chaque électeur, quel que soit son lieu de vote. Si un même mandataire détenait trop de procurations, la ou les procurations dressées les premières seraient les seules valables, la ou les autres seraient nulles de plein droit.

L'article 3 du PJLO garantit que la « déterritorialisation » des procurations s'applique dès l'élection présidentielle de 2022, comme pour les autres scrutins. Il laisse ainsi une souplesse supplémentaire aux électeurs dans l'exercice de leur droit de vote.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.
---

### **ARTICLE 3 BIS (NOUVEAU)**

#### **PUBLICATION DE LA MARGE D'ERREUR DES SONDAGES D'OPINION**

L'article 3 bis, introduit à l'initiative de Jean-Pierre Sueur, prévoit que la marge d'erreur soit précisée dans les sondages d'opinion réalisés dans le cadre de l'élection présidentielle.
--

Les sondages d'opinion sont régis par la loi du 19 juillet 1977<sup>3</sup>, sous le contrôle de la commission des sondages.

---

<sup>1</sup> Article L. 73 du code électoral et article 13 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (article 112).

<sup>3</sup> Loi n° 77-808 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

Reprenant les propositions du rapport d'information des sénateurs Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli<sup>1</sup>, la loi du 25 avril 2016<sup>2</sup> a renforcé les obligations des instituts de sondage et des médias, en leur imposant notamment de préciser certaines informations lors de « la première publication ou [de] la première diffusion » du sondage.

Jean-Pierre Sueur déplore toutefois un « *détournement de la loi* » : « *certains instituts de sondage publient la marge d'erreur sur un site internet, souvent peu connu ou peu fréquenté, avant la publication dans le média* (presse écrite, radio, télévision) *qui a commandé le sondage. Lorsque celui-ci est publié à une plus large audience, il n'est donc plus accompagné de la mention de la marge d'erreur. Ainsi, même si la législation en vigueur est formellement respectée, l'esprit de la loi est bafoué* »<sup>3</sup>.

Pour plus de transparence, l'article 3 *bis* impose que la marge d'erreur soit mentionnée à l'occasion de toute publication ou diffusion d'un sondage relatif à l'élection présidentielle (amendement COM-7 de Jean-Pierre Sueur). Le Sénat a déjà adopté un dispositif analogue pour les prochaines élections régionales et départementales, qui devraient être reportées en juin 2021<sup>4</sup>.

En l'espèce, le caractère organique de l'article 3 *bis* peut interroger : cet article impose une obligation aux instituts de sondage, plus qu'il ne concerne les modalités d'organisation de l'élection présidentielle au sens des articles 6 et 7 de la Constitution.

Il n'est toutefois pas certain que le Parlement dispose d'un véhicule « ordinaire » pour modifier la loi du 19 juillet 1977 précitée avant la prochaine élection présidentielle d'avril 2022.

Le Conseil constitutionnel pourrait, le cas échéant, constater que l'article 3 *bis* n'a pas de valeur organique et procéder à son déclassement<sup>5</sup>, ce qui ne remettrait pas en cause son application dès le prochain scrutin.

La commission a adopté l'article 3 *bis* ainsi rédigé.

<sup>1</sup> « Sondages et démocratie : pour une législation plus respectueuse de la sincérité du débat politique », rapport d'information n° 54 (2010-2011) fait au nom de la commission des lois du Sénat.

<sup>2</sup> Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections.

<sup>3</sup> Source : objet de l'amendement de Jean-Pierre Sueur.

<sup>4</sup> Projet de loi, en cours d'examen devant le Parlement, portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

<sup>5</sup> Conseil constitutionnel, 28 janvier 1976, Loi organique sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, décision n° 75-62 DC.

## CHAPITRE II

# MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI ORGANIQUE N° 76-97 DU 31 JANVIER 1976 RELATIVE AUX LISTES ÉLECTORALES CONSULAIRES ET AU VOTE DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE POUR L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

## ARTICLE 4

### ADAPTATION DES RÈGLES APPLICABLES AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

L'article 4 vise à adapter les règles applicables aux Français de l'étranger en :

- **sécurisant la composition des commissions de contrôle**, chargées de veiller à la régularité des listes électorales consulaires ;
- **actualisant le droit applicable au vote par procuration**.

Pour assurer la continuité des travaux des commissions de contrôle, la commission des lois a autorisé l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) à **renouveler le mandat des membres titulaires**.

Elle a également **adapté la procédure de radiation** des électeurs indûment inscrits sur les listes électorales consulaires (LEC), tout en maintenant le principe du contradictoire : les électeurs disposeraient désormais d'un délai maximal de trois jours pour répondre aux commissions de contrôle.

**Parmi les 3,5 millions de Français vivant à l'étranger, 1,36 million sont inscrits sur les listes électorales consulaires (LEC).** Ils participent aux scrutins nationaux (élection présidentielle, élections législatives et européennes) mais également à l'élection de 443 conseillers des Français de l'étranger.

La loi organique du 31 janvier 1976<sup>1</sup> remplit un double office. Elle précise :

- les conditions d'inscription sur les listes électorales consulaires, qui valent pour l'ensemble des scrutins ;
- et les modalités de participation des Français de l'étranger à l'élection présidentielle.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 76-97 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

Lors du scrutin de 2017, leur taux de participation s'est élevé à 44,28 % des inscrits, contre 77,77 % sur le territoire national.

## **A. LA COMPOSITION DES COMMISSIONS DE CONTRÔLE**

### **1. Des commissions qui veillent à la régularité des listes électorales consulaires**

Les Français de l'étranger peuvent s'inscrire sur les listes électorales consulaires jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin. L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire procède à leur inscription et, le cas échéant, à leur radiation.

**Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>1</sup>, des commissions de contrôle veillent à la régularité des listes électorales consulaires.** Elles disposent, dans chacune des 130 circonscriptions consulaires, des mêmes prérogatives que les commissions de contrôle qui se réunissent dans les communes françaises.

