

N° 266

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 janvier 2020

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 relative à la **simplification** et à la **modernisation** de la **propagande électorale**,*

Par M. François BONHOMME,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 687 (2018-2019) et 267 (2019-2020)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| L'ESSENTIEL..... | 5 |
| I. LA PROPAGANDE OFFICIELLE : UN DISPOSITIF ANCRÉ DANS LA TRADITION RÉPUBLICAINE..... | 5 |
| A. UNE GARANTIE POUR ASSURER L'ÉGALITÉ ENTRE LES CANDIDATS..... | 5 |
| B. DES DIFFICULTÉS CONCRÈTES POUR LES COMMUNES : LE « CASSE-TÊTE » DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE MAI 2019 | 7 |
| II. LA PROPOSITION DE LOI : UNE VOLONTÉ DE RATIONALISER LA PROPAGANDE OFFICIELLE..... | 9 |
| A. RATIONALISER L'UTILISATION DES PANNEAUX ÉLECTORAUX | 9 |
| B. ASSOULPIR LES RÈGLES DE GRAMMAGE DES BULLETINS DE VOTE | 9 |
| III. LA POSITION DE LA COMMISSION : AIDER LES MAIRES TOUT EN PRÉSERVANT LES DROITS DES CANDIDATS | 10 |
| A. MIEUX ACCOMPAGNER LES MAIRES DANS LA GESTION DES PANNEAUX ÉLECTORAUX | 10 |
| 1. Répondre au « casse-tête » des élections européennes..... | 10 |
| 2. Prendre acte des évolutions règlementaires concernant le grammaire des bulletins de vote .. | 11 |
| B. PRÉSERVER LES DROITS DES CANDIDATS..... | 11 |
| 1. L'utilisation des panneaux électoraux | 11 |
| 2. Le nombre et la dimension des affiches | 11 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 13 |
| • Article 1 ^{er} Rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux | 13 |
| • Article 1 ^{er} bis (nouveau) Adaptation du calendrier des élections européennes | 21 |
| • Article 2 (supprimé) Adapter le grammaire des bulletins de vote | 23 |
| • Article 3 (nouveau) Coordinations outre-mer..... | 28 |
| • Article 4 (nouveau) Entrée en vigueur de la proposition de loi | 29 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 31 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 41 |
| ANNEXE | 43 |
| TABLEAU COMPARATIF | 45 |

L'ESSENTIEL

Réunie le 22 janvier 2020 sous la présidence de Philippe Bas (Les Républicains - Manche), la commission des lois a adopté, sur le rapport de François Bonhomme (Les Républicains - Tarn-et-Garonne), la proposition de loi relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale, déposée par Emmanuel Capus (Maine-et-Loire) et plusieurs de ses collègues du groupe Les Indépendants - République et Territoires.

Ce texte tire les leçons des élections européennes de mai 2019 pour mieux accompagner les maires dans l'installation des panneaux électoraux et la gestion des bulletins de vote.

Adhérant à l'objectif de la proposition de loi, la commission a adopté 8 amendements pour sécuriser son dispositif et préserver les droits des candidats.

I. LA PROPAGANDE OFFICIELLE : UN DISPOSITIF ANCRÉ DANS LA TRADITION RÉPUBLICAINE

A. UNE GARANTIE POUR ASSURER L'ÉGALITÉ ENTRE LES CANDIDATS

Héritage de la III^{ème} République, la propagande officielle est profondément ancrée dans notre tradition républicaine.

Dès 1914¹, le législateur demande aux communes d'installer des panneaux d'affichage pendant les campagnes électorales. Pour le rapporteur du Sénat, Alexandre Bérard, l'objectif était double :

- **garantir une certaine égalité entre les candidats**, la « *multiplicité des affiches donn[ant] aux candidats riches une supériorité déplorable, inique, relativement à leurs concurrents moins fortunés* » ;

- **rationaliser la propagande** pour lutter contre la « *débauche des affiches électorales* » qui « *tapissaient* » les murs des villes et des villages².

¹ Loi du 20 mars 1914 tendant à réglementer l'affichage électoral.

² Compte rendu de la séance du Sénat du 5 mars 1914.

Conformément à l'article L. 51 du code électoral, **les communes installent, au nom de l'État, des panneaux métalliques à proximité de chaque lieu de vote.** Tous les candidats bénéficient d'une surface identique pour y apposer leurs affiches électorales.

Outre les affiches, la propagande officielle comprend **les professions de foi, les bulletins de vote et**, pour certains scrutins comme les élections législatives ou européennes, **les clips de campagne.**

Chaque instrument de propagande répond à des **règles formelles**, prévues dans un souci d'équité entre les candidats. À titre d'exemple, les professions de foi doivent être imprimées sur un format A4 et peser 70 grammes par mètre carré.

L'État rembourse les dépenses des candidats qui recueillent un nombre suffisant de voix, généralement fixé à 5 % des suffrages exprimés. Il finance également le fonctionnement des **commissions de propagande**, chargées de mettre sous pli et d'envoyer les professions de foi et les bulletins de vote des candidats.

Les principaux chiffres de la propagande électorale

- **2,584 millions** : le nombre de panneaux électoraux installés dans toute la France pour les élections européennes de mai 2019¹

- **594 x 841 millimètres** : la taille maximale des affiches électorales

- **70 grammes par mètre carré** : le poids « standard » des professions de foi et des bulletins de vote

- **65,7 millions d'euros** : la somme budgétée par l'État pour financer la propagande officielle des candidats aux élections municipales de mars 2020

- **10,7 millions d'euros**² : le montant, pour 2020, de la dotation pour frais d'assemblée électorale, que l'État verse aux communes pour l'organisation des scrutins (gestion de la propagande, achat de l'isoloir, etc.)

- **Entre 100 et 150 euros HT** : le prix, pour les communes, d'un panneau électoral

L'exécutif a tenté à plusieurs reprises de dématérialiser la propagande officielle, notamment lors des projets de loi de finances pour 2014, 2015 et 2017.

¹ Soit un panneau pour chacune des 34 listes de candidats dans les 76 000 lieux d'affichage.

² Soit 44,73 euros par bureau de vote, auxquels s'ajoutent 10 centimes d'euros par électeur inscrit.

La commission des lois du Sénat s'y est toujours opposée. Comme l'a souligné Pierre-Yves Collombat dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018, **la dématérialisation de la propagande n'est certainement pas de nature à améliorer la participation des citoyens les plus âgés ou vivant dans des « zones blanches »**¹.

Sur le terrain, **la propagande officielle doit être organisée de manière millimétrée**, en particulier pour l'envoi des professions de foi et des bulletins de vote aux électeurs. **Les professionnels du secteur s'inquiètent particulièrement pour les élections régionales et départementales de mars 2021**. Ainsi, au second tour, ils disposeront d'au maximum deux jours pour mettre sous pli les documents de chaque scrutin et les transmettre aux 47 millions d'électeurs.

B. DES DIFFICULTÉS CONCRÈTES POUR LES COMMUNES : LE « CASSE-TÊTE » DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE MAI 2019

La multiplication des candidatures complique sérieusement la tâche des communes, en particulier pour les élections européennes.

Lors du scrutin de mai 2019, près de 2,6 millions de panneaux devaient être installés dans toute la France pour apposer les affiches des 34 listes de candidats. **Beaucoup de communes ont toutefois manqué de panneaux, la presse évoquant une « pénurie de panneaux », un « casse-tête logistique » ou encore des maires contraints de « bricoler » pour sortir de l'impasse**².

Les maires ont eu moins d'une dizaine de jours pour trouver des solutions (incluant deux week-ends et un jour férié, le 8 mai). Tous n'ont pas pu acheter de nouveaux panneaux, soit parce que leurs fournisseurs étaient en rupture de stock, soit par manque de ressources financières.

Le Gouvernement a encouragé les maires à recourir au « système D » pour respecter leurs obligations, tout en excluant toute dotation supplémentaire³. Beaucoup de communes ont dû scinder leurs panneaux en deux parties, fabriquer leurs propres panneaux ou encore délimiter de nouveaux emplacements sur les murs des bâtiments publics.

¹ *Avis budgétaire n° 114 (2017-2018)*, « Administration générale et territoriale de l'État », p. 29 à 31.

² *Voir, notamment, les articles suivants* : « Panneaux électoraux, temps d'antenne... Pourquoi les 34 listes en lice aux européennes sont un casse-tête logistique » (*Franceinfo*, 9 mai 2019) et « Européennes : 34 listes, pas assez de panneaux... les maires vont devoir bricoler » (*Le Parisien*, 8 mai 2019).

³ *Instruction du ministre de l'intérieur du 18 avril 2019 relative à l'organisation matérielle et au déroulement de l'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019*, p. 9.

Pénurie de panneaux électoraux : le recours au « système D »

- La commune de **La Mouche (Manche, 246 habitants)** disposait de 16 panneaux métalliques, ce qui était insuffisant pour apposer les affiches des 34 listes de candidats. Elle a acheté cinq plaques contrecollées en urgence, installées le long d'une clôture municipale.

- Faisant face aux mêmes difficultés, le premier adjoint au maire de **Conches-en-Ouche (Eure, 5 054 habitants)** a déclaré : « *nous avons vraiment raclé les fonds de tiroirs avant de nous mettre à la confection de panneaux en bois. Il nous en manquait une bonne dizaine et comme c'est obligatoire devant chaque bureau de vote, nous n'avons pas le choix* »¹.

- **Morbecque (Nord, 2 538 habitants)**, qui devait fournir 102 emplacements électoraux à proximité de ses trois lieux de vote, a scindé ses panneaux en deux parties. **Marseille (Bouches-du-Rhône, 862 211 habitants)** a procédé de même. Les affiches de certains candidats étaient toutefois trop larges pour les panneaux ainsi scindés.

- **Fontainebleau (Seine-et-Marne, 14 907 habitants)** a dû acquérir 70 panneaux métalliques, sans majoration de sa dotation pour frais d'assemblée électorale.

Une fois installés, les panneaux occupent une **surface non négligeable sur l'espace public**, pour une largeur d'environ un mètre par panneau.

Ils sont **toutefois laissés vides par certains candidats**, ce qui ne manque pas de surprendre les électeurs.

D'après les professionnels de l'affichage, **sur 34 listes de candidats aux élections européennes de mai 2019, seule une quinzaine ont apposé des affiches sur la plupart de leurs panneaux électoraux**. Quelques jours avant le scrutin, des journalistes s'interrogeaient en ces termes : « *Pourquoi y a-t-il tant de panneaux électoraux sans affiches ?* ». D'autres évoquaient des « *panneaux électoraux boudés par les candidats* »².

