

N° 153

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 novembre 2022

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi sur le déroulement des élections sénatoriales,

Par M. Stéphane LE RUDULIER,

Sénateur

*Procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 ter du Règlement*

(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 Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belhiti, 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, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 46 et 154 (2022-2023)

La commission a examiné cette proposition de loi selon la
procédure de législation en commission,
en application de l'article 47 *ter* du Règlement.

En conséquence seuls sont recevables en séance, sur cette proposition
de loi, les amendements visant à :

- assurer le respect de la Constitution,
- opérer une coordination avec une autre disposition du texte en
discussion, avec d'autres textes en cours d'examen ou avec les textes
en vigueur,
- procéder à la correction d'une erreur matérielle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'APPLICATION AUX ÉLECTIONS SÉNATORIALES DES RÈGLES RELATIVES À LA PROPAGANDE ÉLECTORALE ET À LA COMMUNICATION DES RÉSULTATS A RÉVÉLÉ SES LIMITES LORS DU SCRUTIN DE SEPTEMBRE 2020	5
A. LA LOI N°2019-1269 DU 2 DÉCEMBRE 2019 A CLARIFIÉ LES RÈGLES RELATIVES À LA PROPAGANDE ÉLECTORALE ET À LA COMMUNICATION DES RÉSULTATS POUR LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES	5
B. LE SCRUTIN DU 27 SEPTEMBRE 2020 A RÉVÉLÉ LE CARACTÈRE INADÉQUAT DE L'APPLICATION AUX ÉLECTIONS SÉNATORIALES DE CERTAINES INTERDICTIONS EN MATIÈRE DE PROPAGANDE	6
II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS CONSTATÉES EN APPORTANT DES AMÉNAGEMENTS PONCTUELS QUE LA COMMISSION A JUGÉS BIENVENUS.....	7
A. AFIN DE GARANTIR LE BON DÉROULEMENT DES PROCHAINES ÉLECTIONS SÉNATORIALES, LA PROPOSITION DE LOI TEND À APPORTER DES AMÉNAGEMENTS AUX RÈGLES DE DROIT COMMUN EN MATIÈRE DE PROPAGANDE ÉLECTORALE ET DE COMMUNICATION DES RÉSULTATS	7
1. Autoriser la communication progressive des résultats	7
2. Permettre aux candidats de faire campagne entre les deux tours de scrutin.....	7
B. LA COMMISSION A JUGÉ BIENVENUS CES AMÉNAGEMENTS PONCTUELS DESTINÉS À TENIR COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DU SCRUTIN SÉNATORIAL	7
III. LA COMMISSION A SOUHAITÉ ADAPTER LES RÈGLES DE FINANCEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES À LA SPÉCIFICITÉ DU SCRUTIN SÉNATORIAL	8
A. EN DÉPIT DE SES PARTICULARITÉS, LE SCRUTIN SÉNATORIAL EST RÉGI PAR LES DISPOSITIONS DE DROIT COMMUN EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES	8
B. SUR PROPOSITION DU RAPPORTEUR, LA COMMISSION A CLARIFIÉ LA QUESTION DU REMBOURSEMENT DES DÉPENSES ENGAGÉES ENTRE LES DEUX TOURS DE SCRUTIN EN CAS DE JOURNÉE ÉLECTORALE UNIQUE	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
• Article 1 ^{er} Non-application aux élections sénatoriales de certaines règles relatives à la communication des résultats et à la propagande électorale.....	11
• Article 1 ^{er bis} (nouveau) Clarification de la période au cours de laquelle les dépenses figurant au compte de campagne du candidat peuvent avoir été engagées ...	25
• Article 2 Application outre-mer.....	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	33

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	47
LA LOI EN CONSTRUCTION	49

L'ESSENTIEL

Le renouvellement de la série 2 des sénateurs, le 27 septembre 2020, a mis en lumière les limites de l'application au scrutin sénatorial de certaines règles de droit commun relatives à la propagande électorale et à la communication des résultats.

Déposée par François-Noël Buffet, la proposition de loi n°46 (2022-2023) vise à remédier aux difficultés constatées, en permettant aux candidats qualifiés pour le second tour de faire campagne entre les deux tours du scrutin, d'une part, et en supprimant l'embargo sur les résultats imposé jusqu'à 17h30, d'autre part.

Cette proposition de loi a été examinée selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat, en présence de Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité.

Saluant des aménagements bienvenus, qui permettront de garantir le bon déroulement des élections sénatoriales, **la commission a adopté la proposition de loi. À l'initiative du rapporteur, Stéphane Le Rudulier**, elle a introduit une disposition visant à **assurer l'éligibilité au remboursement des dépenses engagées par les candidats** aux élections sénatoriales entre les deux tours du scrutin.

I. L'APPLICATION AUX ÉLECTIONS SÉNATORIALES DES RÈGLES RELATIVES À LA PROPAGANDE ÉLECTORALE ET À LA COMMUNICATION DES RÉSULTATS A RÉVÉLÉ SES LIMITES LORS DU SCRUTIN DE SEPTEMBRE 2020

A. LA LOI N°2019-1269 DU 2 DÉCEMBRE 2019 A CLARIFIÉ LES RÈGLES RELATIVES À LA PROPAGANDE ÉLECTORALE ET À LA COMMUNICATION DES RÉSULTATS POUR LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES

La loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019 a étendu **aux élections des sénateurs l'ensemble des règles applicables en matière de propagande électorale aux autres scrutins.**

Depuis son entrée en vigueur, l'article L. 306 du code électoral dispose ainsi que les articles L. 48-1 à L. 50-1 et L. 52-1 à L. 52-3 sont applicables aux élections sénatoriales, soit un ensemble d'interdictions portant sur la diffusion de tracts, l'achat de publicités commerciales dans la presse, ou encore la figuration de la photographie ou du nom d'une tierce personne sur le bulletin de vote.

B. LE SCRUTIN DU 27 SEPTEMBRE 2020 A RÉVÉLÉ LE CARACTÈRE INADÉQUAT DE L'APPLICATION AUX ÉLECTIONS SÉNATORIALES DE CERTAINES INTERDICTIONS EN MATIÈRE DE PROPAGANDE

Les élections sénatoriales se distinguent des autres scrutins par un certain nombre de spécificités, dont le fait que le scrutin ait lieu lors d'une journée électorale unique, y compris dans les circonscriptions où l'élection se déroule au **scrutin majoritaire**. Dans ces circonscriptions - au nombre de 52 -, peuvent ainsi se tenir, le même jour, **deux tours de scrutin à seulement quelques heures d'écart**, le premier scrutin étant ouvert de 8 heures 30 à 11 heures, et le second, de 15 heures 30 à 17 heures 30.

Par conséquent, l'application des articles L. 49 et L. 52-2 du code électoral, pour la première fois à l'occasion du scrutin du 27 septembre 2020, s'est révélée particulièrement malaisée dans ces circonscriptions.

D'une part, **les candidats qualifiés pour le second tour** se sont trouvés dans **l'impossibilité de faire campagne entre les deux tours du scrutin**, conformément à l'article L. 49 qui prévoit l'interdiction de mener des actions de propagande la veille et le jour de l'élection.

D'autre part, **l'embargo sur les résultats** qui a été imposé, en vertu de l'article L. 52-2 du code électoral, **jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain**, soit 17h30, est apparu en totale contradiction avec la nécessité de communiquer les résultats du premier tour de scrutin dès la fin de la matinée, et en tout état de cause avant l'ouverture du second tour de scrutin.

II. LA PROPOSITION DE LOI VISE À REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS CONSTATÉES EN APPORTANT DES AMÉNAGEMENTS PONCTUELS QUE LA COMMISSION A JUGÉS BIENVENUS

A. AFIN DE GARANTIR LE BON DÉROULEMENT DES PROCHAINES ÉLECTIONS SÉNATORIALES, LA PROPOSITION DE LOI TEND À APPORTER DES AMÉNAGEMENTS AUX RÈGLES DE DROIT COMMUN EN MATIÈRE DE PROPAGANDE ÉLECTORALE ET DE COMMUNICATION DES RÉSULTATS

1. Autoriser la communication progressive des résultats

Prenant acte de l'impossibilité, dans les départements concernés par le scrutin majoritaire, de respecter l'embargo sur les résultats tel qu'il est prévu à l'article L. 52-2, et de la difficulté observée également à ce sujet dans les départements concernés par le scrutin proportionnel – en raison de l'habitude ancrée chez les organes de la presse locale d'une diffusion progressive des résultats au fur et à mesure de la proclamation des candidats élus –, la proposition de loi tend à supprimer l'interdiction de communiquer les résultats des élections sénatoriales en métropole avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain.

Les résultats des premiers tours de scrutin pourraient ainsi être à nouveau communiqués **dès la fin de la matinée**, tandis que les résultats des seconds tours de scrutin et ceux des scrutins à la représentation proportionnelle pourraient être à nouveau diffusés progressivement sur l'ensemble du territoire métropolitain, **au fur et à mesure de leur remontée depuis les départements**.

2. Permettre aux candidats de faire campagne entre les deux tours de scrutin

La proposition de loi vise par ailleurs à lever, dans les circonscriptions concernées par le scrutin majoritaire, l'interdiction de mener des actions de propagande électorale entre les deux tours de scrutin. Ainsi, **les candidats qualifiés pour le second tour seraient à nouveau autorisés à distribuer des tracts, envoyer des messages ou encore tenir des réunions électorales** entre la clôture du premier tour et l'ouverture du second.

B. LA COMMISSION A JUGÉ BIENVENUS CES AMÉNAGEMENTS PONCTUELS DESTINÉS À TENIR COMPTE DE LA SPÉCIFICITÉ DU SCRUTIN SÉNATORIAL

Consciente des difficultés soulevées, lors du scrutin sénatorial de septembre 2020, par l'application des articles L. 49 et L. 52-2 du code électoral, la commission a salué les aménagements que vise à apporter la

proposition de loi aux règles applicables aux élections sénatoriales en matière de propagande et de communication des résultats.

La commission a estimé en particulier que la dérogation à l'article L. 49, prévue pour la seule période de l'entre-deux-tours, constituait une mesure de bon sens. De surcroît, elle a souligné que cette disposition ne remettrait pas en cause **l'interdiction d'introduire tardivement des éléments nouveaux de polémique électorale**, posée par l'article L. 48-2.