#### **Les fonctions des commissions de contrôle**

- S'assurer de la régularité des listes électorales consulaires ;
- Examiner les recours déposés par les électeurs contre les décisions de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire (recours administratif préalable obligatoire, RAPO, avant saisine du tribunal judiciaire de Paris) ;
- Procéder à l'inscription ou à la radiation des électeurs omis ou indûment inscrits, le cas échéant en réformant les décisions de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire<sup>2</sup>.

Chaque commission de contrôle se réunit au moins une fois par an et, en tout état de cause, avant chaque scrutin.

#### **Cet organe est composé :**

- **du vice-président du conseil consulaire**, élu par les autres membres du conseil pour, au maximum, trois mandats consécutifs. Il préside la commission de contrôle ;
- **de deux membres titulaires et de deux membres suppléants désignés par l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)**, après chaque renouvellement de l'assemblée et pour une durée de six ans. Ces membres sont choisis parmi **les électeurs de la circonscription consulaire**, après avis des conseillers des Français de l'étranger.

<sup>1</sup> Décret n° 2018-451 du 6 juin 2018 portant application de l'article 4 de la loi organique n° 2016-1047 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France et mesures transitoires.

<sup>2</sup> Lorsque la commission de contrôle radie un électeur, sa décision est soumise à une procédure contradictoire. Elle peut ensuite être contestée devant le tribunal judiciaire de Paris.

Les deux suppléants remplacent, dans l'ordre de leur désignation, les titulaires en cas d'empêchement ou de décès. **La commission de contrôle ne délibère valablement qu'en présence de son président et de deux de ses membres, titulaires ou suppléants.**

Le mandat des deux titulaires n'est pas immédiatement renouvelable. L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire peut présenter ses observations, à sa demande ou à l'invitation de la commission de contrôle.

#### Composition des commissions de contrôle

Membres	Mode de désignation	Mandat renouvelable	Rôle dans la commission
Vice-président du conseil consulaire	Par le conseil consulaire	Oui, dans la limite de trois mandats consécutifs	Présider la commission
Deux titulaires	Par l'AFE, parmi les électeurs de la circonscription et après avis des conseillers des Français de l'étranger	Non	Participer à la commission
Deux suppléants		Oui	Remplacer les titulaires en cas d'empêchement ou de décès

Source : commission des lois du Sénat

## **2. Le PJLO : sécuriser la composition des commissions de contrôle**

**En pratique, le quorum de trois membres n'est pas toujours réuni, ce qui empêche les commissions de contrôle de délibérer.**

Comme le souligne l'étude d'impact, « les Français établis hors de France se caractérisent par *une mobilité professionnelle et personnelle géographique* importante qui rend les compositions des commissions de contrôle évolutives [...] L'expérience de presque deux ans de gestion des listes électorales consulaires par les commissions de contrôle montre que, dans les faits, l'Assemblée des Français de l'étranger doit pouvoir autant que de besoin procéder au remplacement de postes vacants ».

**L'article 4 du PJLO assouplit donc la composition des commissions de contrôle, dans l'objectif d'atteindre plus facilement le quorum.**

**D'une part, il prévoit le remplacement d'un titulaire par un suppléant en cas d'empêchement ou de cessation de mandat, ce qui permet de couvrir les cas de décès (comme aujourd'hui) mais également de démission ou de départ de la circonscription consulaire.**

Cette mesure reprend une disposition de la proposition de loi organique de Christophe-André Frassa, adoptée par le Sénat en janvier 2019<sup>1</sup>.

**D'autre part, l'AFE désignerait les membres des commissions de contrôle après chacun de ses renouvellements (comme aujourd'hui) mais aussi dès lors que « le nombre de sièges vacants ne [permettra] plus de réunir le quorum » de trois membres.**

Cette disposition reprend **la pratique suivie par l'AFE**, comme l'ont souligné les représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères lors de leur audition par le rapporteur.

Ils ont également confirmé que le poste laissé vacant par le départ d'un titulaire serait pourvu par son suppléant, l'AFE étant chargée de désigner un nouveau suppléant.

**Sur le plan rédactionnel, l'article 4 tire les conséquences du changement d'appellation des vice-présidents des conseils consulaires.** Ils accèderont, à compter des prochaines élections consulaires de mai 2021, à la présidence de ces mêmes conseils, en lieu et place de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire<sup>2</sup>.

### **3. Les apports de la commission des lois**

**Sur proposition de Christophe-André Frassa, la commission a élargi le « vivier » des membres des commissions de contrôle : contrairement à aujourd'hui, l'AFE pourrait renouveler le mandat des membres titulaires (amendement COM-5).**

Il convient de rappeler, d'une part, que cette limitation de mandats dans le temps ne s'applique pas aux membres suppléants. Elle n'existe pas non plus pour les commissions de contrôle qui se réunissent sur le territoire national.

Il s'agit, d'autre part, de « *reconnaître la qualité de l'engagement des membres des commissions de contrôle* » et **d'assurer la continuité de leurs travaux** : « *l'examen des listes électorales consulaires nécessite [en effet] une bonne connaissance de la communauté française à l'étranger et de ses évolutions* »<sup>3</sup>.

**La commission a également adapté la procédure de radiation des électeurs indûment inscrits sur les listes électorales consulaires (amendement COM-4 du même auteur).**

---

<sup>1</sup> Proposition de loi organique n° 51 (2018-2019) tendant à actualiser les dispositions applicables aux élections organisées à l'étranger. Ce texte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Article 111 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>3</sup> Source : objet de l'amendement de Christophe-André Frassa.