En pratique, **certains candidats évitent d'imprimer des affiches électorales**, notamment lorsqu'ils ne pensent pas atteindre le seuil de remboursement de leurs dépenses. D'autres rencontrent des difficultés matérielles pour « *approvisionner* » leurs panneaux.

Certains candidats s'abstiennent également de diffuser leurs bulletins de vote. Ces derniers sont alors imprimés par les électeurs, à partir d'un modèle diffusé sur internet.

¹ Cité par le journal *Paris Normandie* (« À Évreux, avec 34 listes aux européennes, les panneaux électoraux deviennent un vrai casse-tête », 17 mai 2019).

² *Journaux Le Parisien* (17 mai 2019) et *l'Ardennais* (22 mai 2019).

Lors des élections européennes de mai 2019, l'impression « à domicile » a toutefois **accru les risques de nullité des bulletins de vote** : le poids des bulletins était limité à 70 g/m², alors que les ramettes de papier sont en général plus épaisses (80 g/m²). En pratique, **les bureaux de vote se sont montrés compréhensifs** : interrogé par le rapporteur, le ministère de l'intérieur n'a pas connaissance de bulletins annulés pour ce motif.

II. LA PROPOSITION DE LOI : UNE VOLONTÉ DE RATIONALISER LA PROPAGANDE OFFICIELLE

La proposition de loi prévoit de rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux et d'assouplir les règles de grammage des bulletins de vote. Elle concerne **l'ensemble des scrutins**, pas seulement les élections européennes.

A. RATIONALISER L'UTILISATION DES PANNEAUX ÉLECTORAUX

Désormais, **les candidats devraient préciser dans leur déclaration de candidature s'ils souhaitent, ou non, utiliser leurs panneaux électoraux**. Les maires n'auraient plus l'obligation d'installer des panneaux pour l'ensemble des candidats mais uniquement pour ceux qui en font la demande.

La proposition de loi prévoit également un **dispositif de sanction** : si un candidat réserve des panneaux sans y apposer d'affiches, il devra **rembourser à la commune « les frais d'établissement de ces emplacements »**, dans des conditions fixées par le pouvoir réglementaire.

En complément, un décret en Conseil d'État définirait le nombre et les dimensions des affiches que les candidats pourront apposer sur leurs panneaux électoraux. **Si plus de quinze candidats utilisent leurs emplacements, le nombre et la dimension des affiches seraient réduits de moitié**.

B. ASSOUBLIR LES RÈGLES DE GRAMMAGE DES BULLETINS DE VOTE

La proposition de loi vise, enfin, à assouplir les règles de grammage des bulletins de vote.

Les bulletins pesant entre 60 et 80 g/m² seraient autorisés, ce qui permettrait de sécuriser l'impression des bulletins de vote « à domicile » et de simplifier le contrôle opéré par les maires et les membres des bureaux de vote¹.

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : AIDER LES MAIRES TOUT EN PRÉSERVANT LES DROITS DES CANDIDATS

A. MIEUX ACCOMPAGNER LES MAIRES DANS LA GESTION DES PANNEAUX ÉLECTORAUX

1. Répondre au « casse-tête » des élections européennes

Les maires peuvent être remerciés : tous ont trouvé, dans l'urgence, des solutions pour apposer les affiches des 34 listes de candidats aux élections européennes de mai 2019.

Les difficultés rencontrées justifient toutefois **l'intervention du législateur pour mieux épauler les maires dans l'installation des panneaux électoraux et éviter de s'en remettre au « système D »**.

Pour le rapporteur, le « casse-tête » des élections européennes s'explique d'abord par la réforme du mode de scrutin, le retour à la circonscription unique¹ encourageant la multiplication des listes de candidats. Chaque liste accède à la visibilité d'une campagne nationale et bénéficie de moyens de propagande, notamment au travers des clips diffusés sur les chaînes publiques de radio et de télévision.

La proposition de loi traite ce problème sous un angle différent : elle vise à rationaliser l'utilisation des panneaux pour l'ensemble des scrutins.

Le « droit aux panneaux » ne serait pas remis en cause pour autant : tous les candidats pourraient en bénéficier, à condition d'en faire la demande dans leur déclaration de candidature.

La commission a adhéré à l'objectif principal de la proposition de loi : éviter d'installer des panneaux inutiles, que les candidats ne souhaitent pas utiliser.

Conformément à la tradition républicaine, elle a différé son entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2020. Cette précaution évite de modifier les règles applicables aux élections municipales à quelques semaines du scrutin.

La commission a également enrichi la proposition de loi en **« desserrant » le calendrier des élections européennes** : elle a avancé le délai limite de dépôt des candidatures pour que les communes disposent d'une semaine supplémentaire pour l'installation de leurs panneaux.

¹ Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

2. Prendre acte des évolutions règlementaires concernant le grammage des bulletins de vote

Le décret n° 2019-1494 du 27 décembre 2019¹ sécurise l'impression « à domicile » des bulletins de vote en modifiant les règles de grammage. Le poids « standard » d'un bulletin reste fixé à 70 g/m². Les bulletins dont le grammage est compris entre 60 et 80 g/m² sont toutefois tolérés lors du dépouillement.

L'article 2 de la proposition de loi a donc été supprimé, car satisfait.

B. PRÉSERVER LES DROITS DES CANDIDATS

Lors de ses travaux, la commission a adopté plusieurs amendements pour préserver les droits des candidats. Leur liberté d'expression constitue, en effet, **une garantie fondamentale pour « l'information de chacun et la défense de toutes les opinions »².**

1. L'utilisation des panneaux électoraux

Les candidats disposeraient d'un « droit au remords » : ils pourraient solliciter l'installation de panneaux électoraux jusqu'à deux jours avant le début de la campagne. Cette disposition constitue une souplesse pour les candidats qui modifient leur stratégie électorale dans la « dernière ligne droite », en fonction des financements recueillis ou de l'évolution des sondages.

La commission a supprimé le dispositif de sanction prévu par la proposition de loi, qui paraissait complexe à mettre en œuvre et disproportionné pour les candidats de bonne foi. Elle a refusé de sanctionner des candidats qui, pour un cas de force majeure, n'occupent pas la totalité de leurs panneaux (problèmes pour l'impression des affiches, retard dans le collage, dégradation du matériel électoral par un tiers, etc.).

2. Le nombre et la dimension des affiches

La commission n'a pas retenu le dispositif visant à réduire de moitié le nombre et la dimension des affiches lorsque les panneaux électoraux sont utilisés par plus de quinze candidats.

¹ Décret portant diverses modifications du code électoral et du décret n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

² Conseil constitutionnel, 20 décembre 2018, Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, décision n° 2018-773 DC.

Ce dispositif pouvait, en effet, conduire à mettre au pilon de nombreuses affiches.

Dans l'exemple des élections municipales, seuls quatre jours séparent le dépôt des candidatures et le début de la campagne officielle du premier tour. Beaucoup de candidats sont donc contraints d'imprimer leurs affiches avant de connaître le nombre total de candidatures.

Sur proposition du rapporteur, **la commission a adopté un dispositif plus souple, consacrant la possibilité pour le maire d'adapter les dimensions des panneaux électoraux** à trois conditions :

- le nombre de panneaux à installer doit être supérieur à quinze ;
- la commune ne dispose pas d'un nombre suffisant de panneaux ;
- tous les candidats bénéficient d'une surface égale pour apposer leurs affiches.

Cette disposition s'inscrit dans la même logique que la faculté, reconnue par les instructions ministérielles, de scinder les panneaux électoraux en deux parties.

*

La proposition de loi ainsi adoptée par la commission sera examinée en séance publique le 6 février 2020.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux

Cet article rationalise l'utilisation des panneaux électoraux que les communes mettent à la disposition des candidats.

Il tend à répondre aux difficultés rencontrées lors des **élections européennes de mai 2019**, beaucoup de communes ayant manqué de panneaux face à la multiplication des candidatures.

Lors de ses travaux, la commission a adopté plusieurs amendements pour **préserver les droits des candidats**, notamment en instaurant un « droit au remords » pour les candidats qui décident tardivement d'apposer leurs affiches sur les panneaux électoraux.

1. Les panneaux électoraux : un outil de propagande pour les candidats qui soulève des difficultés pratiques pour les communes

1.1. Un outil de propagande

Pour assurer l'égalité entre les candidats, les communes installent des **panneaux électoraux** pour l'ensemble des élections, sauf pour les élections sénatoriales.

Ces panneaux doivent être mis en place **dès le deuxième lundi précédant le scrutin, zéro heure**. À défaut, le préfet se substitue « *immédiatement* » au maire pour garantir les droits des candidats¹.

Tous les candidats bénéficient, de droit, d'un panneau. Une seule exception subsiste : dans les communes de moins de 1 000 habitants, les candidats aux élections municipales doivent déposer une demande expresse en mairie, au plus tard le mercredi précédant chaque tour de scrutin.

Les candidats disposent d'une **surface égale** pour apposer leurs affiches, qui restent visibles jusqu'au jour du scrutin². Ils sont responsables des opérations d'impression et de collage, qu'ils peuvent confier à des militants ou à des sociétés privées.

¹ Articles L. 51 et L. 52 du code électoral.

² En pratique, les affiches peuvent être apposées jusqu'au jour du scrutin, même après la clôture de la campagne électorale (Conseil constitutionnel, 8 décembre 2017, Élections législatives dans la troisième circonscription des Alpes-Maritimes, décision n° 2017-5026).

Les affiches constituent un **espace de liberté pour les candidats**, sous réserve de respecter certaines règles formelles.

Affiches électorales : les règles à respecter¹

- Taille et nombre

La taille des affiches ne doit pas dépasser **841 millimètres en hauteur et 594 millimètres en largeur**. Les affiches d'un format supérieur peuvent toutefois être tolérées lorsqu'elles ne sont pas de nature à influencer sur l'issue du scrutin².

Le nombre d'affiches apposées n'est pas limité. Comme le précise le ministère de l'intérieur, si le panneau « *est plus grand ou si [les candidats] réalisent des affiches plus petites que les formats maximaux [...], rien [ne leur] interdit d'apposer [...] d'autres affiches* »³. **Le code électoral limite, en revanche, le nombre d'affiches remboursées** (voir *infra*).

- Couleurs

La juxtaposition des couleurs bleu, blanc et rouge est interdite, sauf pour reproduire l'emblème d'un parti et d'un groupement politique. Il s'agit ainsi de différencier les affiches électorales, d'une part, et les documents de l'administration, d'autre part.

Ce dispositif a parfois été interprété de manière restrictive, notamment par les commissions de propagande⁴. Pour apporter plus de souplesse, le décret n° 2019-1494 du 27 décembre 2019⁵ a recentré cette interdiction sur **les affiches « de nature à entretenir la confusion avec l'emblème national »**.

