

## Proposition de loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle

présentée par M. Jean-Jacques Urvoas

### EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'élection présidentielle occupe une place centrale dans la vie politique de notre pays, elle doit donc être irréprochable.

Or, lors de chaque élection présidentielle, des contestations alimentent des polémiques récurrentes : le système des « parrainages » est mis en cause, les contraintes imposées aux médias audiovisuels sont critiquées, la pertinence des règles sur les sondages et sur la divulgation des résultats est interrogée. Mais si la controverse est parfois vive pendant quelques semaines, elle s'estompe une fois la campagne terminée, pour ne resurgir que cinq ans plus tard, alors qu'il est trop tard pour « changer les règles du jeu ».

Afin de remédier à cette situation, la présente proposition de loi organique, fondée sur l'article 6 de la Constitution, vise, à plus de dix-huit mois de la prochaine échéance présidentielle, à moderniser les règles applicables à cette élection. Elle est complétée par une proposition de loi ordinaire.

Ces deux textes s'inspirent des recommandations formulées par les différents organismes de contrôle : Conseil constitutionnel, Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Commission des sondages.

Leur adoption contribuerait à ce que la prochaine élection présidentielle se déroule dans un environnement juridique modernisé et incontestable.

- Le **chapitre I<sup>er</sup>** de la proposition de loi organique modifie les modalités de présentation des candidats à l'élection présidentielle par des élus habilités (les 500 « parrainages »).

L'**article 1<sup>er</sup>** procède à l'actualisation de la liste des élus pouvant présenter un candidat, afin de tenir compte des modifications de l'organisation territoriale intervenues depuis l'élection présidentielle de 2012. Les termes « conseils généraux » sont remplacés par ceux de « conseil départementaux ». Sont ajoutés à la liste des élus habilités les présidents de métropole, ainsi que les conseillers métropolitains de Lyon. Ces derniers sont assimilés à des élus du département du Rhône pour l'application de la règle selon laquelle les 500 signatures doivent émaner de 30 départements différents, sans que l'un d'entre eux ne représente plus de 10 % du total. Pour l'application de la même règle, les députés élus par les

Français établis hors de France seraient réputés, à l’instar aujourd’hui des sénateurs, être les élus d’un même département.

L’**article 2** modifie les modalités de transmission des présentations au Conseil constitutionnel. S’inspirant des observations du Conseil constitutionnel des 14 et 21 juin 2012, il prévoit que les « parrainages » doivent nécessairement être adressés :

- au Conseil constitutionnel, et non à une préfecture ;
- par l’auteur de la présentation lui-même, et non par le candidat ou son équipe de campagne ;
- par la seule voie postale, au moyen de l’enveloppe envoyée à cet effet aux élus, et non sous la forme d’une télécopie, d’un courriel ou d’une remise directe auprès du Conseil constitutionnel.

Comme l’a souligné le Conseil constitutionnel dans ses observations, « *un acheminement par voie exclusivement postale des envois adressés par les élus eux-mêmes pourrait écarter [le] risque d’instrumentalisation, renforcer la sérénité de ces opérations et diminuer les pressions, parfois fortes, auxquelles sont soumis notamment des maires de communes rurales* ».

Par dérogation à la nouvelle règle, seraient maintenues en vigueur les dispositions spécifiques applicables à l’outre-mer et à l’étranger, prévues à l’article 2 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l’élection du Président de la République au suffrage universel.

L’**article 3** prévoit la publicité intégrale de la liste des élus ayant présenté un candidat. Jusqu’à présent, pour chaque candidat, n’étaient rendus publics que 500 noms tirés au sort par le Conseil constitutionnel. Ce dispositif est générateur d’inégalité : le présentateur d’un candidat ayant recueilli à peine plus de 500 signatures a de fortes probabilités de voir son nom rendu public, à l’inverse du présentateur d’un candidat ayant largement dépassé le nombre requis. En outre, le principe de responsabilité politique et l’exigence de transparence devraient conduire à ce que les élus ayant décidé de présenter un candidat assument ce choix devant leurs électeurs – ceci d’autant plus que, selon le Conseil constitutionnel, « *la présentation de candidats par les citoyens élus habilités ne saurait être assimilée à l’expression d’un suffrage* » (décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012, *Mme Marine Le Pen [Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités ayant présenté un candidat à l’élection présidentielle]*).