Comme l'a souligné Christophe-André Frassa, « en pratique, le contradictoire est [...] difficile à organiser : certains électeurs ne répondent pas aux sollicitations des commissions de contrôle, notamment lorsqu'ils ont quitté le pays. Deux options s'ouvrent alors aux commissions, qui se trouvent dans l'impasse : radier les intéressés (au risque de fragiliser la procédure) ou les maintenir sur les listes électorales consulaires (au risque de fausser les listes) ».

**Pour plus de sécurité juridique, les électeurs dont la radiation est envisagée disposeraient désormais d'un délai maximal de trois jours pour répondre aux commissions de contrôle. Ils seraient saisis par voie électronique afin d'accélérer les procédures.**

Les décisions des commissions de contrôle resteraient, en tout état de cause, susceptibles de recours devant le tribunal judiciaire de Paris.

## **B. LE VOTE PAR PROCURATION À L'ÉTRANGER**

L'article 4 du PJLO précise les conditions dans lesquelles les Français de l'étranger peuvent voter par procuration pour l'élection présidentielle.

**Le vote par procuration serait « déterritorialisé »**, comme sur le territorial national : le mandant pourrait confier sa procuration à tout mandataire, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur une autre liste électorale consulaire. Le répertoire électoral unique (REU) serait adapté afin de vérifier le nombre de procurations détenues par chaque mandataire.

**Les électeurs n'auraient plus besoin d'attester sur l'honneur de leur impossibilité de se rendre jusqu'au bureau de vote.**

Cette obligation était avant tout formelle, l'administration ne procédant à aucun contrôle. Elle a d'ailleurs déjà été supprimée sur le territoire national : désormais, « tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration »<sup>1</sup>, sans besoin de se justifier.

## **C. L'ACTUALISATION DU « COMPTEUR » DE LA LOI ORGANIQUE DU 31 JANVIER 1976**

Conformément à la jurisprudence dite de la « cristallisation »<sup>2</sup>, l'article 4 du PJLO **actualise le « compteur » de la loi organique du 31 janvier 1976.**

---

<sup>1</sup> Article L. 71 du code électoral, dans sa rédaction issue de l'article 112 de la loi « Engagement et proximité » précitée.

<sup>2</sup> Voir le commentaire de l'article 2 du PJLO pour plus de précisions.

Il précise que les renvois au code électoral s'appliquent dans leur rédaction en vigueur à la date de publication de la présente loi organique.

La commission a adopté l'article 4 <b>ainsi modifié</b> .
---

### **INTITULÉ DU PROJET DE LOI ORGANIQUE**

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a assuré une meilleure adéquation entre le contenu du projet de loi organique et son intitulé (**amendement COM-30**).

Ce texte comprend des mesures techniques, qui se limitent à adapter certaines règles de l'élection présidentielle, sans bouleverser ses modalités d'organisation. Il est, en ce sens, beaucoup plus circonscrit que la loi organique du 25 avril 2016<sup>1</sup>, adoptée en amont du scrutin de 2017.

Pour plus de cohérence, la commission a adopté l'intitulé suivant :  
« *Projet de loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République* ».

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2016-506 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.



## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 10 FÉVRIER 2021

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Le présent projet de loi organique porte sur le sujet ô combien sensible de l'élection du Président de la République, « clé de voûte » de nos institutions selon les mots de Michel Debré en 1958. Il procède à un toilettage technique de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Depuis 1988, ce toilettage est régulièrement réalisé, un peu plus d'un an avant l'élection, pour mettre en conformité ses règles avec les évolutions intervenues depuis l'élection présidentielle précédente. Au total, la loi précitée a connu vingt-trois modifications. Ce projet de loi organique présente donc une ambition limitée à des mesures techniques de consolidation des règles de droit n'entraînant aucun bouleversement pour la campagne électorale ou pour l'élection elle-même.

Il comprend plusieurs axes. L'article 1<sup>er</sup> concerne les opérations préparatoires au scrutin. Il fixe le délai de convocation des électeurs à dix semaines avant le premier tour de l'élection, ce qui a l'avantage de garantir une période suffisante pour transmettre les parrainages au Conseil constitutionnel. Par cohérence avec l'article 7 de la Constitution, je vous proposerai un amendement pour que le Premier ministre convoque les électeurs par décret simple, plutôt que le Président de la République par décret en conseil des ministres.

L'article 2 du projet de loi organique reporte, en outre, à 2027 la procédure dématérialisée de transmission des parrainages annoncée en 2016, en raison du retard pris dans l'identification numérique des citoyens. Je vous proposerai d'actualiser la liste des parrains pour prendre en compte les dernières réformes territoriales et y ajouter les vice-présidents de conseils consulaires.

L'article 2 s'attache également aux règles de financement de la campagne. Il prévoit la dématérialisation des reçus-dons et du dépôt des comptes de campagnes auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). D'aucuns s'inquiètent de la fiabilité et de l'ergonomie des plateformes numériques qui y seront dédiées. Aussi vous proposerai-je de donner un caractère expérimental à cette disposition. Sa généralisation ne peut s'envisager sans retour d'expérience préalable. Un autre amendement portera sur la mise à disposition des comptes de campagne en *open data*.

Le même article porte également sur le vote par correspondance des détenus, lesquels peuvent aussi bénéficier d'une autorisation de sortie pour voter ou établir une procuration. Il s'agit de lutter contre l'abstention dans

les établissements pénitentiaires. Le vote par correspondance mis en œuvre pour les élections européennes de 2019 a ainsi permis de porter la participation des détenus de 2 % à 8 %. Il est prévu que le bulletin soit glissé dans une enveloppe fermée, afin de préserver le caractère secret du vote. Les bulletins seront acheminés au ministère de l'intérieur et traités par un bureau de vote *ad hoc*, sous le contrôle d'une commission qui veillera au respect des règles.