- Contenu

Les candidats déterminent librement le contenu de leurs affiches, qui peuvent concerner un enjeu plus large que le scrutin⁶. Ils doivent toutefois **respecter la loi du 28 juillet 1991 sur la liberté de la presse**, notamment en évitant tout propos diffamatoire ou injurieux.

L'État rembourse les frais d'impression et de collage des affiches pour l'ensemble des scrutins, à l'exception des élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants⁷.

¹ Articles L. 48, R. 26 et R. 27 du code électoral.

² Conseil constitutionnel, 29 novembre 2007, Élections législatives dans la troisième circonscription du Rhône, décision n° 2007-3979 AN.

³ Instruction du ministre de l'intérieur du 18 avril 2019 relative à l'organisation matérielle et au déroulement de l'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019, p. 9.

⁴ Voir les exemples mentionnés lors de l'examen de la proposition de loi visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (compte rendu de la séance du Sénat du 26 juin 2019).

⁵ Décret portant diverses modifications du code électoral et du décret n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

⁶ Conseil constitutionnel, 4 octobre 2017, Élections législatives dans la troisième circonscription de l'Indre-et-Loire, décision n° 2007-3973 AN. Les affiches du candidat appelaient, en l'espèce, à s'opposer à « la TVA à 24,6 % ».

⁷ Articles L. 242 et L. 243 du code électoral.

Pour prétendre à ce remboursement, les candidats doivent obtenir un nombre suffisant de voix¹. Ce « **seuil de remboursement** » est généralement fixé à 5 % des suffrages exprimés, sauf pour les élections européennes et pour les élections territoriales en Polynésie française (3 % des suffrages exprimés).

Ce remboursement sur justificatifs est **indépendant des comptes de campagne des candidats**. Il relève directement de l'État, non de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Pour chaque panneau électoral, l'État rembourse :

- **deux grandes affiches** d'un format maximal de 594 par 841 millimètres, qui présentent les candidats et leur programme ;

- **deux petites affiches** d'un format maximal de 297 par 420 millimètres, qui annoncent la tenue de réunions électorales et l'adresse du site internet des candidats².

Les communes doivent respecter des règles très précises concernant l'emplacement, l'ordre et la taille des panneaux électoraux.

Panneaux électoraux : les règles à respecter³

- Emplacement

Des panneaux doivent être disposés à **proximité de chaque lieu de vote**. Lorsqu'un même lieu accueille plusieurs bureaux de vote, il n'est pas nécessaire d'installer plusieurs séries de panneaux.

Les communes qui le souhaitent peuvent prévoir des panneaux supplémentaires, dans les limites fixées par le code électoral. À titre d'exemple, une commune de 5 000 habitants peut installer jusqu'à dix séries de panneaux complémentaires.

- Ordre

Les panneaux sont attribués aux candidats par **tirage au sort**. Une seule exception subsiste pour les élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants : les emplacements sont attribués selon l'ordre d'arrivée des demandes des candidats. En cas de second tour, la commune conserve l'ordre retenu pour le premier tour.

De tradition républicaine, les bulletins de vote sont disposés suivant le même ordre sur la table de décharge située à l'intérieur des bureaux de vote.

- Taille

Les panneaux sont d'une **surface égale pour l'ensemble des candidats**. Ils doivent **pouvoir accueillir deux affiches de taille réglementaire, une petite et une grande**. En pratique, l'installation de panneaux plus petits ne remet pas en cause la validité du scrutin⁴.

¹ À titre dérogatoire, l'État rembourse les frais de l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle, quel que soit leur résultat.

² Article R. 39 du code électoral.

³ Articles L. 51 et R. 28 du code électoral.

⁴ Conseil constitutionnel, 2 décembre 1997, Élections législatives dans la première circonscription de l'Ariège, décision n° 97-2149 AN.

Panneaux électoraux : le droit applicable en fonction des scrutins

| | Panneaux électoraux | Mode d'attribution | Remboursement par l'État | Seuil de remboursement (en % des suffrages exprimés) |
|---|---------------------|--------------------|--------------------------|--|
| Élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants | OUI | Ordre des demandes | NON | - |
| Élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus | OUI | Tirage au sort | OUI | 5 % |
| Élections régionales, départementales et législatives | OUI | Tirage au sort | OUI | 5 % |
| Élections sénatoriales | NON | - | - | - |
| Élection présidentielle | OUI | Tirage au sort | OUI | 0 % (remboursement pour tous les candidats) |
| Élections européennes | OUI | Tirage au sort | OUI | 3 % |

Source : commission des lois du Sénat

Pour financer l'organisation des élections, l'État verse aux communes **une dotation pour frais d'assemblée électorale**¹, qui s'élève à 44,72 euros par bureau de vote et à 10 centimes d'euros par électeur inscrit. Cette subvention couvre l'acquisition, la mise en place et l'entretien des panneaux électoraux mais également d'autres dépenses comme l'achat des isoairs.

1.2. Des difficultés pratiques pour les communes

- *Un nombre insuffisant de panneaux*

Lors des élections européennes de mai 2019, **beaucoup de communes ont manqué de panneaux face à la multiplication des candidatures : 34 listes de candidats se sont présentées**, soit 13 de plus qu'en 1999².

Comme l'a souligné le sénateur Hervé Maurey, « *ce nombre record de listes [a] contraint les communes à devoir faire l'acquisition – ou bien à improviser – des panneaux manquants dans des délais très brefs* »³.

Entre l'enregistrement des candidatures et le début de la campagne, **les communes ont disposé de moins de dix jours pour trouver des solutions** (incluant deux week-ends et un jour férié, le 8 mai). Toutes n'ont pas pu acheter de nouveaux panneaux, soit parce que leurs fournisseurs étaient en **rupture de stock**, soit par manque de **ressources financières (le coût unitaire d'un panneau étant compris entre 100 et 150 euros HT)**.

¹ Articles L. 69 et L. 70 du code électoral.

² Dernier scrutin comparable au sein d'une circonscription unique.

³ Question écrite n° 10540 adressée le 23 mai 2019 au ministère de l'intérieur.

- *Les solutions admises par le Gouvernement*

Dans son instruction du 18 avril 2019, le Gouvernement a proposé **trois solutions concrètes** pour répondre à cette carence de panneaux électoraux¹ :

- **scinder les panneaux en deux parties**, la scission s'effectuant de manière verticale et chaque liste de candidats devant disposer d'une surface identique.

Cette solution a toutefois été critiquée sur le terrain, notamment à Marseille, où certaines affiches étaient trop larges pour les panneaux ainsi scindés ;

- **fabriquer ses propres panneaux**, les communes pouvant utiliser des modèles et des matériaux différents d'un panneau à l'autre ;

- **délimiter des emplacements complémentaires sur les murs des bâtiments publics.**

En revanche, le Gouvernement a refusé tout abondement de la dotation pour frais d'assemblée électorale².

- *Des emplacements parfois laissés vides*

Les panneaux électoraux ne sont pas toujours utilisés par les candidats, alors qu'ils occupent une surface non négligeable sur l'espace public (avec une largeur d'environ un mètre par panneau).

Certains candidats évitent d'imprimer des affiches, notamment parce qu'ils ne pensent pas atteindre le seuil de remboursement de leurs dépenses. D'après les professionnels de l'affichage, sur 34 listes de candidats aux élections européennes de mai 2019, seule une quinzaine ont apposé des affiches sur la plupart de leurs panneaux électoraux.

D'autres rencontrent des difficultés matérielles pour apposer leurs affiches. Pour Romain Rambaud, professeur de droit public à l'université Grenoble-Alpes, certains candidats « *procèdent dans une grande désorganisation (surtout les forces politiques non professionnalisées ne disposant pas d'un parti politique ancien et stable) et leurs choix peuvent se faire selon des considérations mouvantes déterminées au dernier moment, en fonction des ressources dont ils disposent au fur et à mesure* »³.

¹ *Instruction du ministre de l'intérieur relative à l'organisation matérielle et au déroulement de l'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019, p. 9.*

² *Réponse du ministre de l'intérieur, publiée le 14 novembre 2019, à la question écrite n° 10540 précitée.*

³ *Contribution écrite transmise au rapporteur, en amont de l'audition du 16 janvier 2020.*

2. L'objectif de la proposition de loi : rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit **deux dispositifs** pour rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux **pour l'ensemble des scrutins**.

Le **premier dispositif** vise à faciliter l'organisation du scrutin en renforçant la visibilité des communes. Il s'inspire du droit applicable aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants.

Désormais, les candidats devraient préciser dans leur déclaration de candidature s'ils souhaitent, ou non, utiliser des panneaux électoraux. Ces derniers seraient donc installés à la demande des candidats, et non plus de manière systématique.

Le texte prévoit également un **dispositif de sanction** : si un candidat réserve des panneaux sans y apposer d'affiches, il devra **rembourser à la commune** « *les frais d'établissement de ces emplacements* », dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Pour les auteurs de la proposition de la loi, « *le choix fait par les candidats [...] de ne pas utiliser leur espace d'affichage réservé résulte bien souvent d'une décision stratégique prise avant le dépôt officiel de la candidature, eu égard notamment à la bonne allocation des moyens dont ils disposent. La mention expresse de leur intention de procéder ou non à un tel affichage pourrait donc permettre de ne pas faire peser sur les élus locaux des obligations superfétatoires* »¹.

Le **second dispositif** tend à optimiser les conditions d'utilisation des panneaux d'affichage.

Un décret en Conseil d'État fixerait le nombre et les dimensions des affiches que chaque candidat pourra apposer sur ses panneaux électoraux. **Si plus de quinze candidats utilisent leurs emplacements, le nombre et la dimension des affiches seraient réduits de moitié.**

3. La position de la commission : préserver les droits des candidats

3.1. Le « droit aux panneaux »

Le rapporteur s'est interrogé sur la **constitutionnalité** du dispositif visant à optimiser l'utilisation des panneaux électoraux, notamment au regard de la **liberté d'expression des candidats** et du **principe d'égalité devant les moyens de faire campagne**.

¹ *Exposé des motifs de la proposition de loi.*

Les droits des candidats dans la jurisprudence constitutionnelle

Pour le Conseil constitutionnel, « *la liberté d'expression revêt une importance particulière dans le débat politique et au cours des campagnes électorales. Elle garantit à la fois l'information de chacun et la défense de toutes les opinions mais prémunit aussi contre les conséquences des abus commis sur son fondement en permettant d'y répondre et de les dénoncer* »¹.

Les candidats doivent « *être placés par la loi dans une situation identique vis-à-vis des électeurs* », notamment en ce qui concerne le plafond des dépenses électorales². Ce principe d'égalité devant les moyens de faire campagne reste toutefois peu présent dans la jurisprudence constitutionnelle.

