



...le projet de loi organique relatif à

L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

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

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

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

Les principaux apports de la commission des lois

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

**La commission des lois a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.
Ce texte a été examiné en séance publique le jeudi 18 février 2021.**

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

A. UNE ÉLECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

L'élection présidentielle constitue la « **clef de voûte** » de la V^{ème} République, comme l'a souligné Michel Debré dès 1958.

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

C'est pourquoi **Charles de Gaulle soumet à référendum l'élection du Président de la République au suffrage universel direct le 28 octobre 1962**, quelques semaines après l'attentat du Petit-Clamart. Malgré les controverses juridiques², le « oui » l'emporte avec 62,25 % des voix.

Cette « **présidentialisation** » de la V^{ème} République s'est renforcée au début des années 2000, avec la réforme du quinquennat (2000) et l'inversion du calendrier électoral (2001). Les élections législatives sont désormais organisées après l'élection présidentielle, dont elles dépendent grandement.

Les élections législatives sont devenues des « **répliques sismiques de l'élection présidentielle** » (Gérard Larcher)³

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

La campagne de l'élection présidentielle **structure notre vie démocratique** : « *à ceux qui disent que [ce scrutin] masque les vrais problèmes* », Jacques Chirac répondait qu'il « *permet, au contraire, de les évoquer. Est-il abusif d'ouvrir [à intervalles réguliers] un vrai débat sur notre société et les réformes que son évolution exige ?* »⁴

Les principaux chiffres de l'élection présidentielle de 2017



Source : commission des lois du Sénat

¹ Allocution télévisée du 20 septembre 1962.

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

³ Entretien lors de l'émission « *L'épreuve de vérité* », 13 juin 2017.

⁴ Entretien accordé au journal *Le Point*, 3 décembre 1994.

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

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

Contrairement aux autres scrutins, **les règles de l'élection présidentielle relèvent de la loi organique** : elles sont définies par **les articles 3 et 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962** relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel¹ et par son décret d'application du 8 mars 2001.

Les principales spécificités de l'élection présidentielle

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

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

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

Depuis 1988, chaque élection présidentielle est d'ailleurs précédée d'une adaptation législative. Il s'agit d'un usage ancré dans notre tradition républicaine, notamment pour prendre en compte les observations du Conseil constitutionnel sur l'élection précédente². Le dernier exemple correspond à la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, adoptée un an avant le scrutin de 2017.

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

² Voir, à titre d'exemple, les observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle de 2017 (décision n° 2017-172 PDR du 20 juillet 2017).

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

- Les « **parrainages** » des candidats sont rédigés sur des formulaires standardisés et **sont publiés « au fil de l'eau »** par le Conseil constitutionnel, au moins deux fois par semaine ;
- Le **principe d'équité** s'applique dans les médias pendant la « période intermédiaire » (entre la publication de la liste des candidats et l'ouverture de la campagne officielle), en lieu et place du principe d'égalité ;
- Chaque candidat doit fournir, en annexe de son compte de campagne, une **présentation détaillée des dépenses exposées par son parti politique** ;
- Les instituts de sondage doivent préciser leurs **marges d'erreur** lors de la première publication de leurs enquêtes d'opinion ;
- Les **bureaux de vote** ouvrent à 8 heures et ferment à 19 heures. Par dérogation, le préfet peut avancer l'heure d'ouverture ou retarder l'heure de clôture dans certaines communes, sans que le scrutin puisse être clos après 20 heures.

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

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

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

A. LES OPÉRATIONS PRÉPARATOIRES AU SCRUTIN

1. La convocation des électeurs

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

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

2. Le « parrainage » des candidats

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

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

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

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



EN SÉANCE

Lors de l'examen du projet de loi organique en séance publique, le 18 février 2021, le Sénat a adopté deux amendements identiques d'Éliane Assassi et Éric Kerrouche fixant au quatrième vendredi précédant le premier tour de scrutin la **date limite de publication de la liste des candidats**, ce qui aura pour effet de sécuriser la durée de la période « intermédiaire » de la campagne audiovisuelle.

B. LES RÈGLES DE FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

1. La présentation et la publication des comptes de campagne

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

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

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

2. L'articulation avec les élections régionales et départementales

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

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



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté un amendement de Rachid Temal actualisant le montant de l'**avance forfaitaire** de l'État aux candidats, en tenant compte de l'inflation.

C. LE VOTE PAR CORRESPONDANCE DES DÉTENUS

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

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

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

L'organisation du vote par correspondance dans les établissements pénitentiaires

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

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

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

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

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

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

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

Les deux modifications les plus importantes concernent :

- la « **déterritorialisation** » des **procurations**, prévue par la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019. Le mandant pourra confier sa procuration à un mandataire inscrit sur la liste électorale d'une autre commune, le répertoire électoral unique (REU) permettant de contrôler le nombre de procurations détenues par chaque électeur ;
- la **campagne officielle**, dont le **calendrier serait élevé au rang organique**. Sa durée resterait inchangée : la campagne commencerait toujours le deuxième lundi précédant le scrutin, pour s'achever la veille de l'élection présidentielle.

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

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

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

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

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

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



EN SÉANCE

Par ailleurs, en séance publique, le Sénat a :

- **adopté** un amendement de Philippe Mouiller faisant obligation aux candidats de veiller à **l'accessibilité de leur propagande électorale aux personnes handicapées** ;
- **rejeté** (par 321 voix contre 23) un amendement tardif du Gouvernement visant à instaurer, pour l'élection présidentielle, un **vote anticipé sur des machines à voter** dans une centaine de communes. Le rapporteur de la commission des lois a estimé que cette mesure mal préparée était de nature à entacher la sincérité du scrutin (voir le communiqué de presse, <https://www.senat.fr/presse/cp20210217.html>).



LA SUITE DE LA NAVETTE

Réunie le 2 mars 2021, la commission mixte paritaire (CMP) est parvenue sans difficulté à un accord sur les dispositions restant en discussion entre les deux assemblées. **L'ensemble des apports du Sénat ont été conservés.**

La lecture des conclusions de CMP est prévue au Sénat le 11 mars 2021.



**François-Noël
Buffet**

Président de la
commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



**Stéphane
Le Rudulier**

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
des Bouches-du-
Rhône

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

[http://www.senat.fr/commission/
loi/index.html](http://www.senat.fr/commission/loi/index.html)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-
285.html](https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-285.html)