Les articles 2 et 3 procèdent à plusieurs actualisations en fonction des évolutions intervenues dans le code électoral : l'inscription sur les listes électorales sera possible jusqu'au sixième vendredi avant le scrutin, le droit de vote est maintenu pour les majeurs sous tutelle ou curatelle et les dons sur les plateformes numériques seront autorisés. Il convient de considérer deux modifications plus importantes : la déterritorialisation des procurations rendue possible par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique et l'élévation du calendrier de la campagne officielle au rang organique, sans que sa durée s'en trouve modifiée.

Un dernier volet du texte concerne l'inscription sur les listes électorales consulaires. Quelque 3,5 millions de Français vivent à l'étranger, dont 1,36 million figure sur lesdites listes. Il s'agit de régler les problèmes de *quorum* rencontrés par les commissions de contrôle.

**M. Éric Kerrouche.** – Ce projet de loi organique présente un caractère technique habituel et régulier. Hélas, il ne tient nullement compte du contexte particulier. Je regrette, pour ma part, le report de la procédure de dématérialisation des parrainages. Je suis également étonné de constater, une nouvelle fois, les difficultés du Gouvernement à faire évoluer notre droit électoral quelles que soient les opérations concernées. Est-ce de l'ignorance, de l'aphasie ou de la mauvaise volonté, alors que beaucoup de pays évoluent ?

Le texte se fonde sur le retour de conditions sanitaires normales en 2022, mais nul ne peut le prédire. Il me semble dommage qu'il ne prévoit pas de mesures particulières applicables si la situation sanitaire le justifiait ou, plus globalement, pour améliorer la participation. Nous avons déposé des amendements pour remédier à la pauvreté volontaire du texte sur le sujet.

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi organique. Je vous propose de considérer qu'il comprend toute disposition relative aux modalités d'organisation de l'élection présidentielle définies par loi organique sur le fondement des articles 6 et 7 de la Constitution et au contrôle de la régularité des listes électorales consulaires (LEC) des Français établis hors de France.

**M. Alain Richard.** – Incluez-vous la campagne électorale ?

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Absolument.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Dans le silence de la loi organique, il est de pratique constante, depuis 1965, que les électeurs soient convoqués en vue de l'élection du Président de la République par décret en conseil des ministres. Or, aux termes de l'article 7 de la Constitution, le scrutin pour cette élection est ouvert sur convocation du Gouvernement. Il paraît donc juridiquement moins hasardeux de renvoyer cette convocation à un décret simple. Tel est l'objet de mon amendement COM-20.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

##### *Article 2*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – L'amendement COM-11 anticipe de neuf jours la date limite pour la publication de la liste des candidats à l'élection présidentielle et retarde d'une semaine celle des dépôts de parrainages auprès du Conseil constitutionnel. Il n'aurait pas d'effet substantiel sur la durée de la période intermédiaire – je n'en vois donc pas vraiment l'intérêt – et limiterait, en revanche, à un maximum d'une semaine la durée dont dispose le Conseil constitutionnel pour contrôler les parrainages, ce qui ne me paraît pas opportun. Avis défavorable.

*L'amendement COM-11 n'est pas adopté.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – L'amendement COM-12 est satisfait en pratique, puisque la liste des candidats à l'élection présidentielle est établie par le Conseil constitutionnel par une décision immédiatement rendue publique, avant d'être publiée au *Journal officiel*. Le Gouvernement a naturellement compétence liée pour publier sans délai ladite liste. Avis défavorable.

*L'amendement COM-12 n'est pas adopté.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Mon amendement COM-21 met en cohérence la liste des parrains avec les récentes réformes territoriales. Il y intègre les présidents des conseils exécutifs de Corse et de Martinique. Il détermine également à quel département se rattachent, pour l'application des règles relatives à la répartition territoriale des parrainages, les conseillers d'Alsace ainsi que les conseillers régionaux élus sur la section départementale d'une liste de candidats correspondant à la collectivité européenne d'Alsace. Enfin, il rattache au département du Rhône les

conseillers régionaux d'Auvergne-Rhône-Alpes élus sur la section départementale d'une liste correspondant à la métropole de Lyon.

L'amendement COM-6 substitue à la règle du parrainage par 500 élus un dispositif mixte, où les candidats devraient à la fois avoir recueilli le parrainage de 250 élus et de 150 000 citoyens. Cette proposition s'approche d'une recommandation formulée par la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique en 2012, dite commission Jospin. Elle se heurte à plusieurs objections. D'abord, il me paraît inenvisageable de modifier aussi radicalement les règles à une échéance si rapprochée du prochain scrutin. Ensuite, une telle réforme est inapplicable en l'état actuel des techniques, tant qu'il n'existe pas de procédure de transmission des parrainages au Conseil constitutionnel dématérialisée et sécurisée. Enfin, plus fondamentalement, je ne suis pas convaincu par le parrainage des citoyens pour une élection où le fait majoritaire apparaît très prégnant. Le système de parrainage par des élus a fait ses preuves : il n'a jamais empêché un candidat sérieux de se présenter tout en jouant utilement un rôle de filtre.

L'objet de l'élection présidentielle n'est pas de parvenir à une photographie de l'opinion française à un instant T, mais de désigner une femme ou un homme susceptible de rassembler une majorité de Français, ce qui semble difficilement possible si un candidat ne peut préalablement obtenir le soutien de 500 élus – dont la plupart sont élus au scrutin majoritaire.

L'amendement COM-14 prévoit l'application de ce même dispositif à compter de l'élection de 2027. Je suis défavorable à ces deux amendements.

**M. Éric Kerrouche.** – Je suis étonné par le raisonnement du rapporteur. J'entends les difficultés techniques. En revanche, il me semble que le fait majoritaire relève plutôt de l'existence d'une majorité qui s'aligne sur le Président de la République, sans que cela ait de rapport direct avec les modalités de l'élection. Considérer le parrainage des élus comme supérieur à l'expression des citoyens me paraît contestable. Il serait intéressant de combiner une investiture par des élus qui représentent les territoires et par les citoyens. Cela pourrait faire émerger d'autres candidats, tout en conservant un nécessaire filtre.