Le Conseil constitutionnel ne s'est jamais prononcé sur les règles d'attribution des panneaux électoraux. Les principes de liberté d'expression et d'égalité se trouvent d'ailleurs tempérés par les règles de financement de la propagande officielle, qui réservent le remboursement de l'État aux candidats ayant obtenu un nombre suffisant de suffrages.

Ce « droit aux panneaux » ne serait pas remis en cause par la proposition de loi : tous les candidats pourraient en bénéficier, à condition d'en faire la demande dans leur déclaration de candidature.

Les candidats qui n'en feraient pas la demande pourraient toujours utiliser **d'autres moyens de propagande**, comme l'affichage sur les panneaux d'expression libre des communes (qui reste possible même en période électorale) ou l'utilisation des réseaux numériques.

Pour sécuriser le dispositif, la commission des lois a adopté l'amendement COM-12 de son rapporteur, qui tend à préserver les droits des candidats tout en poursuivant les objectifs de la proposition de loi.

Ainsi, les candidats disposeraient d'un « droit au remords » : ils pourraient solliciter l'installation de panneaux électoraux jusqu'au vendredi précédant le début de la campagne.

Cette disposition constitue une souplesse pour les candidats qui modifient leur stratégie électorale dans la « dernière ligne droite », en fonction des financements recueillis ou de l'évolution des sondages.

¹ Conseil constitutionnel, 20 décembre 2018, Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, décision n° 2018-773 DC.

² Conseil constitutionnel, 11 janvier 1995, Loi relative au financement de la vie politique, décision n° 95-363 DC du 11 janvier 1995.

La commission a également supprimé le dispositif de sanction prévu par la proposition de loi, qui lui a paru :

- **complexe à mettre en œuvre pour les maires.** Ces derniers auraient dû adresser un titre exécutoire à l'ensemble des candidats concernés, pour des sommes souvent modestes et donc difficiles à recouvrer ;

- **disproportionné pour les candidats de bonne foi.** La commission a refusé de sanctionner des candidats qui, pour un cas de force majeure, n'occupent pas la totalité de leurs panneaux (problèmes pour l'impression des affiches, retard dans le collage, dégradation du matériel électoral par un tiers, *etc.*).

3.2. Le nombre et la dimension des affiches

La commission n'a pas retenu le dispositif visant à réduire de moitié le nombre et la dimension des affiches lorsque les panneaux électoraux sont utilisés par plus de quinze candidats.

Ce dispositif pouvait, en effet, conduire à mettre au pilon de nombreuses affiches.

S'agissant des élections municipales, seuls quatre jours séparent le dépôt des candidatures et le début de la campagne officielle du premier tour. Beaucoup de candidats sont donc contraints d'imprimer leurs affiches avant de connaître le nombre total de candidatures.

Sur proposition du rapporteur (**amendement COM-13**), **la commission a adopté un dispositif plus souple, consacrant la possibilité pour le maire d'adapter les dimensions des panneaux électoraux à trois conditions :**

- le nombre de panneaux à installer doit être supérieur à quinze ;
- la commune ne dispose pas d'un nombre suffisant de panneaux ;
- tous les candidats bénéficient d'une surface égale pour apposer leurs affiches.

3.3. Diverses coordinations

La commission a adopté **deux amendements de coordination de son rapporteur (COM-11 et COM-14)**, notamment pour supprimer des dispositions devenues obsolètes.

À titre d'exemple, le code électoral mentionne toujours l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, qui concernait l'affichage sur les édifices publics. Cet article a toutefois été abrogé en 2011¹, les règles d'affichage relevant de l'article L. 51 du code électoral.

La commission a également **harmonisé les termes utilisés par le code électoral**, qui privilégie la notion de « *campagne électorale* » à celle, plus ancienne, de « *période électorale* ».

La commission a adopté l'article 1^{er}
de la proposition de loi **ainsi modifié**.

Article 1^{er} bis (nouveau)

Adaptation du calendrier des élections européennes

Introduit à l'initiative du rapporteur, cet article adapte le calendrier des élections européennes afin que **les communes disposent d'une semaine supplémentaire pour l'installation de leurs panneaux électoraux**.

1. Les élections européennes : un calendrier particulièrement serré

L'acte électoral du 20 septembre 1978² fixe les grandes caractéristiques des élections européennes. Il précise que le scrutin doit avoir lieu « *pour tous les États membres au cours d'une même période débutant le jeudi et s'achevant le dimanche immédiatement suivant* ».

Les États membres disposent toutefois d'une large marge de manœuvre. Ils déterminent librement les règles d'organisation du scrutin et de la propagande électorale.

Conformément à l'article 10 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977³, les déclarations de candidature doivent être déposées « *au plus tard le quatrième vendredi précédant le jour du scrutin, avant dix-huit heures* ». La campagne électorale débute neuf jours plus tard, soit le deuxième lundi qui précède le scrutin, minuit.

¹ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

² Acte du Conseil de l'Union européenne portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct.

³ Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Calendrier des élections européennes : l'exemple du scrutin de mai 2019

- 13 mars 2019 : décret de convocation des électeurs ;
- 23 avril 2019 : possibilité, pour les candidats, de déposer leur candidature ;
- 3 mai 2019, 18 heures : **déla i limite pour le dépôt des candidatures** ;
- 4 mai 2019 : publication au *Journal officiel* de l'état des listes de candidats ;
- 8 mai 2019, 12 heures : **déla i limite pour le dépôt des déclarations de soutien des parlementaires à une liste de candidats en vue de la campagne audiovisuelle** ;
- 10 mai 2019 : réunion de la commission de propagande ;
- 13 mai 2019, minuit : ouverture de la campagne électorale - **mise en place des panneaux électoraux sur l'ensemble du territoire** ;
- 25 mai 2019, minuit : clôture de la campagne électorale ;
- 26 mai 2019 : scrutin ;
- 29 mai 2019 : proclamation des résultats.

Ce calendrier apparaît particulièrement serré, notamment pour l'organisation de la propagande électorale.

En mai 2019, les communes ont ainsi eu moins de dix jours pour installer les panneaux électoraux des 34 listes de candidats, comprenant deux week-ends et un jour férié (le 8 mai).

De même, les parlementaires ont disposé de moins de cinq jours pour préciser les listes de candidats qu'ils souhaitaient soutenir pour le calcul de la durée des clips de campagne à la radio et la télévision, incluant un week-end et un jour férié. En pratique, les sénateurs ont pu « *exprimer en ligne sur le site intranet du Sénat leur soutien à une liste [...], sous réserve de la confirmation de ce choix par l'envoi sous forme papier ou électronique du document signé* » de leur main¹.

2. Assouplir le calendrier des élections européennes

À l'initiative du rapporteur, **la commission a « desserré » le calendrier des élections européennes en avançant d'une semaine le déla i limite pour le dépôt des candidatures, qui serait fixé au cinquième vendredi précédant le scrutin (amendement COM-15).**

Les communes disposeraient ainsi d'une semaine supplémentaire pour installer leurs panneaux électoraux, ce qui leur donnerait davantage de souplesse. Les parlementaires auraient également plus de temps pour préciser les listes de candidats qu'ils souhaitent soutenir pour la campagne audiovisuelle.

¹ *Compte rendu du Bureau du Sénat, réunion du 21 mars 2019.*

Il appartiendra au Gouvernement de modifier en conséquence la date à partir de laquelle les candidatures peuvent être déposées en préfecture. Cette date est en effet fixée par l'article 3 du décret n° 79-160 du 28 février 1979¹.

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

Article 2 (supprimé)
Adapter le grammage des bulletins de vote

Cet article autorise les bulletins de vote dont le grammage est compris entre 60 et 80 grammes par mètre carré. Il s'agit, en pratique, de sécuriser l'impression par les électeurs de leurs propres bulletins de vote.

La commission a supprimé cet article, son objectif étant déjà satisfait par un décret du 27 décembre 2019.

1. Les bulletins de vote : un moyen d'expression et un vecteur de propagande

1.1. Un moyen d'expression pour les électeurs

Les bulletins de vote doivent respecter **plusieurs règles formelles** pour assurer **l'égalité entre les candidats** et éviter d'influencer les électeurs². Des bulletins de trop grande taille conduiraient, en effet, à « *un gonflement des enveloppes électorales* », de nature à révéler « *le sens du vote des électeurs au moment où ils introduisent les enveloppes dans l'urne* »³.

Lors du dépouillement, les bulletins irréguliers sont considérés comme nuls car présentant « *des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance* »⁴.

¹ Décret portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

² Articles L. 52-3 et R. 30 du code électoral.

³ Conseil d'État, 22 juillet 2002, Élections municipales de Macouba, affaire n° 236844.

⁴ Articles L. 66 et L. 391 du code électoral.

Règles de présentation des bulletins de vote

| | Règles formelles |
|-------------------|--|
| Couleur du papier | Blanc ¹ |
| Écritures | - Une seule couleur, au choix des candidats - Liberté concernant la taille et la police des caractères |
| Format | Paysage (avec la possibilité d'imprimer le bulletin de vote en recto-verso) |
| Taille maximale | En fonction du nombre de candidats : - 105 x 148 mm pour un à quatre candidats - 148 x 210 mm pour cinq à 31 candidats - 210 x 297 mm pour plus de 31 candidats |

Source : commission des lois du Sénat

Les bulletins de vote doivent également respecter des **règles de grammage**.

Le grammage des bulletins de vote

Historiquement, les bulletins de vote devaient peser entre 60 et 80 g/m².

Le décret n° 2018-918 du 26 octobre 2018² était plus strict : il fixait le grammage des bulletins à 70 g/m², ce qui représentait une nouvelle contrainte pour les candidats. D'après les informations recueillies par le rapporteur, ce décret visait à faciliter la mise sous pli de la propagande en harmonisant le grammage des bulletins et des professions de foi.

Seuls les bulletins des élections sénatoriales pouvaient encore peser entre 60 et 80 g/m².

Face aux incertitudes créées par ce nouveau dispositif, le décret du 27 décembre 2019³ a prévu une solution de compromis, applicable à l'ensemble des élections depuis le 1^{er} janvier 2020 (voir *infra*).

Le jour du scrutin, les bulletins de vote sont placés sur la **table de décharge**, dans le sens de la circulation des électeurs et en suivant l'ordre d'attribution des panneaux électoraux. Lorsque le nombre de candidatures le justifie, les bulletins peuvent être disposés sur deux lignes⁴.

¹ À l'exception des candidats aux élections territoriales en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, qui peuvent choisir la couleur de leurs bulletins de vote (articles R. 235, R. 248 et R. 260 du code électoral).