III. LA COMMISSION A SOUHAITÉ ADAPTER LES RÈGLES DE FINANCEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES À LA SPÉCIFICITÉ DU SCRUTIN SÉNATORIAL

A. EN DÉPIT DE SES PARTICULARITÉS, LE SCRUTIN SÉNATORIAL EST RÉGI PAR LES DISPOSITIONS DE DROIT COMMUN EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES

Les règles relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales prévues pour les élections législatives, départementales et municipales s'appliquent également aux élections sénatoriales. Ainsi, les candidats aux élections sénatoriales ayant réalisé au moins 1 % des suffrages exprimés doivent déposer auprès de la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)** leur **compte de campagne** retraçant l'ensemble des recettes perçues et l'ensemble des dépenses engagées en vue de l'élection. Les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent ensuite prétendre, sous certaines conditions, au remboursement forfaitaire de la part de l'État.

Conformément à l'**article L. 52-4** du code électoral, seules les dépenses « *engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise* » et inscrites au compte de campagne peuvent être considérées par la CNCCFP comme des **dépenses électorales**, et donc être éligibles au remboursement forfaitaire de l'État. En toute rigueur, **ne sont donc pas concernées les dépenses intervenant le jour même de l'élection**.

Si, avant l'entrée en vigueur de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019, la CNCCFP admettait, à titre exceptionnel, que les **dépenses liées à l'organisation de réceptions avec les grands électeurs dans l'entre-deux-tours** ou encore à l'envoi de messages durant cette même période **pouvaient être qualifiées d'électorales**, cette position procédait d'un ajustement de sa doctrine classique, et d'un écart par rapport à la lettre de l'article L. 52-4.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019, les **dépenses liées aux actions de propagande visées à l'article L. 49** du code électoral et qui sont inscrites au compte de campagne du candidat présentent un **caractère irrégulier**, et ne peuvent donc, en tout état de cause, faire l'objet d'un remboursement de la part de l'État.

B. SUR PROPOSITION DU RAPPORTEUR, LA COMMISSION A CLARIFIÉ LA QUESTION DU REMBOURSEMENT DES DÉPENSES ENGAGÉES ENTRE LES DEUX TOURS DE SCRUTIN EN CAS DE JOURNÉE ÉLECTORALE UNIQUE

En toute logique, l'adoption de la proposition de loi lèverait, pour la période de l'entre-deux-tours de l'élection sénatoriale, l'interdiction posée par l'article L. 49, si bien que la position de la CNCCFP admettant le remboursement des dépenses de propagande intervenues entre les deux tours du scrutin serait à nouveau susceptible de s'appliquer.

Comme souligné par le rapporteur, **faire dépendre l'éligibilité des dépenses** engagées par les candidats aux élections sénatoriales durant la période de l'entre-deux-tours, **de la seule prise de position de la CNCCFP**, n'apparaît toutefois pas entièrement satisfaisant au regard de l'objectif de sécurité juridique.

Afin de garantir, sans ambiguïté, **l'éligibilité au remboursement des dépenses engagées entre les deux tours de scrutin lorsque ceux-ci ont lieu le même jour**, la commission a adopté **l'amendement du rapporteur** visant à adapter la rédaction de l'article L. 52-4 du code électoral à la spécificité du scrutin sénatorial.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Non-application aux élections sénatoriales de certaines règles relatives à la communication des résultats et à la propagande électorale

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à exclure de l'application aux élections sénatoriales certaines dispositions de droit commun relatives à la communication des résultats et à la propagande électorale.

Ainsi, l'interdiction de communication des résultats au public en métropole avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain ne vaudrait pas pour les élections sénatoriales ; par ailleurs, dans les départements où se déroulent deux tours de scrutin, l'interdiction de mener des actions de propagande électorale ne s'appliquerait pas entre la proclamation des résultats du premier tour et l'ouverture du second tour.

Saluant des aménagements bienvenus au regard de la spécificité du scrutin sénatorial, la commission a adopté cet article **sans modification**.

1. La clarification des règles relatives à la propagande électorale et à la communication des résultats pour les élections sénatoriales : une démarche bienvenue dans son principe, des limites révélées lors des élections de septembre 2020

1.1. La loi du 2 décembre 2019 a remédié aux renvois lacunaires du code électoral en étendant aux élections sénatoriales les dispositions relatives à la propagande et à la communication des résultats

Les règles applicables à l'élection des sénateurs font l'objet d'un livre spécifique au sein du code électoral¹, qui contient les règles propres à l'élection des sénateurs pour certains aspects, et **renvoie aux dispositions de droit commun**² pour d'autres questions.

Ainsi, s'agissant des règles en matière de propagande pour les élections sénatoriales, les **articles L. 306 à L. 308-1** du code électoral prévoyaient notamment, dans leur version antérieure à la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019, l'application de la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion et de la loi n°2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

¹ Le livre II, dont le titre IV comporte les règles relatives au mode de scrutin, aux conditions d'éligibilité et aux inéligibilités, aux incompatibilités, aux déclarations de candidature, à la propagande, aux opérations préparatoires au scrutin, aux opérations de vote, au remplacement des sénateurs, et au contentieux des élections sénatoriales.

² C'est-à-dire aux dispositions s'appliquant à l'élection de députés, des conseillers départementaux, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, prévues au livre I^{er} du code électoral.

Ces règles en matière de propagande étaient néanmoins lacunaires : en particulier, les dispositions valables pour les élections législatives ne s'appliquaient pas au scrutin sénatorial, ni n'avaient d'équivalent. C'est pourquoi la commission des lois a souhaité, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi n°385 (2018-2019) déposée le 19 mars 2019 par Alain Richard visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral¹, combler ces lacunes en **étendant aux élections sénatoriales les règles de propagande applicables aux autres scrutins**, sur proposition du rapporteur, Arnaud de Benelet².

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019³, l'article L. 306 du code électoral dispose ainsi que **les articles L. 48-1 à L. 50-1 et L. 52-1 à L. 52-3 sont applicables aux élections sénatoriales**, en plus des articles L. 163-1 et L. 163-2⁴.

Certaines spécificités des élections sénatoriales ont toutefois été conservées : les articles L. 51 et L. 52, relatifs à l'obligation pour les communes de prévoir des emplacements particuliers pour apposer les affiches des candidats, n'ont ainsi pas été inclus dans la liste d'articles à laquelle l'article L. 306 renvoie.

Lors des élections sénatoriales du 27 septembre 2020, se sont donc appliquées, pour la première fois, les dispositions des articles L. 48-1 à L. 50-1 et L. 52-1 à L. 52-3 du code électoral, soit un ensemble d'interdictions portant sur la diffusion de tracts, l'achat de publicités commerciales dans la presse, ou encore la présence de la photographie ou du nom d'une tierce personne sur le bulletin de vote.

Règles de propagande applicables aux élections sénatoriales depuis le 30 juin 2020 en vertu de l'article L. 306 du code électoral

Article du code électoral auquel il est renvoyé	Mesure
L. 48-1	Application des interdictions et restrictions du code électoral aux messages diffusés par voie électronique
L. 48-2	Interdiction de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que les adversaires du candidat n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la propagande électorale

¹ Le dossier législatif de cette proposition de loi est accessible à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp18-385.html>

² Voir les pages 50-51 du rapport n° 443 (2018-2019) d'Arnaud de Belenet.

³ Fixée au 30 juin 2020 par l'article 15 de la loi.

⁴ Déjà mentionnés par l'article L. 306 dans sa version antérieure à la loi du n°2019-1269 du 2 décembre 2019.

L. 49	Interdiction de distribuer des documents de propagande électorale, de diffuser par voie électronique des messages, de faire du démarchage téléphonique, et d'organiser des réunions électorales la veille du scrutin
L. 50	Interdiction pour un agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, des professions de foi ou des circulaires
L. 50-1	Interdiction, dans les six mois qui précèdent l'élection, de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit
L. 52-1	Interdiction, dans les six mois qui précèdent l'élection, d'utiliser à des fins de propagande électorale une publicité commerciale Interdiction, dans les six mois qui précèdent l'élection, de faire réaliser des bilans de mandat par les collectivités et à leurs frais
L. 52-2	Interdiction de communiquer les résultats de l'élection en métropole avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain Interdiction de communiquer les résultats de l'élection dans les départements d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements
L. 52-3	Interdiction pour un candidat de faire figurer le nom ainsi que la photographie d'une tierce personne sur son bulletin de vote

Source : commission des lois du Sénat

En outre, l'article L. 49 a été, en parallèle de son application au scrutin sénatorial, modifié par la même loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019. Dans sa rédaction issue de cette loi, l'article L. 49 **interdit l'organisation des réunions électorales à partir de la veille du scrutin à zéro heure**, alors que celles-ci étaient auparavant interdites uniquement le jour du scrutin¹.

¹ En vertu de la lecture conjointe de l'article L. 47 et de l'article R. 26 du code électoral (Conseil constitutionnel, 1^{er} décembre 2017, Élections législatives dans cinquième circonscription des Alpes-Maritimes, décision n°2017-5008/5040/5053 AN). Dans ses observations sur les élections législatives des 11 et 18 juin 2017, le Conseil constitutionnel avait appelé de ses vœux une harmonisation de la période d'interdiction avec les autres formes de propagande électorale.

De plus, l'article L. 49 regroupe dorénavant l'ensemble des interdictions prévues à l'approche du scrutin¹.

L'article 49 dans sa rédaction issue de la loi du 2 décembre 2019

L'article 49 du code électoral prévoit l'interdiction, à partir de la veille du scrutin à zéro heure, de :

- distribuer ou faire distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires ou autres documents ;
- diffuser ou faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale ;
- procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat ;
- tenir une réunion électorale.

En cas d'infraction contre les dispositions relatives à la propagande électorale, les sanctions encourues varient : conformément à **l'article L. 89** du code électoral, les infractions aux dispositions de l'article L. 49 sont punies d'une **amende de 3 750 euros**, sans préjudice de la confiscation des bulletins et autres documents distribués ou diffusés par tout moyen² ; les infractions aux dispositions des articles L. 52-1 et L. 52-2 sont, quant à elles, punies d'une **amende de 75 000 euros**, en application de **l'article L. 90-1**.

1.2. Les difficultés survenues lors des élections sénatoriales du 27 septembre 2020

a) Une spécificité des élections sénatoriales : la journée électorale unique

Les élections sénatoriales se distinguent des autres scrutins par un certain nombre de spécificités. Outre le fait que les sénateurs, élus pour six ans³, sont renouvelés par moitié tous les trois ans⁴, **le mode de scrutin diffère selon le nombre de sièges à pourvoir par circonscription**.