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Nous risquons alors de dédoubler la campagne électorale, puisqu'il faudra d'abord faire campagne pour recueillir le parrainage des citoyens... En outre, le chiffre de 150 000 citoyens correspond à 0,33 % du corps électoral, ce qui n'apparaît guère représentatif. Il existe un danger de voir se développer un *lobbying* de la part de groupes de pression.

**M. Éric Kerrouche.** – Nous aurons le débat en séance. Nous abordons fréquemment le sujet du parrainage par les maires. Nous proposons un changement de degré du dispositif, pas de nature.

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Jamais le système de parrainage par les élus n’a empêché un candidat de se présenter...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Bien sûr que si ! Certains ont même fait campagne sur ce risque. Le chiffre de 150 000 me semble raisonnable au regard de celui qui s’applique dans d’autres pays européens.

**M. Alain Richard.** – Nous pouvons être ouverts à une formule qui associe les deux formes de légitimité ; 150 000 citoyens, cela reste un filtre. Pour autant, cela modifierait beaucoup les délais de campagne, ce qui me semble un peu tardif pour les prochaines élections.

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – En cas de vacance de la présidence, il serait impossible d’organiser en temps utile le recueil des parrainages auprès des citoyens.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Certains pays s’organisent en six semaines !

**Mme Marie Mercier.** – Permettez-moi de vous faire part d’une expérience personnelle : en 2007, souhaitant réserver mon parrainage à un candidat qui n’en avait pas assez, je l’ai donné à José Bové. Il est arrivé *in extremis* au Conseil constitutionnel. Le score de José Bové s’est élevé à 1,32 % : ce n’était pas mon candidat, mais je trouvais normal qu’il puisse s’exprimer, car il représentait quelque chose.

*L’amendement COM-21 est adopté ; les amendements COM-6 et COM-14 deviennent sans objet.*

*L’amendement de coordination COM-28 est adopté.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Les amendements COM-10 et COM-13 prévoient un vote anticipé du vendredi au dimanche pour l’élection présidentielle, à compter respectivement de 2022 et de 2027. Cette proposition a été repoussée par la mission d’information de notre commission sur le vote à distance. Les citoyens se mobilisent largement pour l’élection présidentielle – le taux de participation se maintient au-dessus de 75 %, alors qu’il est inférieur à 50 % aux élections législatives. En outre, le vote anticipé présenterait un coût humain et financier non négligeable, notamment pour les communes. Enfin, le dispositif proposé, qui prévoit de déplacer les urnes, soulèverait des difficultés en matière de sécurité. Avis défavorable aux deux amendements.

*Les amendements COM-10 et COM-13 ne sont pas adoptés.*

*L’amendement de coordination COM-22 est adopté.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Mon amendement COM-23 confère à la dématérialisation des reçus-dons et des comptes de campagnes un caractère expérimental. Nous n’avons, en effet, aucun recul sur l’opérationnalité du téléservice qui ne sera disponible qu’à compter du mois de mars 2021 et accessible lorsque la liste des candidats sera publiée, entre le 5 et le 26 mars 2022.

L'amendement COM-15 impose la publicité des dons supérieurs à 2 000 euros. J'y suis défavorable : les donateurs n'ont pas à voir leurs opinions politiques révélées en place publique.

*L'amendement COM-23 est adopté.*

*L'amendement COM-15 n'est pas adopté.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – L'amendement COM-16 prévoit la notification aux présidents des assemblées du rejet du compte de campagne du candidat élu. Je n'en vois guère l'intérêt, car cette décision est déjà publique. Avis défavorable.

*L'amendement COM-16 n'est pas adopté.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Mon amendement COM-24 rend obligatoire la publication des comptes de campagne en *open data*.

*L'amendement COM-24 est adopté.*

*L'amendement de coordination COM-25 est adopté.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – L'amendement COM-1 rectifié vise à assurer l'information des détenus sur le vote par correspondance. Il est satisfait par le droit en vigueur, en application de la loi du 27 décembre 2019 précitée : avis défavorable.

**M. Guy Benarroche.** – La demande doit émaner des détenus ; nous souhaitons que l'administration pénitentiaire les informe obligatoirement.

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Je vous assure que les détenus sont déjà informés des différentes modalités de vote : voyez l'article R. 57-7-95 du code de procédure pénale.

*L'amendement COM-1 rectifié n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-26 est adopté.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Le report des élections départementales et régionales au mois de juin 2021 provoquera, si nous ne faisons rien, un chevauchement des périodes de financement avec celle de l'élection présidentielle. Seule la CNCCFP décidera de la répartition des dépenses entre les différents scrutins. Je n'ai pas été convaincu qu'elle puisse établir des critères suffisamment fiables à cet effet, et je crains que la loi ne laisse une trop grande marge d'interprétation. En outre, compte tenu des masses financières en jeu, les plafonds de dépenses pourraient être facilement dépassés. Avec mon amendement COM-27, je vous propose d'éviter tout chevauchement des périodes de comptabilisation des recettes et des dépenses en faisant débiter celle applicable à l'élection présidentielle au 1<sup>er</sup> juillet 2021.

**M. Alain Richard.** – Cela me semble être raisonnable d'un point de vue juridique et une bonne nouvelle pour certains candidats...

*L'amendement COM-27 est adopté.*

*Articles additionnels après l'article 2*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-3 et COM-9 rectifié ajoutent les vice-présidents des conseils consulaires à la liste des parrains de l'élection présidentielle. L'effet sur le périmètre des parrains serait très limité : on dénombre cent-cinquante-deux vice-présidents de conseil consulaire, dont trente-quatre sont membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). Nous ajouterions donc 118 parrains potentiels sur un total de 46 000 élus. Avis favorable.