² Décret modifiant le décret n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen et modifiant le code électoral.

³ Décret portant diverses modifications du code électoral et du décret n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

⁴ Instruction du ministre de l'intérieur du 18 avril 2019 relative à l'organisation matérielle et au déroulement de l'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019, p. 25 et 26.

1.2. Un vecteur de propagande pour les candidats

Les bulletins de vote constituent aussi un vecteur de propagande par son contenu (nom des candidats, emblème du parti, *etc.*) mais également par son mode de diffusion.

En amont du scrutin, les commissions de propagande transmettent les bulletins aux électeurs et aux mairies.

Ces commissions interviennent pour l'ensemble des scrutins, **à l'exception des élections municipales dans les communes de moins de 2 500 habitants¹**. L'État prend en charge leurs frais de fonctionnement.

En complément, **les candidats peuvent directement transmettre leurs bulletins au maire de la commune ou un président du bureau de vote**. Les électeurs peuvent aussi les imprimer sur internet (voir *infra*). En revanche, « *il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote* »².

La diffusion des bulletins de vote

| <i>Mode de diffusion</i> | Scrutins concernés | Date de diffusion <i>(premier tour de scrutin)</i> | Prise en charge des frais de diffusion |
|--|---|---|---|
| Envoi aux électeurs et aux mairies par les commissions de propagande électorale | Tous les scrutins, sauf les élections municipales dans les communes de moins de 2 500 habitants | Avant le mercredi précédant le scrutin | État |
| Remise des bulletins au maire, chargé de les répartir dans les bureaux de vote | Tous les scrutins | Avant la veille du scrutin, midi | Candidat |
| Remise des bulletins au président du bureau de vote | | Le jour du scrutin, y compris après l'ouverture du bureau de vote | |
| Utilisation, par l'électeur, du bulletin imprimé par ses soins | | | Électeur |

Source : commission des lois du Sénat

¹ Article L. 241 du code électoral. Constituées au niveau départemental, les commissions de propagande sont composées d'un magistrat judiciaire, d'un fonctionnaire et d'un représentant de l'opérateur chargé de l'envoi de la propagande.

² Article L. 50 du code électoral.

1.3. L'impression des bulletins de vote : une responsabilité des candidats et, le cas échéant, des électeurs

Les candidats sont responsables de l'impression de leurs bulletins¹.

Comme pour les affiches, **l'État prend en charge les frais d'impression des bulletins pour les candidats ayant recueilli un nombre suffisant de voix**. Le nombre de bulletins remboursés est égal au double du nombre d'électeurs, majoré de 10 %.

Pour être pris en charge, les bulletins doivent être imprimés sur papier écologique².

Le remboursement des bulletins de vote

Le seuil de remboursement des bulletins de vote est **généralement fixé à 5 % des suffrages exprimés**. Par dérogation, il s'élève à :

- 3 % des suffrages exprimés pour les élections européennes et les élections territoriales en Polynésie française ;

- 10 % des suffrages exprimés pour les sénateurs élus au scrutin majoritaire³.

L'État rembourse également les bulletins de vote de l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle, quel que soit leur résultat.

En revanche, **il ne prend pas en charge les frais des candidats aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants**, qui financent eux-mêmes leur campagne⁴.

Certains candidats impriment un nombre réduit de bulletins de vote, notamment lorsqu'ils ne pensent pas atteindre le seuil de remboursement de leurs dépenses.

Ils déterminent alors les bureaux de vote qu'ils souhaitent approvisionner. Pour les autres bureaux, **les électeurs sont invités à imprimer leurs propres bulletins**, à partir d'un modèle diffusé sur internet.

¹ Sans que cette dépense soit intégrée au compte de campagne du candidat (voir le commentaire de l'article 1^{er} de la proposition de loi pour plus de précisions).

² Article R. 39 du code électoral. Concrètement, le papier utilisé doit contenir au moins 50 % de fibres recyclées ou bénéficier d'une certification internationale de gestion durable des forêts.

³ Contre 5 % des suffrages exprimés pour les sénateurs élus au scrutin proportionnel.

⁴ Articles L. 242 et L. 243 du code électoral.

L'impression des bulletins de vote « à domicile »

Les électeurs sont autorisés à imprimer leurs bulletins de vote, à condition de respecter les règles formelles précitées (couleur du papier, format, grammage, etc.).

Pour garantir la conformité des bulletins, les candidats doivent mettre à disposition un modèle, qu'ils publient sur leur site internet. **Ce modèle doit être transmis, sous format papier, à la commission de propagande ainsi qu'au maire ou au président du bureau de vote.** À défaut, les bulletins sont considérés comme nuls.

2. La proposition de loi : assouplir les règles de grammage

L'article 2 de la proposition de loi vise à **assouplir les règles de grammage** en autorisant les bulletins de vote qui pèsent **entre 60 et 80 g/m²**.

Les auteurs souhaitent ainsi « *promouvoir [un] nouveau type de diffusion des bulletins de vote* » et des solutions « *plus modernes et plus écologiques* »¹.

Il s'agit, en pratique, de **sécuriser l'impression par les électeurs de leurs bulletins de vote**. Le décret du 26 octobre 2018 précité a, en effet, accru le risque de nullité des bulletins imprimés « à domicile » : le poids des bulletins a été limité à 70 g/m², alors que les ramettes de papier sont en général plus épaisses (80 g/m²).

Les auteurs de la proposition de loi aspirent, en outre, à « **assouplir les obligations de contrôle** » des maires et des membres des bureaux de vote². En effet, l'examen précis du grammage d'un bulletin de vote peut s'avérer difficile, notamment dans les bureaux de vote qui accueillent de nombreux électeurs.

3. Un objectif satisfait par le pouvoir réglementaire

Le rapporteur partage le souci de réduire le formalisme des procédures électorales et de simplifier les démarches de l'ensemble des acteurs (électeurs, candidats, membres du bureau de vote, etc.).

Les règles de grammage des bulletins de vote dépendent toutefois du pouvoir réglementaire.

L'objectif du présent article est d'ailleurs **satisfait par le décret du 27 décembre 2019 précité.**

¹ Exposé des motifs de la proposition de loi.

² Exposé des motifs de la proposition de loi.

Ce décret prévoit un poids « standard » de 70 grammes par mètre carré mais tolère les bulletins dont le grammage est compris entre 60 et 80 g/m².

Il s'inscrit dans la même logique de souplesse que la jurisprudence. Le juge électoral considère, en effet, que les bulletins de vote dont le grammage est « légèrement supérieur » à la réglementation ne sont pas « de nature à justifier l'annulation des opérations électorales »¹.

En conséquence, la commission a adopté l'amendement de suppression COM-16 du rapporteur.

La commission a **supprimé** l'article 2
de la proposition de loi.

Article 3 (nouveau)
Coordinations outre-mer

Introduit à l'initiative du rapporteur, **cet article étend aux outre-mer les dispositions de la proposition de loi.**

L'article 3 étend l'application de la proposition de loi en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, collectivités territoriales régies par le principe de « spécialité législative »².

Issu de l'adoption de **l'amendement COM-17 du rapporteur**, cet article relève plusieurs « compteurs outre-mer »³ du code électoral et de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977⁴.

¹ Conseil constitutionnel, 4 octobre 2007, Élections législatives dans la troisième circonscription de l'Indre-et-Loire, décision n° 2007-3973 AN.

² Conformément au principe de spécialité législative, les lois et règlements sont applicables dans ces collectivités territoriales uniquement lorsqu'ils comportent une mention expresse à cette fin.

³ La technique du « compteur d'application » consiste à indiquer qu'une disposition est applicable outre-mer dans sa rédaction résultant d'une loi déterminée, ce qui permet de vérifier si les modifications ultérieures ont été ou non étendues à ces collectivités.

⁴ Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Coordinations de l'article 3 de la proposition de loi

| Alinéas de l'article 3 de la PPL | Articles modifiés | Motifs de coordination | Articles de la PPL correspondants |
|---|--|---|--|
| 1 à 2 | Art. L. 388 du code électoral | Rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux pour l'ensemble des scrutins | Art. 1 ^{er} |
| 3 | Art. L. 395 du code électoral | | Art. 1 ^{er} |
| 4 | Art. 26 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 | Assouplir le calendrier des élections européennes | Art. 1 ^{er bis} |

La commission a adopté l'article 3 de
la proposition de loi **ainsi rédigé.**

Article 4 (nouveau)

Entrée en vigueur de la proposition de loi

Introduit à l'initiative du rapporteur (amendement COM-18), cet article diffère l'entrée en vigueur de la proposition de loi au 1^{er} septembre 2020.

Conformément à la tradition républicaine, cette précaution évite de modifier les règles applicables aux élections municipales à quelques semaines du scrutin de mars 2020.

La commission a adopté l'article 4 de
la proposition de loi **ainsi rédigé.**

*

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 22 JANVIER 2020

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. François Bonhomme, rapporteur. - La proposition de loi d'Emmanuel Capus et de plusieurs de ses collègues du groupe Les Indépendants - République et territoires a été déposée à la suite des élections européennes de mai 2019. Ce texte vise à mieux accompagner les maires dans la gestion de la propagande électorale, alors que beaucoup ont manqué de panneaux pour apposer les affiches des 34 listes de candidats.

L'obligation d'installer des panneaux électoraux remonte à une loi de 1914. Il s'agissait, déjà à l'époque, de garantir une certaine équité entre les candidats. Ces panneaux métalliques sont installés pour l'ensemble des scrutins, à l'exception des élections sénatoriales. Comme pour la tenue des bureaux de vote, les communes agissent au nom de l'État, qui leur verse une dotation pour frais d'assemblée électorale. Tous les candidats bénéficient d'une surface identique pour apposer leurs affiches. L'État rembourse les dépenses des candidats ayant recueilli un nombre suffisant de voix, généralement fixé à 5 % des suffrages exprimés.

Dès la III^e République, nos collègues parlementaires s'inquiétaient de la multiplication des panneaux électoraux. Ce débat a toutefois pris une nouvelle dimension depuis les élections européennes de mai 2019. Comme chacun a pu le constater dans son territoire, beaucoup de communes ont manqué de panneaux électoraux. Les maires ont eu moins de dix jours pour trouver des solutions. En l'absence d'aide financière du Gouvernement, ils ont dû recourir au « système D » en scindant leurs panneaux en deux parties, en fabriquant leurs propres panneaux ou en délimitant de nouveaux emplacements sur les murs des bâtiments publics. J'ai notamment à l'esprit les difficultés rencontrées par une commune de moins de 1 000 habitants de mon département.