Dans les départements où sont élus un ou deux sénateurs, l'élection a lieu **au scrutin majoritaire à deux tours**, conformément à **l'article L. 294** du code électoral. Pour être élu sénateur au premier tour, il faut avoir réuni la majorité absolue des suffrages exprimés, et un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Pour être élu sénateur au second tour de scrutin, la majorité relative suffit.

¹ À l'exception des sondages d'opinion, qui demeurent régis par la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

² La nouvelle rédaction de l'article L. 49 a pour effet de soumettre également à la sanction prévue par l'article L. 89 les candidats qui organisent des réunions publiques ou procèdent à des appels téléphoniques en série la veille du scrutin.

³ Article L.O. 275 du code électoral.

⁴ Article L.O. 276 du code électoral.

Dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la **représentation proportionnelle**, suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Aux termes de l'**article L. 295**, les sièges sur chaque liste sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation.

Dans l'ensemble des départements, le scrutin a lieu lors d'une **journée électorale unique**¹ ; les horaires dépendent du mode de scrutin. Dans les départements où l'élection se déroule au scrutin majoritaire à deux tours, **le premier scrutin est ouvert à huit heures trente, et clos à onze heures ; le second scrutin est ouvert à quinze heures trente et clos à dix-sept heures trente**. Dans les départements où l'élection se déroule au scrutin proportionnel, le scrutin est ouvert à huit heures trente et clos à dix-sept heures trente. Dans l'ensemble des départements, le scrutin peut être clos plus tôt si le président du bureau du collège électoral constate que, dans toutes les sections de vote, les électeurs ont pris part au vote².

La clôture du scrutin est suivie immédiatement du dépouillement.

Une fois les résultats des scrutins de chaque section centralisés et recensés par le bureau du collège électoral, le président de celui-ci proclame le ou les candidats élus, et indique les noms de leurs remplaçants éventuels. En cas de scrutin majoritaire, le président précise si un nouveau tour de scrutin doit avoir lieu³.

L'élection des sénateurs dans les départements

Les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par un **collège d'électeurs sénatoriaux**, communément appelés « grands électeurs », au nombre de 162 000 environ.

Devant assurer, dans chaque département, « *la représentation des différentes catégories de collectivités territoriales et de la diversité des communes, en tenant compte de la population qui y réside* »⁴, le collège électoral est composé :

- de députés et des sénateurs ;
- des conseillers régionaux élus dans le département, ainsi que des conseillers de l'Assemblée de Corse désignés dans les conditions prévues par le code électoral, des conseillers à l'assemblée de Guyane et des conseillers à l'assemblée de Martinique ;
- des conseillers départementaux et des conseillers métropolitains de Lyon ;

¹ Il s'agit traditionnellement du dernier dimanche du mois de septembre.

² Article R. 168 du code électoral.

³ Idem.

⁴ Article L. 280 du même code.

- des délégués des conseils municipaux, dont le nombre dépend de la population municipale authentifiée par les recensements et de l'effectif des conseils municipaux¹.

Pour la désignation de leurs délégués, les conseils municipaux sont convoqués par décret au moins six semaines avant la tenue des élections sénatoriales².

Le **bureau du collège électoral** est présidé par le président du tribunal judiciaire ou, en cas d'empêchement, par un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel. Ce président est assisté des deux conseillers départementaux les plus âgés présents à l'ouverture du scrutin et non candidats³.

b) Les difficultés soulevées lors des élections du 27 septembre 2020 par l'application des articles L. 49 et L. 52-2 du code électoral

Lors des élections sénatoriales du 27 septembre 2020, qui ont vu le renouvellement de la série 2 des sénateurs, sont apparues les limites de l'application au scrutin sénatorial des dispositions de droit commun relatives à la propagande électorale et à la communication des résultats.

Le dimanche 27 septembre 2020, ont été **renouvelés 172 sièges**⁴ répartis dans 63 circonscriptions. 113 sièges, correspondant à 29 circonscriptions, ont été renouvelés au scrutin proportionnel ; 59 sièges, correspondant à 34 circonscriptions, l'ont été au scrutin majoritaire.

¹ Conformément à l'article L. 284 du code électoral, dans les communes de moins de 9 000 habitants, le nombre de délégués pour les conseils municipaux varie de un (pour les conseils municipaux de sept et onze membres) à quinze (pour les conseils municipaux de vingt-sept et vingt-neuf membres) ; dans les communes de 9 000 habitants et plus, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit (article L. 285). En outre, dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 800 habitants en sus de 30 000.

² Article L. 283 du code électoral. En vue de l'élection sénatoriale du 27 septembre 2020, les conseils municipaux ont ainsi été convoqués le 10 juillet 2020 en métropole (décret n°2020-912 du 29 juin 2020), le 21 juillet 2020 en Polynésie française (décret n°2020-865 du 12 juillet 2020) et le 21 août 2020 en Guyane (décret n°2020-980 du 5 août 2020).

³ Article R. 163 du code électoral.

⁴ L'élection de la moitié des douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, qui devait avoir lieu lors du renouvellement partiel de septembre 2020, conformément à l'article 1^{er} de la loi organique n°83-499 du 17 juin 1983, a été repoussée d'un an en application de l'article 1^{er} de la loi organique n°2020-976 du 3 août 2020. Les six sénateurs représentant les Français établis hors de France de la série 2 ont ainsi été renouvelés le 26 septembre 2021.

Répartition des sièges lors du renouvellement de la série 2 en septembre 2020

	Circonscription	Nombre de sièges et type de scrutin
58 départements métropolitains	de l'Ain (1) à l'Indre (36) et du Bas-Rhin (67) au Territoire de Belfort (90), à l'exception de Paris (75), de la Seine-et-Marne (77) et des Yvelines (78)	165 sièges : - 29 départements (52 sièges) au scrutin majoritaire ; - 29 départements (113 sièges) à la représentation proportionnelle.
1 département d'outre-mer	Guyane	2 sièges au scrutin majoritaire
4 collectivités d'outre-mer	Saint-Barthélemy	1 siège au scrutin majoritaire
	Saint-Martin	1 siège au scrutin majoritaire
	Wallis-et-Futuna	1 siège au scrutin majoritaire
	Polynésie française	2 sièges au scrutin majoritaire
Nombre de sièges renouvelés : 172 <i>Dont sièges renouvelés au scrutin majoritaire : 59</i> <i>Dont sièges renouvelés à la proportionnelle : 113</i>		

Source : commission des lois à partir du site du ministère de l'intérieur

L'application des articles L. 49 et L. 52-2 a en particulier suscité des difficultés, notamment dans les départements concernés par le scrutin majoritaire.

i. L'application de l'article L. 52-2 du code électoral

Avant l'entrée en vigueur de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019, les **résultats étaient publiés sur le site internet du ministère de l'intérieur dès que les préfetures les avaient renseignés** sur le logiciel correspondant¹, ce qu'elles faisaient immédiatement après la clôture du dernier bureau de vote du département ou de la collectivité et la proclamation des résultats, le cas échéant. Par ailleurs, les résultats pouvaient être communiqués sur demande (à des organes de la presse locale, par exemple), dès la clôture du dernier bureau de vote du département ou de la collectivité, par le représentant de l'État sur le territoire.

¹ À savoir, l'application « Élection ».

Ainsi, dans les départements où s'applique le scrutin proportionnel, les résultats étaient publiés au fur et à mesure de la proclamation des candidats élus, indépendamment du fait que le scrutin n'ait pas encore été clos dans d'autres départements. En outre, dans les départements au scrutin majoritaire, les résultats du premier tour étaient connus et communiqués dès la fin de la matinée.

En conséquence, lors des scrutins antérieurs à 2020, les élections sénatoriales faisaient l'objet, **dès la fin de la matinée de la journée électorale**, d'une intense couverture médiatique, qui débutait par la **communication des résultats des premiers tours** dans les départements concernés par le scrutin majoritaire, tandis que dans l'après-midi, les résultats étaient annoncés département par département, au fur et à mesure de la clôture des scrutins¹.

En application de l'article L. 52-2 du code électoral, il est désormais interdit de communiquer les résultats de l'élection sénatoriale en métropole avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain, et dans les départements et collectivités d'outre-mer avant la fermeture du dernier bureau dans chacun des départements concernés. Le scrutin étant ouvert jusqu'à 17h30, l'embargo sur les résultats doit être respecté jusqu'à cet horaire-là.

À l'approche du scrutin du 27 septembre 2020, aussi bien le ministère de l'intérieur² que le Sénat³ avaient mis en avant cette obligation nouvelle à travers leurs différents outils de communication, et rappelé les sanctions encourues en cas de non-respect.

¹ En pratique, les premiers résultats des départements au scrutin proportionnel et des seconds tours des scrutins majoritaires étaient connus à partir de 16h30 : <https://www.publicsenat.fr/article/politique/senatoriales-2017-vivez-la-journee-electorale-sur-public-senat-77523>

² Dans le dossier de presse mis en ligne, le ministère de l'intérieur précise que : « conformément aux dispositions de l'article L. 52-2 du code électoral, aucun résultat partiel ou définitif ne pourra être communiqué en métropole au public et à la presse par quelque moyen que ce soit avant la fermeture du dernier bureau de vote en France métropolitaine à 17h30. En outre-mer, il en est de même avant la fermeture du dernier bureau de vote ». Cette interdiction a également été rappelée aux préfetures par les instructions INTA2022892C, en date du 28 août 2020, et INTA2020649C, en date du 31 août 2020, ainsi que par la « Lettre d'information ÉLECTIONS » n°991 du 24 septembre 2020.

³ Dans son communiqué de presse du 21 septembre 2020, le Sénat a rappelé que les résultats seraient disponibles à partir de 17h30 sur le site senatoriales2020.senat.fr et que le non-respect de cet embargo serait sanctionné d'une amende de 75 000 euros ; il a publié à cette même fin un message sur son compte Twitter le 27 septembre 2020 en début d'après-midi.

Comme indiqué par le bureau des élections et des études politiques du ministère de l'intérieur¹, aucun manquement caractérisé à l'article L. 52-2 n'a été établi lors de cette journée électorale, et aucune sanction n'a été prononcée sur le fondement de l'article L. 90-1. Pour autant, **de nombreuses « fuites » dans la publication des résultats ont été constatées avant 17h30**, notamment de la part des organes de la presse locale et de sites internet, et ce dans les départements où s'applique le scrutin majoritaire comme dans ceux au scrutin proportionnel.