**M. Christophe-André Frassa, président.** – Je tiens à préciser que nos collègues Jacky Deromedi et Ronan Le Gleut souhaitaient cosigner l'amendement COM-3.

*Les amendements identiques COM-3 et COM-9 rectifié sont adoptés et l'article additionnel est inséré.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Les amendements COM-17, COM-18 et COM-19 instaurent un vote par correspondance pour l'élection présidentielle. L'amendement COM-18, de repli, ne s'appliquerait qu'à compter de 2027 et l'amendement COM-19 serait circonscrit aux communes volontaires.

Notre mission d'information sur le vote à distance a démontré toute la complexité d'une telle procédure. Elle proposait donc de l'expérimenter pour des consultations locales ou des élections partielles préalablement à toute extension, en particulier à un scrutin aussi sensible que l'élection présidentielle. Par ailleurs, la procédure prévue par les amendements prévoit cinq transferts de plis : vers l'électeur, le tribunal judiciaire, la commission de vote par correspondance, de nouveau vers le tribunal judiciaire et, enfin, le bureau de vote. Chacun de ces transferts présente un risque pour l'intégrité du vote. Enfin, l'amendement COM-19 me semble inconstitutionnel : il permettrait aux électeurs de certaines communes volontaires de voter par correspondance, créant ainsi une rupture d'égalité devant le suffrage. Avis défavorable aux trois amendements.

**M. Éric Kerrouche.** – Le vote par correspondance n'est possible ni en 2019, ni en 2020, ni en 2021, ni en 2022, ni non plus en 2027. Nous continuons à nous ridiculiser au niveau international !

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Il faut d'abord l'expérimenter à l'occasion d'une élection locale.

**M. Éric Kerrouche.** – Mais ce n'est jamais possible ! Ce n'est jamais le bon moment, la bonne technique, le bon endroit !

**M. Hussein Bourgi.** – Vous nous direz encore non pour des élections locales en évoquant un risque accru de pression... Soyez honnête et dites-nous que vous n'êtes pas convaincu par le principe du vote par correspondance !

**M. Alain Richard.** – Vous pouvez être en désaccord avec le rapporteur sans mettre en cause sa bonne foi. Je suis pour ma part favorable au vote par correspondance, mais il faut effectivement expérimenter les modalités.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Je suis réservé sur l'argument du rapporteur relatif à l'égalité devant le suffrage. Quoi qu'il en soit, il ne faut pas freiner les expérimentations.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je salue le travail et la ténacité de notre collègue Éric Kerrouche sur ce dossier. Les choses changeront – vote par correspondance, vote par internet – et nous obligeront à évoluer.

**Mme Cécile Cukierman.** – Quelle que soit l'élection, je ne suis pas favorable au vote par correspondance et je ne crois pas que la grandeur de la France sur la scène internationale ait grand-chose à voir avec le sujet. Comme vous, je crains que le scrutin phare de la V<sup>e</sup> République ne connaisse une érosion de la participation. Nous verrons en 2022... Pour autant, une modification des modalités de vote ne constitue pas la clé pour réconcilier les Français avec cet exercice majeur de la citoyenneté que représente le vote. Enfin, sans être une fervente gaulliste, je m'interroge sur l'opportunité d'expérimenter le vote par correspondance lors de l'élection présidentielle... Je ne voterai pas ces amendements.

**Mme Marie-Pierre de La Gontrie.** – Je suis assez choquée par certains propos que je viens d'entendre et je me demande si tous mes collègues prennent bien la mesure de ce qui se joue.

Certains se sont réjouis que le vote par correspondance des détenus – une mesure somme toute assez modeste – ait permis de limiter l'abstention.

Nous vivons dans une période de crise sanitaire avec des confinements et autres restrictions de liberté, les mesures prises évoluant régulièrement, et le Sénat a souhaité dans le même temps que les élections se déroulent aux dates prévues. Et pourtant, on ne réussit pas à réfléchir aux moyens de faire en sorte que la démocratie fonctionne. J'entends les propos, sévères, de Cécile Cukierman, mais nous devons quand même nous interroger sur ce point.

Nous ne savons pas combien de temps durera cette pandémie, mais nous pouvons redouter que de tels épisodes se produisent à nouveau dans les années à venir. C'est pourquoi je suis perplexe devant l'obstination de certains à refuser d'envisager le mécanisme que nous proposons. Je ne cerne pas véritablement les motifs d'une telle obstination !

**M. Éric Kerrouche.** – Le vote par correspondance ne mérite ni excès d'honneur ni excès d'indignité ! Ce n'est évidemment pas une conquête majeure, mais il s'agit quand même de consolider l'expression de la souveraineté populaire, ce qui n'est pas complètement négligeable.



Ensuite, il est évident que la technique ne va pas résoudre à elle seule tous les problèmes de notre démocratie ; mais considérer que la multiplication des solutions techniques n'est pas une aide à la participation est une erreur – de nombreux exemples étrangers le montrent très clairement. Même si nous étions les meilleurs, nous pourrions nous inspirer de ces exemples...

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Mon avis reste défavorable.

En ce qui concerne les détenus, le vote par correspondance est facilité par le fait que le dépouillement est centralisé dans un bureau unique.

Je vous rejoins, monsieur Kerrouche, nous devons réfléchir à la question du malaise démocratique et approfondir sa compréhension, mais je ne suis pas convaincu que la multiplication des modalités de vote entraîne un regain de participation.

**Mme Valérie Boyer.** – Il existe une forme de communion nationale au moment des élections présidentielles ; notre République a été pensée ainsi. Que l'ensemble des électeurs soit amené à se rendre aux urnes le même jour pour participer à la rencontre entre un homme et son peuple favorise l'adhésion au processus électoral qui est un grand moment d'union. Multiplier les modalités de vote n'est pas propice à cette communion.