Cette situation paraît d'autant plus absurde que beaucoup de panneaux sont restés inoccupés. D'après les professionnels de l'affichage, sur les 34 listes de candidats aux élections européennes, seule une quinzaine ont apposé des affiches sur la plupart de leurs emplacements. En pratique, certains candidats n'impriment qu'un nombre réduit d'affiches, notamment lorsqu'ils ne pensent pas atteindre le seuil de remboursement de leurs dépenses. D'autres rencontrent des difficultés matérielles pour afficher sur les panneaux, malgré le recours à des prestataires extérieurs.

Certains candidats s'abstiennent également de diffuser leurs bulletins de vote et incitent leurs électeurs à les imprimer sur internet. Lors des élections européennes de mai 2019, cette impression à domicile a toutefois accru les risques de nullité des bulletins. De manière assez maladroite, un décret d'octobre 2018 avait limité le poids des bulletins à 70 grammes par mètre carré, alors que les ramettes de papier sont plus épaisses.

Le retour à la circonscription unique a encouragé la multiplication des listes de candidats aux élections européennes et créé des difficultés matérielles, insuffisamment anticipées : par effet d'aubaine, il suffisait de trouver 79 colistiers pour participer à une campagne de niveau national et bénéficier des moyens de propagande ! Les électeurs étaient totalement perdus face à cette profusion de candidatures...

La proposition de loi aborde le problème sous un angle différent, en cherchant à rationaliser l'utilisation des panneaux et la gestion des bulletins de vote pour l'ensemble des élections. J'y suis favorable, car l'intervention du législateur me semble nécessaire pour mieux accompagner les maires et éviter de s'en remettre au « système D », notamment pour la gestion des panneaux électoraux. Avec l'accord d'Emmanuel Capus, premier signataire de cette proposition de loi, je vous proposerai plusieurs amendements pour préserver la liberté d'expression des candidats, qui constitue un droit de valeur constitutionnelle.

Avec le premier dispositif de la proposition de loi, les candidats devraient préciser, dans leur déclaration de candidature, s'ils souhaitent, ou non, utiliser leurs emplacements. Le « droit aux panneaux » ne serait pas remis en cause pour autant : tous les candidats pourraient en bénéficier, à condition d'en faire la demande en amont. L'objectif est simple : éviter d'installer des panneaux inutiles, que les candidats ne souhaitent pas utiliser. Le texte prévoit également un mécanisme de sanction : si un candidat réserve un panneau sans y apposer d'affiches, il devra rembourser les frais d'établissement de cet emplacement.

Je vous propose d'instaurer un « droit aux remords » au bénéfice des candidats : chacun pourrait solliciter l'installation de panneaux électoraux jusqu'au vendredi précédant le scrutin. Je vous propose également de supprimer le mécanisme de sanction, qui me paraît complexe à mettre en œuvre pour les maires et disproportionné pour les candidats de bonne foi. S'agissant spécifiquement des élections européennes, je souhaite ajuster le calendrier du scrutin pour que les communes disposent d'une semaine de plus pour l'installation de leurs panneaux.

La deuxième mesure de la proposition de loi prévoit de réduire de moitié le nombre et la dimension des affiches lorsque les panneaux électoraux sont utilisés par plus de quinze candidats. Ce dispositif présente le mérite de la simplicité. Il soulève toutefois des difficultés opérationnelles, qui pourraient conduire à mettre au pilon de nombreuses affiches. Pour des raisons

calendaires, la taille des affiches ne peut pas être modifiée à quelques jours du scrutin. Je vous propose donc un mécanisme plus souple, consacrant la possibilité pour le maire d'adapter les dimensions des panneaux électoraux. Cette possibilité serait réservée à des cas très spécifiques, lorsque la commune doit prévoir plus de quinze emplacements et qu'elle ne dispose pas de suffisamment de panneaux.

À titre subsidiaire, l'article 2 de la proposition de loi vise à assouplir les règles de grammage des bulletins de vote pour sécuriser leur impression à domicile. Son objectif est toutefois satisfait par un décret de décembre 2019, qui laisse plus de souplesse aux électeurs. Je vous propose donc de supprimer cet article.

Je souhaiterais, pour finir, rappeler mon attachement à la propagande électorale sous format papier. Comme l'a souligné notre collègue Pierre-Yves Collombat dans ses avis budgétaires, la dématérialisation n'est pas de nature à améliorer la participation des citoyens les plus âgés ou vivant dans des zones blanches. Je suis également attaché à la matérialité du vote et des opérations de propagande. Le Gouvernement semble d'ailleurs avoir renoncé à son projet de dématérialisation, après trois échecs consécutifs devant le Parlement.

À la suite de mes auditions, je dois toutefois vous alerter sur les conditions d'organisation des élections régionales et départementales de mars 2021. Les professionnels du secteur, que j'ai reçus avec notre collègue Alain Richard, sont très inquiets de la concomitance de ces deux scrutins. Imprimeurs, afficheurs et « routeurs » doutent de leur capacité à mettre sous pli et à envoyer en temps et en heure l'ensemble des documents de propagande, en particulier pour le second tour. Je profiterai de la séance publique pour interroger le Gouvernement sur les mesures qu'il envisage pour éviter un nouveau casse-tête dans la distribution de la propagande.

Sans préjudice de ces observations d'ordre général, je vous propose d'adopter le texte de cette proposition de loi ainsi amendé.

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, présidente -

Mme Laurence Harribey. – Nous comprenons bien l'intention des auteurs de ce texte et nous y souscrivons.

Mais a-t-on réellement besoin de légiférer sur ce sujet ? L'article 2 est manifestement réglementaire et, de surcroît, satisfait. Nous soutiendrons l'amendement de suppression du rapporteur. Quant à l'article 1^{er}, sans sanction, il sera difficilement opérationnel. Le rapporteur propose de modifier les délais et d'instaurer un « droit aux remords » pour les candidats, mais je ne suis pas certaine que cela simplifie la vie des maires. Ce texte a peu de chances d'être repris par l'Assemblée nationale. Sans avoir de position négative, nous sommes très sceptiques.

M. Alain Richard. – Notre rapporteur a fait de son mieux pour conserver la partie utile de cette proposition de loi.

Le problème des panneaux électoraux n'existe que pour les élections européennes. Pour les autres élections, le dispositif ou la réalité sociale font que l'on ne dépasse que très rarement la dizaine de candidatures ; c'est le cas notamment pour l'élection présidentielle. Pour les élections européennes, il n'y a aucun verrou. J'avais prédit que nous aurions une trentaine de listes de candidats pour le scrutin de 2019. Tous les pays européens ont mis en place un système de filtre, qui limite le nombre de listes. Il ne serait pas inutile que la France en fasse autant d'ici aux prochaines élections européennes.

Nous devons également alerter le Gouvernement au sujet du second tour des élections régionales, car d'immenses problèmes de logistique risquent de se poser, notamment pour l'envoi des documents de propagande pendant l'entre-deux-tours.

Mme Brigitte Lherbier. – Nous avons tous constaté que les délais imposés pour la propagande électorale ne correspondent pas toujours aux réalités. En outre, lorsque le juge des élections est amené à constater un dépassement desdits délais, il peut avoir des réactions aléatoires en fonction de sa personnalité comme du contexte. Le constat lui-même peut s'avérer délicat, compte tenu de la difficulté à présenter des preuves, ce qui limite la portée du système de sanction. Je me souviens d'une candidate concurrente dont l'imprimeur n'avait pas pu livrer les professions de foi dans le délai imparti. Interrogée par le juge des élections, je n'ai pas souhaité une application brutale de la réglementation.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous ne cessons d'allonger les codes et de multiplier les prescriptions et les interdictions, qui constituent autant d'occasions de contestation ! En matière de propagande électorale, il existe tellement d'obligations contradictoires à satisfaire que rien ne vaut désormais le bricolage ! Il faut savoir s'adapter aux circonstances...

Il existe des différences considérables entre les petites et les grandes villes, et pas seulement en termes de moyens financiers. Dans de nombreuses communes, les affichages militants sont fréquents, alors qu'ils sont presque inexistant ailleurs. Si des militants souhaitent coller des affiches dans un village sans avoir rempli la déclaration prévue, le texte risque de créer des complications inutiles, malgré la volonté du rapporteur de rendre cette proposition de loi plus acceptable.

M. Alain Marc. – Alain Richard a rappelé que le présent texte répondait surtout aux difficultés constatées lors des dernières élections européennes. Nous attachons de plus en plus d'importance à l'Europe : nos concitoyens doivent pouvoir exprimer leur vote de manière éclairée, mais la profusion des listes de candidats rend leur choix confus. Effectivement, peut-être faudra-t-il créer un filtre permettant d'évaluer la crédibilité des listes avant de les autoriser. Concernant la présentation des bulletins de vote, est-il

vraiment nécessaire d'y faire figurer l'ensemble des candidats pour les scrutins de liste ? Assouplir le droit en vigueur permettrait de réduire la taille des bulletins.

M. André Reichardt. – Je me méfie des initiatives destinées à régler à un problème ponctuel. Faut-il légiférer pour éviter un dysfonctionnement observé lors d'une seule élection, d'autant que l'article 2 de la proposition de loi relève du domaine réglementaire ?

Je salue le travail du rapporteur, qui nous soumet une proposition saine : tenir compte, pour les élections européennes, du temps nécessaire entre le délai limite pour déposer sa candidature et le scrutin. Mais le dispositif relève-t-il du domaine législatif ? Je n'en suis pas certain. Le rapporteur propose également de renvoyer au maire, lorsque le nombre de déclarations d'affichage est supérieur à quinze, le soin de décider de la taille des panneaux et, partant, des affiches. Or, les candidats auront probablement déjà envoyé leurs affiches à l'impression : le dispositif risque de créer de nouveaux contentieux électoraux. En dehors des dernières élections européennes, existe-il des situations qui exigeraient de légiférer ?

M. Jean Louis Masson. – Cette disposition va effectivement poser des difficultés aux candidats qui auront imprimé leurs affiches. Je partage le souhait d'Alain Richard d'imposer un filtre aux candidatures pour les élections européennes, non pas fondé sur les signatures des électeurs, mais sur celles des élus, comme pour l'élection présidentielle. S'agissant du délai applicable à l'envoi des professions de foi entre les deux tours des élections régionales, je doute qu'il pose un véritable problème. Aux candidats de ne pas tout bouleverser au dernier moment... En revanche, il convient de veiller à ce que l'État ne sous-traite pas la distribution des professions de foi. J'ai déposé un amendement en ce sens.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si nous souhaitons que les électeurs soient informés à temps, nous devons insister sur la nécessité d'un délai suffisant entre le dépôt des candidatures et le scrutin, particulièrement s'agissant du second tour. Dans de nombreux pays, les délais ne sont pas si courts.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. François Bonhomme, rapporteur. – Je concède à nos collègues Laurence Harribey et André Reichardt que l'article 2 de la proposition de loi ressort du domaine réglementaire ; je propose donc de le supprimer.