À noter que **l'application de l'article L. 52-2** au scrutin sénatorial **dans les départements d'outre-mer** ne semble toutefois pas avoir posé de difficultés particulières, ni même impliqué de changements dans les pratiques, en raison de la disposition propre à ces départements, selon laquelle **les résultats peuvent être communiqués dès la fermeture du dernier bureau de vote dans chacun des départements concernés** : les résultats du scrutin de septembre 2020 en Guyane ont ainsi pu être communiqués dès la fermeture du dernier bureau de vote dans ce département, conformément à la pratique antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019.

ii. L'application de l'article L. 49 du code électoral

Par ailleurs, dans les départements concernés par le scrutin majoritaire, la spécificité de l'organisation d'un second tour au cours d'une journée électorale unique se traduit inévitablement par le **déploiement, entre les deux tours, d'actions de propagande de la part des candidats qualifiés pour le second tour**. Ainsi, ces derniers avaient l'habitude, lors des scrutins antérieurs à 2020, d'organiser des réunions électorales, de distribuer des tracts, ou encore de faire du démarchage téléphonique entre les deux tours.

L'application de l'article L. 49 aux élections sénatoriales, en interdisant l'organisation d'actions de propagande à partir de la veille du scrutin à zéro heure, a par conséquent **rendu illégales les actions de propagande de l'entre-deux-tours**.

À la différence de l'article L. 52-2, aucune action de communication particulière ne semble pourtant avoir été entreprise pour informer les candidats de l'application de cet article, ni des peines encourues en cas d'infraction.

Le ministère de l'intérieur a indiqué, du reste, ne pas avoir eu connaissance d'infraction à l'interdiction posée par l'article L. 49², tout en signalant que, dans plusieurs préfetures, les candidats se seraient plaints de l'impossibilité de « faire campagne » entre les deux tours.

¹ Auditionné par le rapporteur le 17 novembre 2022.

² Réponse au questionnaire du rapporteur.

De plus, le Conseil constitutionnel a été amené à se pencher, en octobre 2020, sur le double cas d'un **déjeuner organisé entre le premier et le second tour** de l'élection auquel étaient conviés les grands électeurs du département de la Haute-Saône, et de **la diffusion de messages écrits envoyés sur téléphone mobile** dans l'après-midi et à l'ouverture du scrutin du second tour¹. Il a considéré qu'un tel déjeuner devait être « *regardé comme une réunion électorale tenue en méconnaissance des dispositions [...] de l'article L. 49 du code électoral* », et que l'envoi de messages écrits dans les conditions mentionnées contrevenait également à cet article.

L'assimilation d'un déjeuner organisé avec les grands électeurs du département **avec une réunion électorale** n'est toutefois pas systématique de la part du Conseil constitutionnel : dans une décision de mars 2021, il a ainsi considéré qu'un déjeuner organisé avec certains grands électeurs de la circonscription la veille du scrutin ne pouvait pas être regardé comme une méconnaissance des dispositions de l'article L. 49 du code électoral, « *en l'absence de toute indication suivant laquelle ce déjeuner n'aurait pas présenté un caractère privé et aurait donné lieu à des prises de parole à caractère électoral et à la diffusion d'éléments de propagande* »².

2. L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à prévoir que les règles de droit commun en matière de propagande électorale et de communication des résultats au public ne s'appliquent pas aux élections sénatoriales

Afin de remédier aux difficultés soulevées, lors du scrutin du 27 septembre 2020, par l'application des articles L. 49 et L. 52-2 du code électoral, l'article 1^{er} de la proposition de loi tend à ce que les règles de droit commun prévues à ces articles ne s'appliquent pas aux élections sénatoriales.

2.1. Ne pas subordonner la communication des résultats au public en métropole à la fermeture de l'ensemble des bureaux de vote sur le territoire métropolitain

L'article 1^{er} de la proposition de loi a pour premier objectif de ne pas subordonner la communication des résultats au public en métropole à la condition posée par l'article L. 52-2, à savoir, la fermeture de l'ensemble des bureaux de vote sur le territoire métropolitain.

Il vise ainsi à **rétablir les conditions de diffusion des résultats telles qu'elles existaient avant l'entrée en vigueur de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019**.

¹ Décision n° 2020-5684/5686 SEN du 26 février 2021 (Haute-Saône, M. André KORNMANN et autre).

² Décision n° 2020-5685/5689 SEN du 5 mars 2021 (Polynésie française, M. Paul BONTOUR et autre).

En conséquence, **les résultats des premiers tours des scrutins majoritaires pourraient être à nouveau communiqués dès la fin de la matinée** – le scrutin étant clos à 11 heures –, tandis que les résultats des scrutins proportionnels et ceux du second tour des scrutins majoritaires seraient à nouveau diffusés au fur et à mesure de la proclamation des candidats élus.

2.2. *Autoriser les actions de propagande électorale entre les deux tours pour les scrutins majoritaires*

Le second objectif de l'article 1^{er} de la proposition de loi est de **lever, pour la seule période de l'entre-deux-tours en cas de scrutin majoritaire, l'interdiction posée par l'article L. 49 du code électoral.**

Il aurait pour conséquence de rétablir, pour les candidats dans les départements concernés par le scrutin majoritaire, la possibilité de mener des actions de propagande entre la proclamation des résultats du premier tour et l'ouverture du second tour. Il serait ainsi à nouveau possible aux candidats élus au premier tour de procéder, entre 11h et 15h30 le jour du scrutin, à la distribution de bulletins, circulaires et autres documents ; à la diffusion, par voie électronique, de messages ayant le caractère de propagande électorale¹ ; à l'appel téléphonique en série des électeurs ; ainsi qu'à l'organisation de réunions électorales.

3. La commission juge bienvenus ces aménagements qui garantissent la fluidité du déroulement des élections sénatoriales

3.1. *Des modifications qui ont vocation à s'appliquer dès les élections sénatoriales de septembre 2023*

La commission est consciente de la règle traditionnelle, récemment consacrée à **l'article L. 567-1 A** du code électoral², selon laquelle les règles électorales ne peuvent être modifiées dans l'année qui précède le scrutin.

Elle rappelle néanmoins que, si le pouvoir réglementaire est tenu de respecter ce principe législatif, notamment pour délimiter les cantons et les communes, le législateur est quant à lui libre d'y déroger au cas par cas.

En l'espèce, la nécessité de remédier aux difficultés survenues lors du dernier scrutin sénatorial justifie de modifier les règles en matière de propagande moins d'un an avant la **prochaine échéance électorale.**

¹ Ce qui inclut la diffusion d'interviews des candidats et de leurs soutiens, la jurisprudence retenant une interprétation large du 2^o de l'article L. 49 (TA Paris, 3 oct. 2001, n^o 0104179/3 ; CE, 25 fév. 2015, n^o 385686 ; Cons. const., 29 nov. 2012, n^o 2012-4601 AN).

² Créé par l'article 13 de la loi n^o2019-1269 du 2 décembre 2019.

En tout état de cause, la commission souligne que le changement de règles qu'induirait l'article 1^{er} de la proposition de loi devrait être intégré aux circulaires et guides que rédigera le ministère de l'intérieur à l'attention des préfetures et des candidats en vue du scrutin de septembre 2023, afin de garantir la bonne information des principaux intéressés.

3.2. *La commission juge que le retour au principe d'une diffusion des résultats au fil de l'eau est indispensable dans les départements concernés par le scrutin majoritaire, et bienvenu dans les départements concernés par le scrutin proportionnel*

La commission estime que le rétablissement de la possibilité de diffuser les résultats en métropole dès la proclamation des résultats et indépendamment du fait que des bureaux de vote soient encore ouverts dans d'autres départements métropolitains est non seulement indispensable dans les départements concernés par le scrutin majoritaire, mais est également bienvenu dans les départements concernés par le scrutin proportionnel.

Dans les départements où l'élection a lieu au scrutin majoritaire, l'application de l'article L. 52-2 du code électoral revient en effet, de manière incongrue, à interdire la communication des résultats du premier tour avant l'heure correspondant à la clôture du second tour.

Dans les départements concernés par le scrutin proportionnel, l'application de cette règle revient à diffuser l'ensemble des résultats des départements métropolitains en même temps, une fois seulement que le dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain a fermé.

Si l'application, dans ces départements, de la règle prévue à l'article L. 52-2 ne bute pas expressément sur une contradiction, contrairement au cas des départements concernés par le scrutin majoritaire, elle ne semble toutefois pas adaptée à la nature locale du scrutin sénatorial, ni aux **habitudes ancrées** chez les organes de presse, notamment locale, **de diffusion progressive des résultats**.

De surcroît, la commission souligne que le principe d'une diffusion progressive des résultats, tel qu'il existait jusqu'au renouvellement de septembre 2017 inclus, n'a jamais été à l'origine de contentieux qui auraient amené le Conseil constitutionnel à se prononcer sur ses éventuelles conséquences sur la sincérité du scrutin ; le fait que les résultats d'un département A soient diffusés alors que le vote est encore en cours dans un département B n'a jamais été considéré comme susceptible d'avoir une influence déterminante sur les résultats du département B.

La notion de sincérité du scrutin

En sa qualité de juge électoral, le Conseil constitutionnel est chargé de garantir la sincérité du scrutin, qui implique que le résultat de l'élection soit l'exact reflet de la volonté exprimée par la majorité du corps électoral. Dès lors que la volonté réelle des électeurs ne peut être connue de manière certaine, l'élection est annulée par le juge.

Pour déterminer si une action a altéré la sincérité du scrutin, et donc si l'élection doit être annulée, le Conseil constitutionnel recourt à la notion d'**influence déterminante sur le résultat du scrutin**, qui repose sur trois critères principaux : l'ampleur et le nombre des irrégularités constatées ; le dépassement des limites admissibles de la polémique électorale ; le moment où l'irrégularité est survenue.

Source : *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*¹

3.3. *La commission salue l'autorisation de l'organisation de mesures de propagande électorale pendant l'entre-deux-tours comme une disposition de bon sens*

La commission rappelle que **le code électoral n'établit pas de campagne électorale officielle pour les élections sénatoriales** ; l'**article L. 47 A**, qui définit la période de la campagne et prévoit, en cas de second tour, une réouverture de celle-ci au lendemain du premier tour, ne peut en effet s'appliquer aux élections sénatoriales, du fait de la tenue potentielle, le même jour, de deux tours de scrutin dans les départements concernés par le scrutin majoritaire.

