



...la proposition de loi

SUR LE DÉROULEMENT DES ÉLECTIONS SÉNATORIALES

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.**

1. 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.

2. 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.

3. 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.

Réunie le 30 novembre 2022, la commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Le texte sera examiné en séance publique le 6 décembre 2022.

POUR EN SAVOIR +

- Rapport n°443 (2018-2019) d'Arnaud de Belenet fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, déposé le 10 avril 2019
- Rapport d'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pour l'année 2021, publié en juin 2022



**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 :

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