Il est donc proposé de rendre publique l’intégralité de la liste des « parrains » – leur nom et leur fonction – des candidats à l’élection présidentielle. Sans qu’il soit nécessaire de le préciser dans la loi organique, cette publicité prendrait la forme, comme aujourd’hui, d’une publication au *Journal officiel* et sur

le site internet du Conseil constitutionnel (éventuellement par renvoi au site du *Journal officiel*).

- Le **chapitre II** porte sur l'accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle.

L'**article 4** substitue un principe d'équité à l'actuelle règle d'égalité des temps de parole des candidats pendant la période dite « intermédiaire » qui précède l'élection présidentielle – période qui s'étend de la publication de la liste des candidats à la veille de la campagne officielle (laquelle débute le deuxième lundi précédant le premier tour de scrutin, en application de l'article 10 du décret du 8 mars 2001 précité).

Durant cette période intermédiaire, coexistent aujourd'hui une stricte égalité des temps de parole et une simple équité des temps d'antenne (ces derniers incluant l'ensemble des éléments éditoriaux consacrés à un candidat et à ses soutiens) : cette situation est source de complications, tant pour les chaînes de radio et de télévision que pour les candidats. De surcroît, le nombre important de candidats – 12 en 2007, 10 en 2012 – rend difficile l'application d'une stricte égalité, dissuadant certaines chaînes d'organiser des débats et conduisant *in fine* à une réduction du temps médiatique consacré à la campagne présidentielle.

En conséquence, suivant les préconisations du Conseil constitutionnel, de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ou encore de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin, la présente proposition de loi organique pose le principe d'un traitement médiatique équitable des candidats pendant la période intermédiaire, s'agissant aussi bien du temps de parole que du temps d'antenne.

Il reviendra au CSA de veiller au respect de ce traitement équitable par les médias audiovisuels, en tenant compte de deux critères, déjà retenus aujourd'hui lorsque s'applique le principe d'équité :

- la représentativité de chaque candidat, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d'enquêtes d'opinion ;

- la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral. Celle-ci est aujourd'hui appréciée par le CSA au travers de plusieurs éléments : « *organisation de réunions publiques, participation à des débats, utilisation de tout moyen de communication permettant de porter à la connaissance du public les éléments d'un programme politique* » (*Propositions du Conseil supérieur de l'audiovisuel relatives à l'application du principe de pluralisme politique dans les médias audiovisuels en période électorale*, septembre 2015, p. 10).

À compter du début de la campagne officielle, c'est-à-dire au cours des deux semaines qui précèdent le premier tour et durant celle qui précède le second, l'accès des candidats aux médias audiovisuels serait régi par une stricte égalité. La loi organique consacrerait ainsi la règle existante, prévue à l'article 15 du décret du 8 mars 2001 précité.

En outre, durant la période intermédiaire comme pendant la campagne, le dispositif proposé garantit à chaque candidat des conditions de programmation comparables. Il s'agit d'éviter que l'exposition médiatique de certains candidats puisse être cantonnée à des émissions recueillant une faible audience, du fait notamment de leurs horaires de diffusion.

- Le **chapitre III**, qui comprend un seul article (l'**article 5**), modifie les règles relatives au déroulement et au contrôle des opérations de vote.