En conséquence, il est indispensable de permettre aux candidats élus au premier tour de « faire campagne » en vue du second tour, lequel se tient quelques heures après la clôture du scrutin du premier tour. Aussi la commission salue-t-elle la dérogation prévue par l'article 1^{er} pour la seule période de l'entre-deux-tours comme une mesure de bon sens.

De plus, elle estime que cette dérogation est raisonnable par son caractère limité, d'une part, et par sa coexistence avec l'article L. 48-2, d'autre part.

Ainsi, **l'interdiction posée à l'article L. 49 continuerait de s'appliquer** non seulement la veille du scrutin dans tous les cas, mais également toute la journée du scrutin dans les départements concernés par le scrutin proportionnel, et le matin jusqu'à la proclamation du premier tour dans les départements concernés par le scrutin majoritaire.

¹ « Le Conseil constitutionnel, juge électoral et la liberté d'expression », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel* n°36-juin 2012.

En outre, la commission souligne le rôle de garde-fou que joue **l'article L. 48-2**, en ce qu'il pose des **limites à l'exercice de la propagande électorale**, y compris pendant l'entre-deux-tours. Si les candidats aux élections sénatoriales pourront être à nouveau autorisés à distribuer des tracts, ou encore à tenir des réunions électorales entre les deux tours du scrutin, ils devront toutefois **continuer à respecter l'interdiction, énoncée à l'article L. 48-2**, de « *porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale* »¹.

Enfin, la commission estime que le fait de prévoir que l'interdiction posée à l'article L. 49 ne s'applique pas entre les deux tours en cas de scrutin majoritaire permettrait de **lever le risque d'insécurité juridique** auquel les élections sénatoriales sont exposées depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019.

Il est vrai que, dans sa décision précitée du 26 février 2021, le Conseil constitutionnel a considéré que les **irrégularités** constituées par la tenue d'une réunion électorale et l'envoi de messages écrits sur téléphone mobile, « *pour regrettables qu'elles soient* », **n'ont pas eu une incidence déterminante sur le résultat du scrutin**, compte tenu de l'important écart de voix séparant le candidat élu de son concurrent au second tour², conduisant au rejet de la requête demandant l'annulation de l'élection des sénateurs dans un département.

En l'absence de modification de la règle à ce sujet, les contentieux similaires qui ne manqueront pas de naître lors des prochaines élections sénatoriales pourraient toutefois avoir une issue différente dans l'hypothèse où l'écart de voix séparant le candidat élu de son concurrent au second tour est faible. Dans ces cas-là, **le juge électoral pourrait considérer que les manquements à l'article L. 49 ont eu une incidence déterminante sur le résultat du scrutin**, le conduisant à annuler l'élection.

Pour cet ensemble de raisons, la commission juge bienvenus les deux aménagements proposés par l'article 1^{er} de la proposition de loi.

La commission a adopté l'article 1 ^{er} sans modification.
--

¹ L'introduction tardive d'éléments nouveaux de polémique électorale, dont la jurisprudence administrative a considéré qu'elle pouvait altérer la sincérité du scrutin, a fait l'objet d'une interdiction au niveau législatif par la loi du n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

² Décision n° 2020-5684/5686 SEN du 26 février 2021 (Haute-Saône, M. André KORNMANN et autre), considérant 17.

Article 1^{er} bis (nouveau)

Clarification de la période au cours de laquelle les dépenses figurant au compte de campagne du candidat peuvent avoir été engagées

L'article 1^{er} bis, ajouté par la commission sur proposition du rapporteur, vise à ajuster la rédaction de l'article L. 52-4 du code électoral afin d'**assurer l'éligibilité au remboursement des dépenses de campagne engagées par les candidats aux élections sénatoriales entre les deux tours du scrutin.**

1. Le remboursement des dépenses de campagne engagées par les candidats aux élections sénatoriales le jour même du scrutin, admis avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 décembre 2019, déroge aux règles de droit commun

1.1. Le remboursement des dépenses électorales aux candidats aux élections sénatoriales est régi par les règles de droit commun

En vertu de l'**article L. 308-1** du code électoral, les règles relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales figurant au chapitre V bis du titre I^{er} du livre I^{er} sont applicables aux candidats aux élections sénatoriales sans adaptation.

S'agissant des **dépenses de propagande officielle**, l'État rembourse le coût du papier et les frais d'impression des circulaires et des bulletins de vote aux candidats ou candidats têtes de liste ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés à l'un des deux tours en cas de scrutin majoritaire, et au moins 5 % des suffrages exprimés en cas de scrutin proportionnel¹.

De plus, **les dépenses de campagne peuvent faire l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État** qui ne peut excéder ni 47,5 % du montant du plafond des dépenses électorales², ni « le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne »³. Le versement du remboursement forfaitaire n'est dû qu'aux candidats ou candidats tête de liste ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

En outre, qu'ils puissent prétendre ou non au remboursement de leurs dépenses de campagne, **tous les candidats ou candidats têtes de liste ayant réalisé au moins 1 % des suffrages exprimés ou bien ayant reçu des dons de personnes physiques doivent établir un compte de campagne** qui

¹ Article L. 308.

² Conformément à l'article L. 308-1, le plafond des dépenses pour l'élection des sénateurs est de 10 000 € par candidat ou par liste ; il est majoré de 0,05 € par habitant du département pour les départements élisant deux sénateurs ou moins, et de 0,02 € par habitant du département pour les départements élisant trois sénateurs ou plus.

³ Article L. 52-11-1.

retrace l'ensemble des recettes perçues et l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par le candidat ou le candidat tête de liste ou pour son compte, à l'exclusion des dépenses de la campagne officielle.

Ce compte de campagne doit être déposé auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) par chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour, au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin¹.

La CNCCFP peut prendre les décisions suivantes : constat d'absence de dépôt ; constat de dépôt hors délai ; approbation simple ; approbation avec réduction du remboursement ; approbation après réformation ; approbation avec modulation ; approbation après réformation avec modulation ; ou encore, rejet.

Lorsque la CNCCFP rejette un compte de campagne, constate l'absence de dépôt de ce dernier ou son dépôt hors délai, elle a l'obligation de saisir le juge de l'élection², qui peut prononcer le cas échéant l'inéligibilité du candidat³.

1.2. Les enjeux propres à la définition des dépenses électorales dans le cadre du scrutin sénatorial

L'application aux élections sénatoriales de l'article L. 49 du code électoral, qui résulte de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019, a également des conséquences sur le remboursement des dépenses électorales aux candidats : elle tend en effet à **exclure les dépenses relatives aux actions de propagande menées le jour du scrutin** – et plus précisément, pendant l'entre-deux-tours – **du champ des dépenses dites régulières**.

Avant l'entrée en vigueur de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019, la CNCCFP considérait que les **dépenses de réunions électorales** engagées par les candidats qualifiés pour le second tour et prenant la forme de déjeuners intervenant entre les deux tours **constituaient des dépenses électorales devant figurer au compte de campagne**, et susceptibles de donner lieu au remboursement par l'État dans les conditions prévues à l'article L. 52-11-1 du code électoral.

Cette position de la CNCCFP procédait d'un **ajustement de sa doctrine « classique »** ; conformément à la lettre de **l'article L. 52-4**, qui prévoit notamment que le mandataire « *règle les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique* », la CNCCFP **n'admet pas, au titre des dépenses électorales, les frais de restauration intervenant le jour même du scrutin**.

¹ Article L. 52-12.

² Article L. 52-15.

³ Article L.O.186-1, applicable aux élections sénatoriales en vertu de l'article L.O.325.

Toutefois, dans le cas précis des élections sénatoriales, la CNCCFP a adapté sa position s'agissant du remboursement des frais de restauration engagés le jour du scrutin, dans la mesure où les deux tours du scrutin majoritaire ont lieu le même jour ; « ainsi, elle a admis que toutes les réceptions organisées avec les grands électeurs, dans l'entre-deux-tours, pouvaient être qualifiées d'électorales et donner lieu, le cas échéant, à remboursement dès lors que les justificatifs requis avaient été fournis »¹.

En revanche, depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019, les **dépenses liées aux actions de propagande visées à l'article L. 49** qui sont inscrites au compte de campagne présentent un **caractère irrégulier** au regard des articles L. 49 et L. 306 du code électoral, et ne peuvent donc faire l'objet d'un remboursement de la part de l'État. La CNCCFP souligne ainsi, dans son dernier rapport d'activité, qu' « en pratique, le jour du scrutin, les repas de l'entre-deux-tours ainsi que l'envoi de messages appelant à voter pour un candidat se maintenant au second tour ne peuvent désormais plus être remboursés »².

De telles dépenses doivent toutefois figurer dans le compte de campagne dès lors qu'elles ont été engagées pour l'obtention des suffrages des électeurs et être prises en compte pour vérifier si le plafond des dépenses électorales a été respecté ; la CNCCFP retire ensuite du montant du remboursement la somme correspondant à la dépense irrégulière. Lors de l'examen des comptes de campagne déposés par les candidats aux élections sénatoriales de septembre 2020, la CNCCFP a ainsi considéré, au titre des motifs de **retranchement des dépenses** dans les comptes, non seulement les dépenses « postérieures au scrutin », mais également les « dépenses du jour du scrutin »³.

2. L'article 1^{er} bis vise à lever une ambiguïté dans la définition des dépenses électorales afin d'assurer l'éligibilité au remboursement des dépenses engagées par les candidats entre les deux tours du scrutin

2.1. La non-application de l'article L. 49 du code électoral à la période de l'entre-deux-tours en cas de scrutin majoritaire ne suffirait pas à clarifier le cas des dépenses de campagne intervenant le jour même du scrutin

L'article 1^{er} de la proposition de loi, en visant à autoriser les candidats aux élections sénatoriales qualifiés pour le second tour à mener des actions de propagande entre la proclamation des résultats du premier

¹ Rapport d'activité 2015 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, p. 27.

² Rapport d'activité 2021 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, p. 22.

³ Idem.

tour et l'ouverture du second tour, ne permettrait toutefois pas, à lui seul, de réintégrer avec certitude dans le champ des dépenses pouvant faire l'objet d'un remboursement les dépenses liées aux actions de propagande telles que la diffusion de messages ou la tenue de réunions électorales.