*Les amendements COM-17, COM-18 et COM-19 ne sont pas adoptés.*

### **Article 3**

*L'amendement de coordination COM-29 est adopté.*

### **Article additionnel après l'article 3**

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Certains instituts se limitent à publier les marges d'erreur de leurs sondages sur leur site internet ; l'amendement COM-7 vise à mettre fin à ce détournement de la loi.

L'avis est donc favorable, même s'il est possible de s'interroger sur le caractère organique d'une telle disposition qui impose une obligation aux instituts de sondage plus qu'elle ne concerne les modalités d'organisation de l'élection présidentielle.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

### **Article 4**

**M. Christophe-André Frassa, président.** – Pour votre information, je vous indique que les amendements COM-4 et COM-5 auraient dû être cosignés par Jacky Deromedi et Ronan Le Gleut.

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – L'amendement COM-4 prévoit un délai de réponse en cas de radiation des électeurs indûment inscrits sur les listes électorales consulaires. Avis favorable.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Des commissions de contrôle vérifient la régularité des listes électorales des Français de l'étranger. En l'état du droit, les membres titulaires doivent être choisis dans la circonscription consulaire : à titre d'exemple, il existe deux commissions de contrôle en Turquie, l'une pour Ankara, l'autre pour Istanbul.

L'amendement COM-8 de M. Leconte entend élargir ce périmètre à l'ensemble de la circonscription électorale. Cependant, les Français d'Ankara, pour reprendre l'exemple que je viens de citer, sont-ils suffisamment informés sur la situation des Français d'Istanbul ? On peut en douter, comme me l'a indiqué le représentant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères durant son audition.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Naturellement, j'invite le rapporteur à changer d'avis...

Cet amendement ouvre une possibilité, il ne fixe pas une obligation. J'ai été témoin de la manière dont seulement deux personnes, le président de la commission électorale et le consul, ont géré les choses à Oulan-Bator...

Je souhaite que les conseillers consulaires, c'est-à-dire les élus, puissent choisir le format le plus adapté, celui qui correspond le mieux au terrain – commission électorale unique ou plusieurs commissions. De toute façon, le président est le même, ainsi que le secrétariat – il est géré par le consulat. Parfois, les choses fonctionnent ; dans d'autres circonstances, ce n'est pas le cas.

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – Avec votre amendement, ce serait le Gouvernement qui choisirait le format, pas les élus.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Non, ce sont les élus !

**M. Alain Richard.** – Les décisions qui peuvent être prises sur la manière de structurer les bureaux de vote ne sont jamais prises par une assemblée délibérative, mais par l'autorité exécutive, souvent le maire, qui optimise la répartition des bureaux. Dans le cas d'espèce, cette décision devrait donc plutôt revenir à l'ambassadeur.

*L'amendement COM-8 n'est pas adopté.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – L'amendement COM-5 entend permettre à l'Assemblée des Français de l'étranger de renouveler, si elle le souhaite, le mandat des membres titulaires des commissions de contrôle. Avis favorable.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 a déjà supprimé l'obligation, pour les électeurs souhaitant voter par procuration, de justifier de leur absence. Cette justification était d'ailleurs très formelle, l'administration ne procédant à

aucun contrôle. L'avis est donc défavorable sur l'amendement COM-2 rectifié, car le projet de loi organique se borne à aligner le droit applicable aux Français de l'étranger.

*L'amendement COM-2 rectifié n'est pas adopté.*

***Intitulé du projet de loi organique***

**M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur.** – L'amendement COM-30 vise à assurer une meilleure adéquation entre le contenu du projet de loi organique et son intitulé.

*L'amendement COM-30 est adopté.*

*Le projet de loi organique est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retrace dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Convocation des électeurs</b>			
<b>M. LE RUDULIER, rapporteur</b>	20	Décret de convocation	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Adaptation des règles applicables à l'élection présidentielle</b>			
M. KERROUCHE	11	Dates limites pour le dépôt des parrainages et la publication de la liste des candidats	<b>Rejeté</b>
M. KERROUCHE	12	Compétence pour publier la liste des candidats	<b>Rejeté</b>
<b>M. LE RUDULIER, rapporteur</b>	21	Liste des « parrains »	<b>Adopté</b>
M. KERROUCHE	6	Parrainage par 250 élus et 150 000 citoyens	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. KERROUCHE	14	Parrainage par 250 élus et 150 000 citoyen, à compter de 2027	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>M. LE RUDULIER, rapporteur</b>	28	Coordination	<b>Adopté</b>
M. KERROUCHE	10	Vote anticipé	<b>Rejeté</b>
M. KERROUCHE	13	Vote anticipé	<b>Rejeté</b>
<b>M. LE RUDULIER, rapporteur</b>	22	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. LE RUDULIER, rapporteur</b>	23	Caractère expérimental de la dématérialisation des comptes de campagne et « reçus-dons »	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERROUCHE	15	Publicité des dons supérieurs à 2 000 euros	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	16	Notification aux Présidents des assemblées du rejet du compte de campagne du candidat élu	Rejeté
<b>M. LE RUDULIER, rapporteur</b>	24	Publication en <i>open data</i> des comptes de campagne	Adopté
<b>M. LE RUDULIER, rapporteur</b>	25	Coordination	Adopté
M. BENARROCHE	1 rect.	Information des détenus sur le vote par correspondance	Rejeté
<b>M. LE RUDULIER, rapporteur</b>	26	Rédactionnel	Adopté
<b>M. LE RUDULIER, rapporteur</b>	27	Durée de la période de financement de la campagne électorale	Adopté
<b>Articles additionnels après l'article 2</b>			
M. FRASSA	3	Ajout des vice-présidents des conseils consulaires à la liste des "parrains" de l'élection présidentielle	Adopté
M. LECONTE	9 rect.	Ajout des présidents des conseils consulaires à la liste des "parrains" de l'élection présidentielle	Adopté
M. KERROUCHE	17	Vote par correspondance	Rejeté
M. KERROUCHE	18	Vote par correspondance	Rejeté
M. KERROUCHE	19	Vote par correspondance	Rejeté
<b>Article 3</b> <b>Actualisation des dispositions du code électoral applicables à l'élection présidentielle –</b> <b>« Déterritorialisation » des procurations</b>			
<b>M. LE RUDULIER, rapporteur</b>	29	Coordination	Adopté
<b>Article additionnel après l'article 3</b>			
M. SUEUR	7	Publication de la marge d'erreur des sondages d'opinion	Adopté
<b>Article 4</b> <b>Adaptation des règles applicables aux Français de l'étranger</b>			
M. FRASSA	4	Aménagement du contradictoire pour la radiation des électeurs indûment inscrits sur les listes électorales consulaires	Adopté
M. LECONTE	8	Élargissement du "vivier" des membres des commissions de contrôle	Rejeté
M. FRASSA	5	Possibilité de renouveler le mandat des membres titulaires des commissions de contrôle	Adopté
M. BENARROCHE	2 rect.	Justification des motifs pour voter par procuration	Rejeté