Faut-il légiférer ? Il me semble, s'agissant des élections européennes, que nous devons corriger les effets négatifs entraînés par la création, en 2018, d'une circonscription nationale. La réforme devait améliorer l'intelligibilité du scrutin, mais il n'en est rien ! L'article R. 28 du code électoral prévoit déjà des sanctions en cas de défaut d'affichage dans les communes de moins de 1 000 habitants, mais il n'est pas appliqué.

Alain Richard a évoqué l'établissement d'un filtrage pour éviter la profusion de candidatures aux élections européennes, ainsi que son inquiétude s'agissant de l'organisation du second tour des élections régionales et départementales de 2021. Je rappelle qu'un délai de quinze jours entre les deux tours n'existe que pour l'élection présidentielle. Pour autant, le Gouvernement doit être alerté sur les difficultés qui pourraient apparaître lors des prochains scrutins.

En réponse à Brigitte Lherbier, le fonctionnement des commissions de propagande diffère, en effet, d'un territoire à l'autre. Des efforts sont nécessaires pour harmoniser les pratiques.

Il est vrai, Pierre-Yves Collombat, que les maires savent faire preuve d'ingéniosité. Les délais prévus doivent cependant être suffisants, notamment pour l'installation des panneaux électoraux.

Les dimensions du bulletin de vote, Alain Marc, sont fixées réglementairement. Lors des dernières élections européennes, le fait d'avoir trente-quatre listes comprenant soixante-dix-neuf candidats chacune a obligé les électeurs à prendre connaissance de 2 686 noms !

André Reichardt, les délais de dépôt des candidatures aux élections européennes ressortent bien du domaine législatif.

Enfin, Jean Louis Masson, ce ne sont pas tant le nombre de candidats que la concomitance de plusieurs scrutins qui vont créer des difficultés aux « routeurs » et aux imprimeurs pour diffuser la propagande des élections régionales et départementales de 2021.

EXAMEN DES ARTICLES

M. François Bonhomme, rapporteur. – S'agissant de l'application de l'article 45 de la Constitution, qui dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », il me semble que peuvent être considérés recevables les amendements portant sur la propagande électorale et le calendrier des scrutins. Les amendements n'entrant pas dans le champ ainsi défini seraient considérés comme des « cavaliers », notamment ceux qui sont relatifs au mode de scrutin et au décompte des suffrages exprimés, au financement des campagnes électorales et des partis politiques, aux inéligibilités et aux incompatibilités, ainsi qu'au « nuance » des candidats et des élus.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement **COM-8** de Jean Louis Masson concerne les couleurs apposées sur les affiches et sur les professions de foi des candidats. Il est satisfait par le décret du 27 décembre 2019 : désormais, l'article R. 27 du code électoral autorise la

juxtaposition des couleurs bleu, blanc et rouge, sauf si elle entretient la confusion avec l'emblème national. Avis défavorable.

M. Jean Louis Masson. – J'ai déposé de multiples amendements sur le sujet, dont certains ont fait l'objet de longs débats en commission, dont le compte rendu n'a pas toujours rendu hommage à la richesse... Nous avons notamment échangé sur la couleur de la cravate du président Bas, qui lui avait causé des soucis avec la commission de propagande. À l'époque, il m'a été signifié que ma proposition relevait du domaine réglementaire. Je suis surpris, car l'interdiction des photographies sur les bulletins de vote relève de la loi. La séparation entre la loi et le règlement est définie par l'article 34 de la Constitution ; nulle part je ne lis qu'il existerait une différence de traitement entre la profession de foi et le bulletin de vote...

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement **COM-9** vise à consacrer l'existence d'un service public national de l'envoi des documents de propagande. Or, l'envoi desdits documents constitue déjà un service public. Les préfetures sont libres de sous-traiter, ou non, cette mission. Avis défavorable.

M. Jean Louis Masson. – L'État ne doit pas sous-traiter cette mission à des organismes privés peu scrupuleux dans l'accomplissement de leurs tâches.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'envoi des professions de foi représente une mission essentielle, que 80 % des préfetures confient à des prestataires. L'important pour les préfetures est de mieux contrôler cette prestation.

M. Jean Louis Masson. – C'est un vœu pieux...

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement **COM-10** permet aux candidats de refuser l'enregistrement de leur nuance politique et reconnaît la nuance « non inscrit ou sans étiquette ». Il fait écho à un débat d'actualité mais ne présente aucun lien, même indirect, avec la proposition de loi.

L'amendement COM-10 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er}

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement **COM-1** supprime l'article 1^{er} de la proposition de loi. Avis défavorable, par cohérence avec mon exposé liminaire.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Jean Louis Masson. – Je retire tous les autres amendements que j'avais déposés sur ce texte.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon amendement COM-11 supprime des dispositions du code électoral devenues obsolètes. Je m’inscris ainsi dans la logique du Bureau d’annulation des lois anciennes et inutiles, dit BALAI, cher à nos collègues Vincent Delahaye et Nathalie Delattre !

L’amendement COM-11 est adopté.

L’amendement COM-2 est retiré.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon amendement COM-12 vise à renforcer les droits des candidats dans l’utilisation des panneaux électoraux.

L’amendement COM-12 est adopté.

Les amendements COM-3, COM-4, COM-6 et COM-7 sont retirés.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon amendement COM-13 permet aux maires d’adapter les dimensions des panneaux électoraux lorsque ces derniers sont utilisés par plus de quinze candidats.

L’amendement COM-13 est adopté.

L’amendement de coordination COM-14 est adopté.

Article additionnel après l’article 1^{er}

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon amendement COM-15 adapte le calendrier des élections européennes, afin de laisser davantage de temps aux communes pour l’installation de leurs panneaux d’affichage.

L’amendement COM-15 est adopté.

Article 2

L’amendement COM-5 est retiré.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon amendement COM-16 supprime l’article 2 de la proposition de loi, satisfait par le décret du 27 décembre 2019.

L’amendement COM-16 est adopté.

Article additionnel après l’article 2

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon amendement COM-17 étend les dispositions de la proposition de loi aux territoires ultramarins.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Pourriez-vous préciser le champ et les conséquences de l’amendement ?

M. François Bonhomme, rapporteur. – Il s’agit d’appliquer le dispositif en outre-mer, y compris à Mayotte.

L’amendement COM-17 est adopté.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon amendement COM-18 diffère l'entrée en vigueur de la proposition de loi au 1^{er} septembre 2020. Cette précaution évite de modifier le droit applicable aux élections municipales à quelques semaines du scrutin.

L'amendement COM-18 est adopté.

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

La réunion est close à 12 h 10.

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

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|-----------|---|--|
| Articles additionnels avant l'article 1^{er} | | | |
| M. MASSON | 8 | Juxtaposition des couleurs bleu, blanc et rouge sur les affiches et les professions de foi | Rejeté |
| M. MASSON | 9 | Service public national de l'envoi des documents de propagande | Rejeté |
| M. MASSON | 10 | Nuançage des candidats et des élus | Irrecevable (article 45 de la Constitution) |
| Article 1^{er} Rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux | | | |
| M. MASSON | 1 | Suppression de l'article 1 ^{er} | Rejeté |
| M. BONHOMME, rapporteur | 11 | Suppression de dispositions devenues obsolètes | Adopté |
| M. MASSON | 2 | Suppression des mesures visant à rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux | Retiré |
| M. BONHOMME, rapporteur | 12 | Rationalisation de l'utilisation des panneaux électoraux | Adopté |
| M. MASSON | 3 | Suppression des précisions apportées à la déclaration de candidature | Retiré |
| M. MASSON | 4 | Suppression de diverses mesures visant à rationaliser l'utilisation des panneaux électoraux | Retiré |
| M. MASSON | 6 | Suppression du dispositif de sanction | Retiré |
| M. MASSON | 7 | Suppression du dispositif prévoyant de réduire la taille des affiches | Retiré |
| M. BONHOMME, rapporteur | 13 | Possibilité, pour les maires, d'adapter les dimensions des panneaux électoraux | Adopté |
| M. BONHOMME, rapporteur | 14 | Coordination | Adopté |

| Auteur | N° | Objet | Sort de l'amendement |
|--|-----------|--|-----------------------------|
| Article additionnel après l'article 1^{er} | | | |
| M. BONHOMME, rapporteur | 15 | Adaptation du calendrier des élections européennes pour laisser plus de temps aux communes pour l'installation de leurs panneaux | Adopté |
| Article 2 Adapter le grammage des bulletins de vote | | | |
| M. BONHOMME, rapporteur | 16 | Suppression de l'article 2 | Adopté |
| M. MASSON | 5 | Suppression de l'article 2 | Retiré |
| Articles additionnels après l'article 2 | | | |
| M. BONHOMME, rapporteur | 17 | Coordination outre-mer | Adopté |
| M. BONHOMME, rapporteur | 18 | Entrée en vigueur de la proposition de loi | Adopté |

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Emmanuel Capus, auteur de la proposition de loi

Ministère de l'intérieur, direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)

Mme Pascale Pin, cheffe du bureau des élections et des études politiques

Mme Béatrice Laurichesse, responsable de la section financière au bureau des élections et des études politiques

Groupement des métiers de l'imprimerie

M. Gilbert Caron, président

France affichage plus

M. François Caron, président

M. Philippe Jay, directeur des affaires publiques

Groupe Diffusion plus

M. Jonathan Laloum, directeur du développement adjoint

M. Benjamin Chevillard, ingénieur commercial

Groupe La Poste

Mme Hélène Hansberg, directrice du marché « secteur public »

Mme Smara Lungu, déléguée aux affaires territoriales et parlementaires

Koba global services

M. Philippe Grenier, président

M. Édouard Martin, directeur général

ANNEXE

Les montants de remboursement de la propagande officielle pour les élections européennes de mai 2019 (hors taxes)

| | Frais d'impression | | Frais d'apposition |
|---|--------------------|------------------------|--------------------|
| | Impression recto | Impression recto/verso | |
| Grandes affiches (594 * 841 mm) | 186,12 € le mille | | 2,20 € l'unité |
| Petites affiches (297 * 420 mm) | 113,74 € le mille | | 1,30 € l'unité |
| Professions de foi | 18,33 € le mille | 22,45 € le mille | - |
| Bulletins de vote | 15,89 € le mille | 19,38 € le mille | - |

Source : commission des lois, à partir de l'arrêté du ministère de l'intérieur du 19 avril 2019¹.

Conformément à l'article 18 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977², les candidats devaient recueillir au moins 3 % des suffrages exprimés pour obtenir le remboursement, sur justificatifs, de leur propagande officielle.