En effet, en dépit de l'adaptation de la position de la CNCCFP dont celle-ci a fait état, s'agissant des frais de restauration engagés le jour du scrutin, **une ambiguïté subsiste, qui tient à la rédaction de l'article L. 52-4 du code électoral.**

Cet article, qui s'applique à l'élection sénatoriale comme vu plus haut, prévoit en effet que seules « *les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise* » peuvent être réglées par le mandataire, et partant, faire l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État.

En excluant ainsi les dépenses engagées le jour même du scrutin, cette formulation ne semble guère adaptée à la spécificité du scrutin sénatorial, dont deux tours peuvent avoir lieu le même jour, si bien que les candidats qualifiés pour le second tour sont amenés à engager des dépenses le jour même de l'élection, dans la période de l'entre-deux-tours.

Par conséquent, quand bien même l'article L. 49 ne serait pas applicable entre les deux tours de scrutin, ainsi que tend à le prévoir l'article 1^{er} de la proposition de loi, **l'application littérale de l'article L. 52-4 continuerait à faire obstacle à l'intégration**, dans le champ des dépenses susceptibles de faire l'objet d'un remboursement de la part de l'État, des dépenses engagées entre les deux tours d'un scrutin en vue par exemple de l'organisation d'un déjeuner avec les grands électeurs du département ou de l'envoi de messages à caractère de propagande.

2.2. *À l'initiative du rapporteur, la commission a souhaité adapter la rédaction de l'article L. 52-4 du code électoral à la spécificité du scrutin sénatorial*

La commission note que la CNCCFP avait tendance, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019, à considérer les dépenses engagées dans l'entre-deux-tours par les candidats qualifiés au premier tour comme des dépenses électorales éligibles au remboursement forfaitaire ; elle souligne toutefois que cette position avait été adoptée de manière autonome par la CNCCFP, et qu'en aucun cas elle ne découlait d'une disposition législative.

Au regard de l'objectif de sécurité juridique, il n'apparaît pas satisfaisant de faire dépendre l'éligibilité des dépenses engagées par les candidats aux élections sénatoriales durant la période de l'entre-deux-tours, de la seule prise de position de la CNCCFP, et ce au rebours de la lettre de l'article L. 52-4.

Afin de doter la position de la CNCCFP d'un fondement législatif et **garantir ainsi l'éligibilité au remboursement des dépenses engagées entre les deux tours de scrutin lorsque ceux-ci ont lieu le même jour**, la commission a par conséquent jugé utile d'ajuster la rédaction de l'article L. 52-4 du code électoral.

En outre, la commission souligne qu'une telle modification ne risquerait pas d'emporter des conséquences non souhaitées sur la définition des dépenses éligibles au remboursement pour les autres élections.

En effet, pour toutes les élections autres que les élections sénatoriales, les articles L. 47 A et L. 49 s'appliquent. Toute action de propagande menée dans le cadre des autres élections et qui interviendrait le jour du scrutin serait donc illégale au regard des dispositions de ces deux articles, si bien que toute dépense liée à ces actions qui serait inscrite au compte de campagne serait déclarée irrégulière par la CNCCFP. En pratique, les dispositions modifiées de l'article L. 52-4 seraient donc applicables aux seules élections sénatoriales.

Reconnaissant la nécessité d'adapter les règles de financement des dépenses électorales à la spécificité du scrutin sénatorial, la commission a adopté **l'amendement COM-1** du rapporteur.

La commission a adopté l'article 1^{er} *bis* **ainsi rédigé.**

Article 2

Application outre-mer

L'article 2 de la proposition de loi vise à étendre l'application de celle-ci aux territoires d'outre-mer.

La commission a adopté cet article **sans modification.**

Au total, vingt et un sénateurs sont élus dans les collectivités d'outre-mer¹ et en Nouvelle-Calédonie.

¹ Ces collectivités n'incluent pas les Terres australes et antarctiques françaises, qui constituent une collectivité sui generis, et qui, faute d'habitants permanents, ne sont représentées par aucun élu.

Répartition et mode de scrutin des sénateurs des départements et collectivités d'outre-mer

Régime constitutionnel	Collectivité	Nombre de sénateurs	Mode de scrutin
Article 73 de la Constitution	Guadeloupe	3	Scrutin de liste à la représentation proportionnelle
	La Réunion	4	
	Guyane	2	Scrutin majoritaire à deux tours
	Martinique	2	
	Mayotte	2	
Article 74 de la Constitution	Saint-Barthélemy	1	Scrutin majoritaire à deux tours
	Saint-Martin	1	
	Saint-Pierre-et-Miquelon	1	
	Îles Wallis et Futuna	1	
	Polynésie française	2	
Titre XIII de la Constitution	Nouvelle-Calédonie	2	Scrutin majoritaire à deux tours

Source : commission des lois

Lors du scrutin du 27 septembre 2020, ont été renouvelés les sénateurs de Guyane, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et de la Polynésie française.

Dans les cinq collectivités régies par **l'article 73 de la Constitution** (départements et régions de la Guadeloupe et de La Réunion ; collectivités uniques de Guyane et de Martinique ; département de Mayotte), s'applique le principe d'**identité législative** : les lois et règlements y sont applicables de plein droit, tout en pouvant faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

En conséquence, l'article 1^{er} de la proposition de loi est directement applicable à ces cinq collectivités, sans qu'il ne soit nécessaire de prévoir des dispositions particulières.

En revanche, les cinq collectivités régies par **l'article 74 de la Constitution** obéissent au principe de **spécialité législative**, en vertu duquel les lois et règlements ne s'appliquent que sur mention expresse. En outre, la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un statut *sui generis*.

L'article 2 de la proposition de loi vise ainsi à prévoir l'application de ses dispositions dans ces six collectivités-ci.

La commission a noté que, l'élection sénatoriale se déroulant au scrutin majoritaire à deux tours dans l'ensemble de ces six collectivités, celles-ci étaient particulièrement susceptibles, en l'état actuel du droit, d'être confrontées aux difficultés engendrées par l'application à ce scrutin de l'interdiction posée par l'article L. 49 de mener des actions de propagande entre les deux tours du scrutin¹.

Afin de garantir l'application uniforme de la loi en question sur l'ensemble du territoire de la République, la commission a adopté l'article 2 de la proposition de loi.

La commission a adopté l'article 2 **sans modification**.

*

* *

La commission a adopté la proposition de loi **ainsi modifiée**.

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 30 NOVEMBRE 2022

Mme Catherine Di Folco, président. – Nous examinons à présent, selon la procédure de législation en commission définie aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* de notre Règlement, le rapport de Stéphane Le Rudulier sur la proposition de loi sur le déroulement des élections sénatoriales, présentée par François-Noël Buffet. Nous avons le plaisir d'accueillir la ministre Dominique Faure.

M. François-Noël Buffet, auteur de la proposition de loi. – La proposition de loi que je vous présente aujourd'hui est modeste dans son ambition : très loin de viser la refonte du régime électoral applicable aux élections sénatoriales, elle a pour objectif précis de remédier aux difficultés constatées à l'occasion du scrutin du 27 septembre 2020.

Comme vous le savez, la loi du 2 décembre 2019, issue de la proposition de loi de notre collègue Alain Richard, a étendu aux élections sénatoriales l'ensemble des règles applicables en matière de propagande électorale aux autres scrutins. Cette loi est entrée en vigueur en juin 2020, si bien que les élections du 27 septembre 2020, qui ont vu le renouvellement de la série 2 des sénateurs, ont été le premier scrutin concerné par son application.

Ce scrutin a toutefois révélé deux types de difficultés liées à la mise en œuvre de la loi précitée, et plus précisément à l'application aux élections sénatoriales des interdictions posées aux articles L. 49 et L. 52-2 du code électoral.

Ces deux articles interdisent, d'une part, de mener toute action de propagande la veille ainsi que le jour du scrutin ; et, d'autre part, de communiquer les résultats de l'élection en métropole avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain.

Or, l'application de ces dispositions s'est révélée problématique dans le cas des élections sénatoriales, qui sont les seules élections où peuvent avoir lieu deux tours de scrutin dans la même journée. Dans les circonscriptions où l'élection se déroule au scrutin majoritaire, le premier tour de scrutin est ainsi ouvert de 8 heures 30 à 11 heures, tandis que le second tour est ouvert, le cas échéant, de 15 heures 30 à 17 heures 30. En conséquence de l'application de la première disposition mentionnée, les candidats qualifiés pour le second tour se sont trouvés dans l'impossibilité de faire campagne entre les deux tours du scrutin.

Par ailleurs, l'embargo sur les résultats qui a été imposé jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain, soit 17 heures 30, est apparu en totale contradiction avec la nécessité de communiquer les résultats du premier tour de scrutin dès la fin de la matinée, et en tout état de cause avant l'ouverture du second tour de scrutin.

C'est pourquoi la proposition de loi que je porte prévoit que les deux dispositions de droit commun évoquées, relatives à la propagande et à la communication des résultats, ne s'appliquent pas aux élections sénatoriales. Plus précisément, l'interdiction de mener des actions de propagande pour les candidats aux élections sénatoriales serait levée uniquement pour la période de l'entre-deux-tours dans les départements concernés par le scrutin majoritaire. L'embargo sur les résultats, tel qu'il est prévu par le droit commun, serait, quant à lui, supprimé pour l'ensemble des départements, afin que les résultats des premiers tours de scrutin puissent être de nouveau communiqués dès la fin de la matinée. De plus, les résultats du second tour de scrutin et ceux des scrutins à la représentation proportionnelle pourraient de nouveau être diffusés sur l'ensemble du territoire métropolitain de façon progressive, au fur et à mesure de leur communication par les départements.

Par ces deux aménagements, cette proposition vise ainsi à garantir le bon déroulement des élections sénatoriales à venir. Naturellement, l'objectif est qu'elle puisse s'appliquer dès le prochain scrutin, en septembre 2023. Pour ce faire, nous comptons sur une inscription de ce texte à l'ordre du jour des travaux de l'Assemblée nationale dès le mois de janvier prochain.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Comme l'a expliqué le président François-Noël Buffet, la proposition de loi dont il est l'auteur vise un objectif clair et circonscrit : remédier aux difficultés constatées lors du scrutin sénatorial de septembre 2020 s'agissant des modalités de publication des résultats, d'une part, et de propagande électorale, d'autre part.

Je ne m'attarderai pas sur les problèmes soulevés par l'application aux élections sénatoriales des deux dispositions de droit commun mentionnées par le président Buffet.