Cet article supprime l'applicabilité à l'élection présidentielle de l'article L. 85-1 du code électoral, qui institue des commissions de contrôle des opérations de vote dans les communes de plus de 20 000 habitants. Comme l'a observé le Conseil constitutionnel les 14 et 21 juin 2012, ces commissions font aujourd'hui double emploi avec ses propres délégués, désignés parmi les magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif et chargés de suivre sur place les opérations de vote.

- Le **chapitre IV**, constitué de l'**article 6**, réduit à six mois, au lieu d'un an, la période durant laquelle sont comptabilisées les recettes et les dépenses électorales ayant vocation à figurer dans les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle.

Dans son dernier rapport d'activité, publié au mois de mars 2015, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) suggère une telle réforme : *« L'une des origines des mises en cause récurrentes d'élus (...) portant sur l'utilisation de moyens publics par un candidat sortant, réside dans la longueur de la période de douze mois pendant laquelle les dépenses électorales doivent être recensées afin d'assurer l'exhaustivité du compte de campagne. En effet, le caractère éventuellement électoral des dépenses exposées dans les douze mois avant l'élection est souvent difficile à contrôler, alors que l'essentiel de la campagne se déroule en fait dans les trois à six derniers mois. La commission suggère ainsi que soit étudiée la possibilité de raccourcir la période de prise en compte des dépenses électorales à six ou huit mois, au sens de l'article L. 52-4 du code électoral ».*

Il est proposé de retenir une durée de six mois, identique à celle pendant laquelle sont encadrées certaines pratiques électorales : démarchage grâce à un numéro téléphonique gratuit ; réglementation de l'affichage et des campagnes de promotion publicitaire (articles L. 50-1, L. 51 et L. 52-1 du code électoral). Cette réduction de la période de prise en compte des dépenses électorales serait applicable dès la prochaine élection présidentielle (la proposition de loi organique

précitée prévoyant d'actualiser le renvoi au code électoral effectué à l'article 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel). Pour les autres élections, la durée actuelle d'une année ne serait, à ce stade, pas modifiée.

- Le **chapitre V** modifie les règles régissant les horaires des opérations de vote, afin d'éviter la diffusion prématurée de résultats partiels de l'élection ou de sondages susceptibles d'altérer la sincérité du scrutin. Comme l'a relevé la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, *« nul ne peut se satisfaire (...) d'une situation comme celle observée en 2012 où, alors que la loi interdisait la diffusion de cette information, une très grande partie de la population française avait, avant la fermeture des derniers bureaux de vote, connaissance de l'issue du scrutin d'une façon ou d'une autre, que ce soit par la consultation de sondages publiés sur des sites étrangers, par la diffusion sur internet ou sur les réseaux sociaux d'estimations de résultats ou par le décryptage des signes divers indirectement envoyés par les médias audiovisuels »*.

Cette situation tient, pour beaucoup, au décalage des horaires de fermeture des bureaux de vote d'une commune à l'autre, qui s'échelonnent entre 18, 19 et 20 heures. L'**article 7** tend à y remédier, en prévoyant, pour la seule élection présidentielle, une fermeture des bureaux de vote à 19 heures au plus tôt. Cette solution permettra de ne pas alourdir à l'excès les charges d'organisation pesant sur les petites communes, tout en préservant l'objectif d'un niveau élevé de participation électorale. Serait ainsi réduit à une heure, au lieu deux heures actuellement, l'écart entre les premières (à 19 heures) et les dernières (à 20 heures) fermetures de bureaux de vote. Selon la Commission des sondages, *« un intervalle d'une heure présenterait le double avantage de permettre l'établissement d'estimations à partir des résultats recueillis auprès de "bureaux tests" tout en évitant la possibilité d'en divulguer massivement la teneur avant la clôture du scrutin »*. Le CSA s'est également prononcé en ce sens s'il s'avérait impossible de fixer un horaire unique de fermeture. La modification ici proposée représenterait un changement important, dès lors qu'en 2012, 74 % du corps électoral votait dans des bureaux fermant à 18 heures, 4 % dans des bureaux fermant à 19 heures et 22 % dans des bureaux fermant à 20 heures.