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Intitulé du projet de loi organique</b>			
<b>M. LE RUDULIER, rapporteur</b>	30	Modification de l'intitulé	<b>Adopté</b>



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que *« tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis »*, le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur *« la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »*<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte *« transmis »* dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de *« cavaliers »* dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un *« cavalier »* toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 10 février 2021, **le périmètre indicatif du projet de loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection présidentielle.**

Ce périmètre comprend toute disposition relative :

- aux modalités d'organisation de l'élection présidentielle, prises sur le fondement des articles 6 et 7 de la Constitution ;

- et au contrôle de la régularité des listes électorales consulaires (LEC) des Français établis hors de France.



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

### **PERSONNES ENTENDUES**

Ministère de l'intérieur - Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)

**M. Olivier Jacob**, directeur, secrétaire général adjoint

**Mme Pascale Pin**, chef du bureau des élections et des études politiques

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

**M. Jean-Philippe Vachia**, président

**Mme Sylvie Calvès**, secrétaire générale

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères - Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE)

**M. Sébastien Jaunet**, sous-directeur de l'administration des Français,

**Mme Chun-Mee Chaline**, chef du bureau des élections

**M. Thierry Boursin**, conseiller juridique

### **CONTRIBUTION ÉCRITE**

Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables



## ANNEXE

### « GRILLE DE LECTURE » DU CODE ÉLECTORAL

Certaines règles de droit commun trouvent à s'appliquer à l'élection présidentielle, malgré les spécificités de ce scrutin. Par commodité, les articles 3 et 4 de la loi du 6 novembre 1962<sup>1</sup>, de valeur organique, procèdent à un large renvoi aux articles du code électoral (« grille de lecture »).

Le tableau ci-dessous dresse la liste de ces renvois et indique les modifications apportées par le projet de loi organique (PJLO).

Articles du code électoral auxquels il est renvoyé	Thèmes	Modifications apportées par le PJLO
L. 1	Caractère universel du suffrage	
L. 2	Droits civils des électeurs	
L. 6	Interdiction du droit de vote pour certains électeurs	
L. 9 à L. 20	Conditions d'inscription sur les listes électorales	
L. 29 à L. 32		
L. 36 à L. 38	Communication des listes électorales	
L. 42	Contrôle de l'âge des électeurs	
L. 43	Prise en charge, par l'État, des cartes électorales	
L. 45	Obligation, pour les candidats, de satisfaire aux obligations du code du service national	
L. 47 A à L. 52-2	Règles de propagande électorale	Ajout de l'article L. 47 A, créé par la loi du 2 décembre 2019 <sup>2</sup> (durée de la campagne officielle)

<sup>1</sup> Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1269 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, dite « Loi Richard ».

Articles du code électoral auxquels il est renvoyé	Thèmes	Modifications apportées par le PJLO
L. 52-4 à L. 52-11	Règles de financement de la campagne électorale	
L. 52-12		
L. 52-14		
L. 52-15 (quatrième alinéa)		
L. 52-16 à L. 52-18		Suppression, par la commission, du renvoi à l'article L. 52-18 (aujourd'hui abrogé)
L. 53 à L. 55	Préparation du scrutin – Opérations de vote – Vote par procuration	
L. 57-1 à L. 78		
L. 86 à L. 114	Sanctions pénales en cas de manœuvres frauduleuses	
L. 116		
L. 117		
L. 117-2		
L.O. 127	Conditions d'éligibilité	
L.O. 129	Inéligibilité des majeurs sous tutelle ou curatelle, par renvoi aux élections législatives	En remplacement de l'article L. 200, qui renvoyait aux élections départementales
L. 163-1	Lutte contre les fausses informations	
L. 163-2		
L. 199	Inéligibilité de certains électeurs	
L. 385 à L. 387	Adaptations pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna	Ajout, par la commission, du renvoi aux articles L. 387-1 (vote par procuration des majeurs protégés) et L. 388-1 (listes électorales de la Nouvelle-Calédonie)
L. 389		
L. 393		
L. 451	Adaptations pour Mayotte	Suppression de la référence à l'article L. 452 (aujourd'hui abrogé) et à l'article L. 453 (renvoi inutile concernant les dépenses engagées à Mayotte)

Articles du code électoral auxquels il est renvoyé	Thèmes	Modifications apportées par le PJLO
L. 477	Adaptations pour Saint-Barthélemy	
L. 504	Adaptations pour Saint-Martin	
L. 531	Adaptations pour Saint-Martin	

*Source : commission des lois du Sénat*



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives des textes, les tableaux synoptiques de la loi en construction sont disponibles sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-285.html>