Dans les départements concernés par le scrutin majoritaire – au nombre de 34 lors du renouvellement de septembre 2020 –, l'embargo sur les résultats imposé jusqu'à 17 heures 30 est en effet apparu peu compatible avec la nécessité de communiquer les résultats du premier tour dès la fin de la matinée. Cet embargo s'est également révélé difficile à respecter dans les départements concernés par le scrutin proportionnel : en dépit des actions d'information menées spécialement à cette fin par le ministère de l'intérieur et par le Sénat lui-même, des fuites ont été constatées avant 17 heures 30 de la part de sites internet ainsi que d'organes de la presse locale. Ces derniers étaient en effet habitués à diffuser progressivement les résultats, ce qui était la norme durant les scrutins antérieurs à 2020.

C'est pourquoi il apparaît pertinent de rétablir la possibilité de communiquer les résultats en métropole dès la proclamation des résultats, et indépendamment du fait que des bureaux de vote soient encore ouverts dans d'autres départements métropolitains.

Le retour au principe d'une diffusion des résultats au fil de l'eau est à la fois indispensable dans les départements concernés par le scrutin majoritaire et bienvenu dans les départements visés par le scrutin proportionnel.

En outre, il est pour le moins incongru d'interdire aux candidats qualifiés pour le second tour de faire campagne durant les quelques heures qui séparent la clôture du premier tour de l'ouverture du second.

En permettant de déroger, pour la seule période de l'entre-deux-tours, à l'interdiction posée par l'article L. 49 du code électoral, l'article 1^{er} de la proposition de loi apparaît comme une mesure de bon sens. Les candidats qualifiés au second tour seraient donc de nouveau autorisés à distribuer des tracts, envoyer des messages ou encore tenir des réunions électorales à ce moment-là.

Je souhaite souligner que cette mesure ne remettrait aucunement en cause l'interdiction de mener des actions de propagande durant la journée du samedi ainsi que le matin du dimanche de l'élection. Elle ne remettrait pas davantage en question l'interdiction d'introduire tardivement éléments nouveaux de polémique électorale, qui est posée par l'article L. 48-2 du code électoral.

Par ailleurs, le rétablissement de la possibilité pour les candidats de faire campagne entre les deux tours de scrutin pose également la question du financement des dépenses à visée électorale qui seraient engagées durant cette période.

Comme vous le savez, les règles relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales prévues pour les élections législatives, départementales et municipales s'appliquent également aux élections sénatoriales.

Les candidats aux élections sénatoriales ayant réalisé au moins 1 % des suffrages exprimés doivent déposer auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) leur compte de campagne retraçant l'ensemble des recettes perçues et l'ensemble des dépenses engagées en vue de l'élection. Les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent ensuite prétendre, sous certaines conditions, au remboursement forfaitaire de la part de l'État.

Conformément à l'article L. 52-4 du code électoral, seules les dépenses « engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise » et inscrites au compte de campagne peuvent être considérées par la CNCCFP comme des dépenses électorales, et donc être éligibles au remboursement forfaitaire de l'État. En toute rigueur, ne sont donc pas concernées les dépenses intervenant le jour même de l'élection.

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 décembre 2019, la CNCCFP admettait, à titre exceptionnel, que les dépenses liées à l'organisation de réceptions avec les grands électeurs dans l'entre-deux-tours ou encore à l'envoi de messages durant cette même période pouvaient être qualifiées d'électorales. Cette position procédait d'un ajustement de la doctrine classique de la CNCCFP, et d'un écart par rapport à la lettre de l'article L. 52-4 du code électoral.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, les dépenses liées aux actions de propagande entreprises entre les deux tours du scrutin et qui sont inscrites au compte de campagne du candidat présentent un caractère irrégulier. Elles ne peuvent donc pas faire l'objet d'un remboursement de la part de l'État.

En toute logique, l'adoption de la présente proposition de loi lèverait, pour la période de l'entre-deux-tours de l'élection sénatoriale, l'interdiction posée par l'article L. 49 du code électoral, si bien que la position de la CNCCFP admettant le remboursement des dépenses de propagande intervenues entre les deux tours du scrutin serait de nouveau susceptible de s'appliquer. Pour autant, il n'apparaît pas satisfaisant, notamment au regard de l'objectif de sécurité juridique, de faire dépendre l'éligibilité des dépenses engagées par les candidats aux élections sénatoriales durant la période de l'entre-deux-tours de la seule prise de position de la CNCCFP.

C'est pourquoi je vous proposerai un amendement visant à adapter la rédaction de l'article L. 52-4 du code électoral à la spécificité du scrutin sénatorial. L'objectif est de garantir, sans ambiguïté, l'éligibilité au remboursement des dépenses engagées entre les deux tours de scrutin lorsque ceux-ci ont lieu le même jour.

Enfin, comme l'a rappelé le président Buffet, cette proposition de loi a vocation à entrer en vigueur avant la prochaine échéance électorale de septembre 2023. Les délais impartis sont donc relativement serrés, et en tout état de cause, inférieurs au délai d'un an que la loi du 2 décembre 2019 précitée avait posé comme durée minimale à respecter entre la modification des règles électorales et les élections concernées. Le législateur est toutefois libre de déroger au cas par cas à cette règle ; en l'espèce, une telle dérogation semble justifiée.

Par conséquent, je vous propose d'adopter la proposition de loi ainsi modifiée.

Mme Dominique Faure, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur et des outre-mer et du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales et de la ruralité. – Je tiens tout d'abord à saluer la mission essentielle que remplit votre commission pour la bonne administration de notre pays. Je tiens à dire, à l'aune des nouvelles fonctions qui m'ont été confiées, l'importance que j'attache à la qualité de nos relations au service des collectivités, des territoires et des citoyens. Je crois profondément au dialogue, à la nécessité de dégager des consensus. Cette proposition de loi nous en offre une très bonne occasion.

Le texte qui nous est présenté porte sur un sujet sensible en ce qu'il touche à la mécanique même de notre démocratie. Il se fonde sur un constat que nous partageons tous, celui du caractère inadéquat de certaines modifications opérées en 2019 au regard des particularités du scrutin sénatorial dans notre pays, notamment dans les départements concernés par le scrutin majoritaire à deux tours. C'est pourquoi le Gouvernement est favorable à l'ensemble des dispositions proposées, car celles-ci permettront de lever l'interdiction de la communication de résultats avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain ainsi que de faire campagne entre les deux tours des élections sénatoriales.

Ces mesures de bon sens permettront de corriger les difficultés et les ambiguïtés constatées en 2020. La communication des résultats dans les départements à scrutin majoritaire dont le premier tour avait été conclusif avait été longuement repoussée jusqu'à la fin de la journée, alors même que les résultats fuyaient déjà dans les médias. Par ailleurs, l'impossibilité de faire campagne entre les deux tours avait présenté le risque de remettre en cause la sécurité juridique des élections sénatoriales, comme a pu le montrer la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel. Aussi, il convient d'adapter ces dispositions aux spécificités des élections sénatoriales et donc aux réalités de nos territoires.

Concernant la levée de l'interdiction de la communication des résultats avant 17 heures 30, nous n'avons aucune réserve, dans la mesure où cette disposition ne risque pas de créer un précédent pour d'autres scrutins. S'agissant de la levée de l'interdiction de faire campagne entre les deux tours, il convient de prendre en compte une difficulté : rendre inapplicable l'article L. 49 du code électoral ne doit pas conduire à une politisation excessive de l'entre-deux-tours, et ce afin de préserver la neutralité du vote. C'est pourquoi nous proposons de reconduire les recommandations antérieures de mesure et de retenue pour les candidats au niveau infraréglementaire, comme c'était le cas auparavant.

Ces ajustements techniques sont les bienvenus en vue du prochain scrutin sénatorial. Cette proposition de loi va dans le sens de l'intérêt général de notre démocratie et de la juste prise en compte des caractéristiques des élections des membres du Sénat, chambre des territoires.

Mme Cécile Cukierman. – Comme l’a rappelé son auteur, cette proposition de loi ne vise pas à remettre en question l’organisation des élections sénatoriales dans leur ensemble. La proposition de loi de 2019 de notre collègue Alain Richard avait pour objet d’harmoniser les règles s’appliquant en matière de propagande la veille du scrutin. Or les élections sénatoriales sont soumises aux mêmes règles en dépit de leurs particularités, et les élections de 2020 ont mis en lumière des difficultés.

Madame la ministre, j’entends vos recommandations, mais c’est bien dans l’entre-deux-tours que le temps est politique. Ce serait un vœu pieux que d’envisager un deuxième tour qui ne soit pas politique. C’est d’ailleurs ce qui fait vivre la démocratie.

Si nous voulons sécuriser le temps de campagne de l’entre-deux-tours, il faudrait le formaliser davantage encore, et non pas le faire par simple parallélisme des formes. Dans ce cas, *quid* de l’intégration des dépenses liées au deuxième tour dans les comptes de campagne ? Le plafond du candidat est-il augmenté dès lors qu’il est qualifié au deuxième tour ? Ou remettons-nous les compteurs à zéro ? Ne risque-t-on pas de créer une inégalité entre les candidats qui ont un compte de campagne pour un seul tour et ceux qui disposeraient d’un compte pour les deux tours ?

Quoi qu’il en soit, au-delà de cette proposition de loi, il conviendra sans doute de procéder ultérieurement à d’autres ajustements.

Concernant l’heure de publicité des résultats, veillons à ne pas remettre en cause le code électoral, car il garantit, aux yeux de nos concitoyens, la sincérité du scrutin. La règle veut que l’on attende la fermeture du dernier bureau de vote pour communiquer les résultats. Même si les élections sénatoriales sont singulières, prenons garde aux dérogations.

Mme Nathalie Goulet. – Les départements ruraux ont certaines traditions – par exemple, les conseillers départementaux invitent les maires à déjeuner –, si bien que la question de la communication ne se pose pas exactement de la même façon que dans d’autres départements. Les difficultés d’organisation que nous rencontrons sur le terrain n’ont rien à voir avec la vision théorique que vous exposez.

Concernant les comptes de campagne, veillons à ce que ce texte de clarification ne se retourne pas contre les candidats. Je comprends que l’on adapte les règles, mais les candidats ne maîtrisent pas forcément la chaîne des opérations des comptes de campagne. Les dispositions doivent être extrêmement synthétiques, claires et rigoureuses dans leur énoncé.