- Le **chapitre VI** adapte les dispositions électorales applicables à l'étranger.

L'**article 8** met fin à la possibilité, pour les Français résidant à l'étranger, d'être inscrits à la fois sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France. Cette double inscription est à l'origine de nombreuses difficultés, apparues notamment lors des élections présidentielles de 2007 et 2012, au cours desquelles des électeurs inscrits sur les listes électorales consulaires, rentrés en France, pensaient – à tort – pouvoir voter dans leur commune française de rattachement. Dans ses observations sur l'élection de 2012, le Conseil constitutionnel invitait *« les pouvoirs publics à une réflexion globale sur le*

*dispositif retenu qui autorise l'inscription simultanée d'un même électeur sur deux listes électorales, municipale en France et consulaire à l'étranger ».*

À la date de promulgation de la future loi organique, tout électeur inscrit sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France devrait choisir, dans un délai déterminé, la liste sur laquelle il souhaite demeurer inscrit, ce choix entraînant sa radiation d'office de l'autre liste. En l'absence d'expression de ce choix, l'électeur serait radié d'office de la liste électorale consulaire. Des mesures de coordination, pour l'élection des députés par les Français établis hors de France et pour l'élection des députés européens, sont prévues dans la proposition de loi ordinaire qui complète la présente proposition de loi organique.

L'**article 9** autorise, par principe, la propagande électorale à l'étranger dans l'ensemble des États. Actuellement, celle-ci n'est autorisée que dans les pays membres de l'Union européenne ou partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ce qui conduit à conditionner l'exercice de la liberté d'expression à l'État dans lequel est menée la campagne. Il est donc proposé de mettre fin à cette distinction, qui n'existe d'ailleurs ni pour l'élection des députés par les Français établis hors de France, ni pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), ni pour l'élection des conseillers consulaires.

L'**article 10** complète les interdictions à l'étranger de certaines formes de propagande électorale, en y ajoutant la prohibition des appels téléphoniques en série aux électeurs et des numéros d'appel gratuits.

- Le **chapitre VII** comporte des dispositions finales.

L'**article 11** actualise le renvoi aux dispositions législatives ordinaires du code électoral effectué par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée et par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

L'**article 12** assure la recevabilité financière de la présente proposition de loi organique.

## PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

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

#### **Présentation des candidats à l'élection présidentielle**

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

Le I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

a) À la première phrase, les mots : « généraux des départements » sont remplacés par les mots : « départementaux, du conseil de la métropole de Lyon » ;

b) À la deuxième phrase, après le mot : « délibérants », sont insérés les mots : « des métropoles, » ;

2° Le troisième alinéa est ainsi modifié :

a) À la première phrase, après la première occurrence du mot : « les », sont insérés les mots : « députés et » ;

b) À la quatrième phrase, après le mot : « délibérants », sont insérés les mots : « des métropoles, » ;

c) Il est complété par une phrase ainsi rédigée : « Aux mêmes fins, les conseillers métropolitains de Lyon sont réputés être les élus du département du Rhône. ».

##### **Article 2**

I.— Après le troisième alinéa du I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, sont insérés cinq alinéas ainsi rédigés :

« Les présentations des candidats sont rédigées sur des formulaires, revêtues de la signature de leur auteur et adressées au Conseil constitutionnel par leur auteur, par voie postale, dans une enveloppe prévue à cet effet. Les formulaires et les enveloppes sont imprimés par les soins de l'administration conformément aux modèles arrêtés par le Conseil constitutionnel.

« Par dérogation au quatrième alinéa du présent I, les présentations peuvent être déposées :

« 1° Dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, auprès du représentant de l'État ;

« 2° Lorsqu'elles émanent de membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire chargé de la circonscription consulaire où réside l'auteur de la présentation.

« Le représentant de l'État, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire assure, par la voie la plus rapide, après en avoir délivré récépissé, la notification de la présentation au Conseil constitutionnel. ».

II.— Aux cinquième et sixième alinéas du même I, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « neuvième ».

### **Article 3**

Le dernier alinéa du I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée est ainsi rédigé :

« Huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, le Conseil constitutionnel rend publics le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement proposé les candidats inscrits sur la liste mentionnée au premier alinéa du présent I. ».

## **CHAPITRE II**

### **Accès aux médias audiovisuels des candidats à l'élection présidentielle**

#### **Article 4**

Après le I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, il est inséré un *I bis* ainsi rédigé :

« *I bis*. À compter de la publication de la liste des candidats et jusqu'à la veille du début de la campagne, les éditeurs de services de communication audiovisuelle respectent, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le principe d'équité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

« Dans l'exercice de cette mission de contrôle, le Conseil supérieur de l'audiovisuel tient compte :

« 1° De la représentativité des candidats, appréciée, en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou les formations politiques qui les soutiennent et en fonction des indications d'enquêtes d'opinion ;

« 2° De la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral.

« À compter du début de la campagne et jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, les éditeurs de services de communication audiovisuelle



respectent, sous le contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel, le principe d'égalité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.

« Le respect des principes mentionnés aux premier et cinquième alinéas est assuré dans des conditions de programmation comparables. »

### CHAPITRE III

#### **Déroulement et contrôle des opérations de vote**

##### **Article 5**

Au premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, la référence : « L. 85-1 », est remplacée par la référence : « L. 86 ».

### CHAPITRE IV

#### **Période d'application de la législation sur les comptes de campagne**

##### **Article 6**

Après le premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application du deuxième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral, les mots : « l'année » sont remplacés par les mots : « les six mois ». »

### CHAPITRE V

#### **Horaires des opérations de vote**

##### **Article 7**

Après le II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, il est inséré un II *bis* ainsi rédigé :

« II *bis*. Le jour du vote, le scrutin est ouvert à huit heures et clos à dix-neuf heures (heure légale locale).

« Toutefois, pour faciliter l'exercice du droit de vote, et sans que le scrutin puisse être clos après vingt heures (heure légale locale) :

« – le représentant de l'État dans les départements, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie peut, par arrêté, avancer l'heure d'ouverture ou retarder l'heure de clôture du scrutin dans certaines communes ou circonscriptions administratives ;

« – le ministre des affaires étrangères peut, par arrêté, avancer l’heure d’ouverture ou retarder l’heure de clôture du scrutin dans certains bureaux de vote ouverts à l’étranger. ».

## CHAPITRE VI

### **Dispositions électorales applicables à l’étranger**

#### **Article 8**

I.– Lorsqu’à la date de promulgation de la présente loi organique, un électeur est inscrit sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France, il choisit, dans un délai déterminé, la liste sur laquelle il maintient son inscription. Ce choix entraîne sa radiation d’office de l’autre liste. En l’absence d’expression de ce choix, il est radié d’office de la liste électorale consulaire.

Un décret en Conseil d’État fixe les modalités de mise en œuvre du premier alinéa.

II.– Les deuxième et troisième alinéas de l’article 8 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l’élection du Président de la République sont supprimés.

#### **Article 9**

L’article 10 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l’élection du Président de la République est abrogé.

#### **Article 10**

L’article 11 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée est ainsi modifié :

1° Après la référence : « L. 49 », est insérée la référence : « L. 49-1, » ;

2° Après la référence : « L. 50 », est insérée la référence : « , L. 50-1 ».

## CHAPITRE VII

### **Dispositions finales**

#### **Article 11**

À l’article 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, la référence : « loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique », est remplacée par la référence : « loi organique n° du de modernisation des règles applicables à l’élection présidentielle ».

## **Article 12**

Les charges pour l'État qui pourraient résulter de l'application de la présente loi organique sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.