M. Alain Marc. – Je suis favorable à cette proposition de loi, mais je rejoins les propos de Nathalie Goulet. Dans les faits, l’organisation des élections sénatoriales dans les départements ruraux ne se passe pas du tout comme vous le pensez : pendant l’entre-deux-tours, les grands électeurs

déjeunent dans les restaurants de la ville et échangent des SMS. Quelle forme va prendre la propagande autorisée dans l'entre-deux-tours ? Il faut être prudent et précis en la matière.

M. Éric Kerrouche. – La proposition de loi émane du fait que les sénateurs sont élus selon deux modes de scrutin différents.

L'article 49 du code électoral tel qu'il a été modifié par la loi de 2019 semblait de bon sens, mais son application a été dysfonctionnelle en 2020. Un candidat à l'élection sénatoriale dans le département de la Haute-Saône a déposé un recours auprès du Conseil constitutionnel, au motif qu'une propagande électorale avait eu lieu entre les deux tours, contrairement aux règles énoncées dans la loi de 2019. Il nous appartient en effet de corriger les difficultés identifiées et de codifier les règles s'attachant au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Le groupe socialiste, écologiste et républicain votera la proposition de loi modifiée par l'amendement du rapporteur.

Concernant la publicité des élections, la différence de communication est là encore liée à la différence de scrutin. On imagine mal que les résultats communiqués localement ne le soient pas au niveau national. Régularisons les choses.

Enfin, l'amendement du rapporteur apporte une précision nécessaire pour ce qui concerne les comptes de campagne.

M. Dany Wattebled. – Je suis favorable à cette proposition de loi, qui me semble logique : tout scrutin à deux tours implique une campagne entre les deux tours. Toutefois, pour les élections sénatoriales, l'entre-deux-tours s'organise dans un temps très contraint.

S'agissant des dépenses, il faudrait les encadrer par rapport à l'enveloppe totale. Il en est de même pour la publicité. Évitions les éventuels excès de certains candidats lors du deuxième tour.

Mme Agnès Canayer. – Toutes les dispositions tendant à mieux encadrer les élections sénatoriales vont dans le bon sens. Même avec leurs particularités, ces élections doivent être considérées comme de véritables élections, à l'instar de toutes les autres élections démocratiques.

Aussi, Madame la ministre, je veux attirer votre attention sur la nécessité d'accompagner les préfetures et de leur donner les moyens nécessaires d'organiser ces élections dans de bonnes conditions. En 2020, dans le département de la Seine-Maritime, les maires avaient fait la queue pendant deux heures et demie sous la pluie, et le dépouillement s'était terminé à vingt et une heures. Cette mauvaise organisation avait déjà été constatée en 2014. Je vous demande donc de transmettre le message qu'il s'agit de véritables élections qui nécessitent des moyens adéquats.

M. François Bonhomme. – Je souscris à la proposition de loi de François-Noël Buffet. Les élections sénatoriales sont singulières en raison de la faible amplitude horaire entre le premier tour et le second dans la même journée. Il faut prendre en compte cette particularité pour ce qui concerne la diffusion des tracts, la tenue de réunions, voire la réponse à apporter lors de l'introduction d'éléments nouveaux de propagande entre les deux tours. Face au flou qui existe, les candidats sont souvent pris au dépourvu. La clarification et la sécurisation juridique sont donc bienvenues.

Toutefois, des recours seront toujours possibles, que seule la CNCCFP sera à même de clarifier. En effet, nous n'avons pas aujourd'hui toutes les réponses aux questions qui peuvent se poser.

M. Alain Richard. – Mon intervention sera d'autant plus modeste que cette proposition de loi vise à corriger des imperfections de la proposition de loi que j'ai présentée en 2019.

Il convient en effet de fixer le cadre légal de ce que peut être une campagne entre les deux tours. Permettez-moi de rappeler le principe de toute campagne électorale : la liberté d'expression des candidats avec, comme contrepartie, le contrôle du juge quant à la loyauté de l'expression des uns et des autres. Ce principe qui prévaut déjà appelle les candidats à la prudence. Aussi, j'approuve le fait que le Gouvernement rappelle ces principes de base aux candidats avant l'élection.

Je veux souligner une règle qui sera encore plus prégnante dans la campagne de l'entre-deux-tours : toutes les dépenses engagées au profit d'un candidat et non pas forcément par lui-même sont considérées comme des dépenses de campagne.

Enfin, je veux redire au Gouvernement qu'il faut refondre le code électoral, qui est un document juridique périmé. Il faut faire appel à la Commission supérieure de codification.

Mme Nadine Bellurot. – Si cette proposition de loi est adoptée, ce que je souhaite, il serait bon que les sénateurs soient consultés sur les décrets d'application. En effet, il ne faudrait pas que ces décrets mettent à mal les dispositions votées pour remédier aux difficultés constatées sur le terrain.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Madame Cukierman, la logique des élections municipales, dans laquelle le plafond des dépenses est fonction du nombre d'habitants, ne s'applique pas ici. Pour les élections sénatoriales, le plafond des dépenses s'élève à 10 000 euros par candidat ou par liste, avec une majoration de 5 centimes d'euros par habitant du département en cas de scrutin majoritaire, et de 2 centimes en cas de scrutin proportionnel.

Vous l'avez noté, le temps de la campagne entre le premier tour et le second est très restreint.

Monsieur Marc, les interdictions prévues à l'article L. 49 du code électoral sont très précises. Il est interdit de diffuser ou de faire diffuser des messages électroniques ; de tenir une réunion électorale ; de distribuer ou de faire distribuer des bulletins ; et de procéder à l'appel téléphonique en série des électeurs. Les modalités de campagne sont déjà clairement définies dans la loi.

Monsieur Kerrouche, à la suite des élections de 2020, le Conseil constitutionnel a considéré qu'un déjeuner avec des grands électeurs peut être assimilé à une réunion électorale, ce qui constitue une irrégularité en vertu de l'article L. 49. Néanmoins, l'écart de voix entre les deux candidats était tel que le Conseil constitutionnel a estimé que la sincérité du scrutin n'avait pas été altérée. Pour autant, le risque juridique de voir l'élection annulée existait bel et bien, et la décision aurait été tout autre si l'écart des voix avait été minime.

Monsieur Wattebled, l'article L. 308-1 du code électoral encadre les montants de dépenses engagées par les candidats aux élections sénatoriales. Il appartient au candidat de gérer sa campagne en fonction du premier et du second tour. Cette proposition de loi n'a pas pour conséquence d'augmenter le plafond des dépenses actuel.

Il faut faire œuvre de pédagogie auprès des candidats, notamment au travers du guide que le ministère de l'intérieur rédige en vue de ces élections. Il conviendra notamment de préciser que la période de la propagande électorale est rouverte uniquement entre le premier et le second tour, pour éviter toute ambiguïté.

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. - J'ai pris bonne note de vos remarques concrètes et pragmatiques à court terme : la rédaction du guide, une organisation sans faille dans les préfectures, une concertation avec les sénateurs pour l'élaboration des décrets d'application.

Mme Catherine Di Folco, président. - Nous comptons sur vous pour que cette proposition de loi soit définitivement adoptée dans les meilleurs délais.

EXAMEN DES ARTICLES
SELON LA PROCÉDURE DE LÉGISLATION EN COMMISSION

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Après l'article 1^{er}

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – L'amendement COM-1 vise à adapter la rédaction de l'article L. 52-4 du code électoral afin d'assurer l'éligibilité au remboursement des dépenses de campagne engagées par les candidats aux élections sénatoriales entre les deux tours d'un scrutin.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 52-4 du code électoral exclut des dépenses éligibles au remboursement les dépenses intervenant le jour même du scrutin. Or les candidats aux élections sénatoriales qualifiés au second tour sont susceptibles d'engager des dépenses le jour même du scrutin. Même si cet article s'applique à l'ensemble des élections, la modification proposée n'aurait aucune incidence, dans les faits, sur le financement des dépenses électorales des candidats aux élections autres que sénatoriales. Pour toutes les élections autres que sénatoriales, les articles L. 47-A et L. 49 du code électoral s'appliquent : par conséquent, toute action de propagande menée dans le cadre des autres élections qui interviendrait le jour même de l'élection serait considérée comme illégale au regard de ces dispositions.

Mme Catherine Di Folco, président. – Pour faire suite aux remarques de M. Richard, il conviendrait de préciser dans le guide que sont aussi concernées les dépenses engagées pour le compte du candidat.

M. Stéphane Le Rudulier, rapporteur. – Tout à fait. Seule la CNCCFP apprécie le caractère des dépenses engagées.

Mme Dominique Faure, ministre déléguée. – Cet amendement COM-1 apporte une souplesse dans la définition de la période prise en compte pour le recueil des dépenses engagées en vue d'une élection. Il permet, uniquement pour les élections sénatoriales, de prendre en compte d'éventuelles dépenses électorales engagées entre les deux tours – c'est le cas, par exemple, des déjeuners électoraux entre les deux tours de scrutin –, période qui est nécessairement le même jour que le scrutin, sans porter atteinte à l'équilibre général ni à l'esprit de la disposition garantissant la sincérité des opérations électorales.

L'adoption de cet amendement n'entraînerait pas de conséquences sur les autres scrutins, car l'article L. 49 du code électoral interdit effectivement toute campagne électorale le jour du scrutin.

En conséquence, le Gouvernement émet un avis favorable à cet amendement.

L'amendement COM-1 est adopté et devient article additionnel.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. LE RUDULIER, rapporteur	1	Clarification de la période au cours de laquelle les dépenses figurant au compte de campagne du candidat peuvent avoir été engagées	Adopté

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 »¹.

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 saisie². 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 texte³. 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 initial⁴.

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.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, le rapporteur a **présenté**, lors de la réunion du mercredi 30 novembre 2022, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 46 (2022-2023) sur le déroulement des élections sénatoriales**.

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

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

Il a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions applicables aux élections sénatoriales en matière de propagande et de financement des dépenses électorales.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. François-Noël Buffet, sénateur du Rhône, auteur de la proposition de loi

Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur

M. Marc Tschiggfrey, adjoint au directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, chef du service de la modernisation de l'action publique

M. Sébastien Audebert, chef du bureau des élections et des études politiques

Cabinet de la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales

M. François de Charrette de la Contrie, conseiller institutions et fonction publique territoriale

Mme Jennifer Rousselle, conseillère parlementaire

Public Sénat

M. Christopher Baldelli, président

Mme Perrine Tarneaud, directrice de l'information parlementaire

CONTRIBUTION ÉCRITE

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

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossierleg/ppl22-046.html>