¹ Arrêté fixant les tarifs maxima de remboursement des frais d'impression et d'affichage des documents électoraux pour l'élection des représentants au Parlement européen des 25 et 26 mai 2019.

² Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

TABLEAU COMPARATIF

| Dispositions en vigueur | Texte de la proposition de loi | Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture |
|--|--|--|
| <p align="center">Code électoral</p> | <p align="center">Proposition de loi relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale</p> | <p align="center">Proposition de loi relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale</p> |
| <p><i>Art. L. 48.</i> – Sont applicables à la propagande les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, à l’exception de son article 16.</p> | <p align="center">Article 1^{er} Le code électoral est ainsi modifié :</p> | <p align="center">Article 1^{er} Le code électoral est ainsi modifié :</p> |
| <p>Ainsi qu’il est dit à l’alinéa 3 de l’article 15 de ladite loi, les affiches des actes émanés de l’autorité seront seules imprimées sur papier blanc.</p> | | <p><u>1° A (nouveau) À la fin du premier alinéa de l’article L. 48, les mots : « , à l’exception de son article 16 » sont supprimés ;</u></p> |
| <p>Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les articles 15 et 17 de la loi susvisée ne sont applicables que sous réserve des dispositions de la loi locale du 10 juillet 1906.</p> | <p>1° L’article L. 51 est ainsi modifié :</p> | <p>1° L’article L. 51 est ainsi modifié :</p> |
| <p><i>Art. L. 51.</i> – Pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l’autorité municipale pour l’apposition des affiches électorales.</p> | <p>a) Le deuxième alinéa est complété par les mots : « ayant déclaré, au moment de sa déclaration de candidature, son intention de procéder à l’apposition d’affiches électorales » ;</p> | <p><u>aa) (nouveau) Au premier alinéa, le mot : « période » est remplacé par le mot : « campagne » ;</u></p> |
| <p>Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat, chaque binôme de candidats ou à chaque liste de candidats.</p> | | <p align="center">Amdt COM-11</p> <p><u>a) Après le mot : « attribuée », la fin du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « aux candidats, binômes de candidats ou listes de candidats ayant déclaré, sur l’honneur, au moment de leur déclaration de candidature, leur intention de procéder à l’apposition d’affiches électorales. Les candidats, binômes ou listes peuvent modifier leur décision jusqu’au vendredi précédant le début de la campagne</u></p> |

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

électorale. » ;

Amdt COM-12

b) Après le même deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

(Alinéa supprimé)

b) Après le même deuxième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

~~« Les candidats, binômes de candidats ou listes de candidats ayant déclaré leur intention de procéder à l'apposition d'affiches électorales remboursent aux communes dans lesquelles ils n'ont pas utilisé les emplacements qui leur ont été réservés les frais d'établissement de ces emplacements dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.~~

« Un décret en Conseil d'État fixe le nombre et les dimensions des affiches que chaque candidat, chaque binôme de candidats ou chaque liste de candidats peut faire apposer sur les emplacements et panneaux d'affichage. Ce nombre et ces dimensions sont réduits de moitié lorsque le nombre de candidats, de binômes ou de listes ayant déclaré leur intention de procéder à l'apposition d'affiches électorales est supérieur à quinze. » ;

« Un décret en Conseil d'État fixe le nombre et les dimensions des affiches que chaque candidat, chaque binôme de candidats ou chaque liste de candidats peut faire apposer sur les emplacements et panneaux d'affichage. »

Amdt COM-13

« Lorsque le nombre de candidats, de binômes de candidats ou de listes de candidats ayant déclaré leur intention de procéder à l'apposition d'affiches électorales est supérieur à quinze et que la commune ne dispose pas d'un nombre suffisant de panneaux électoraux, le maire peut réduire la dimension des emplacements, dans le respect du deuxième alinéa du présent article. » ;

Amdt COM-13

Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe.

⑥

⑦

⑧

Dispositions en vigueur

Art. L. 90. – Sera passible d'une amende de 9 000 euros :

– tout candidat qui utilisera ou permettra d'utiliser son panneau d'affichage dans un but autre que la présentation et la défense de sa candidature et de son programme, pour son remerciement ou son désistement ;

– tout candidat qui cédera à un tiers son emplacement d'affichage.

Il sera en outre redevable des pénalités afférentes à l'affichage sans timbre.

L'amende prévue à l'alinéa 1 du présent article sera également applicable à toute personne qui aura contrevenu aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 51.

Art. L. 165. – Un décret en Conseil d'État fixe le nombre et les dimensions des affiches que chaque candidat peut faire apposer sur les emplacements et panneaux d'affichage visés à l'article L. 51 ainsi que le nombre et les dimensions des circulaires et bulletins de vote qu'il peut faire imprimer et envoyer aux électeurs.

Sous réserve des dispositions de l'article L. 163 le bulletin de vote doit comporter le nom du candidat et celui du remplaçant.

L'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de tout autre circulaire, affiche ou bulletin sont interdites.

Texte de la proposition de loi

2° Le premier alinéa de l'article L. 165 est ainsi modifié :

a) Les mots : « le nombre et les dimensions des affiches que chaque candidat peut faire apposer sur les emplacements et panneaux d'affichage visés à l'article L. 51 ainsi que » sont supprimés ;

b) Les mots : « qu'il » sont remplacés par les mots : « que chaque candidat ».

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

1° bis (nouveau) Au dernier alinéa de l'article L. 90, les mots : « du troisième » sont remplacés par les mots : « de l'avant-dernier » ;

Amdt COM-14

2° Le premier alinéa de l'article L. 165 est ainsi modifié :

a) Les mots : « le nombre et les dimensions des affiches que chaque candidat peut faire apposer sur les emplacements et panneaux d'affichage visés à l'article L. 51 ainsi que » sont supprimés ;

b) Les mots : « qu'il » sont remplacés par les mots : « que chaque candidat ».

⑨

⑩

⑪

⑫

Dispositions en vigueur

Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Art. 10. – Les déclarations de candidatures sont déposées au plus tard le quatrième vendredi précédant le jour du scrutin, avant dix-huit heures.

Sont également jointes les pièces de nature à prouver que le candidat a procédé à la déclaration d'un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral ou, s'il n'a pas procédé à cette déclaration, les pièces prévues au premier alinéa de ces mêmes articles.

Il est donné au déposant un reçu provisoire de déclaration.

Code électoral

Art. L. 66. – Les bulletins ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.

Mais ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau.

Chacun de ces bulletins annexés doit porter mention des

Texte de la proposition de loi

Article 2

~~Le code électoral est ainsi modifié :~~

~~1° Le premier alinéa de l'article L. 66 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Sont notamment considérés comme portant des signes extérieurs de reconnaissance les bulletins de dimensions non réglementaires et les bulletins sur papier dont le grammage n'est pas compris entre 60 et 80 grammes au mètre carré. » ;~~

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Article 1^{er} *bis* (nouveau)

Au premier alinéa de l'article 10 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « cinquième ».

Amdt COM-15

Article 2 (Supprimé)

Amdt COM-16

Dispositions en vigueur

causes de l'annexion.

Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraîne l'annulation des opérations qu'autant qu'il est établi qu'elle a eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Art. L. 391. – Pour les élections mentionnées à l'article L. 388, n'entrent pas en compte dans les résultats du dépouillement et sont annexés au procès-verbal :

1° (Abrogé) ;

2° Les bulletins manuscrits ;

3° Les bulletins qui ne contiennent pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître ;

4° Les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe, dans des enveloppes non réglementaires ou dans des enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance ;

5° Les bulletins imprimés sur un papier d'une couleur autre que celle qui a pu être mentionnée sur la déclaration de candidature ou attribuée au candidat ;

6° Les bulletins portant des signes autres que l'emblème imprimé qui a pu être mentionné sur la même déclaration ;

7° Les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers.

Toutefois, par dérogation aux dispositions qui précèdent, les bulletins manuscrits visés au 2° sont

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

~~2° Le 4° de l'article L. 391 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Sont notamment considérés comme portant des signes extérieurs de reconnaissance les bulletins d'une taille non réglementaire ainsi que les bulletins sur papier dont le grammage n'est pas compris entre 60 et 80 grammes au mètre carré. »~~

Dispositions en vigueur

valables pour l'élection des conseillers municipaux en Polynésie française.

Art. L. 388. – I. – Les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du présent code, dans leur rédaction résultant de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, à l'exception des articles L. 15, L. 15-1, L. 46-1 et L. 66, sont applicables à l'élection :

1° Des députés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ;

2° Des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve de l'application des dispositions du titre V de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

3° Des représentants à l'assemblée de la Polynésie française, sous réserve des dispositions de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

4° Des membres de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna, sous réserve des dispositions de la section III du titre III de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles de Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer ;

5° Des conseillers municipaux en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

II. – Par dérogation au I, pour les élections en Nouvelle-Calédonie mentionnées aux 1°, 2° et 5° du même I, sont applicables le chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er}, dans sa rédaction résultant de la

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

Article 3 (nouveau)

I. – Le code électoral est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa du I de l'article L. 388, la référence : « n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral » est remplacée par la référence : « n° du relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale » ;

①

②

Dispositions en vigueur

loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, et l'article L. 62-1 du présent code, dans sa rédaction résultant de la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux.

Art. L. 395. – Les dispositions du titre II du livre I^{er} du présent code, dans leur rédaction en vigueur à la date de promulgation de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, sont applicables à l'élection des députés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, à l'exception de l'article L. 175.

Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Art. 26. – La présente loi, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, est applicable :

1° A Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les conditions prévues à l'article L. 531 du code électoral ;

2° A Mayotte, dans les conditions prévues à l'article L. 451 du même code ;

3° En Nouvelle-Calédonie, dans les conditions prévues aux articles L. 385 et L. 388 du même code ;

4° En Polynésie française, dans les conditions prévues aux articles L. 386 et L. 388 du même

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la commission du Sénat en première lecture

2° À l'article L. 395, la référence : « n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information » est remplacée par la référence : « n° relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale ».

③

II. – Au premier alinéa de l'article 26 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, la référence : « n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen » est remplacée par la référence : « n° du relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale ».

④

Amdt COM-17

Dispositions en vigueur

code ;

5° Dans les îles Wallis-et-Futuna, dans les conditions prévues aux articles L. 387 à L. 389 du même code ;

6° A Saint-Barthélemy, dans les conditions prévues à l'article L. 477 du même code ;

7° A Saint-Martin, dans les conditions prévues à l'article L. 504 du même code.

Par dérogation à l'article L. 55 du même code à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et en Polynésie française, le scrutin est organisé le samedi.

Texte de la proposition de loi

**Texte adopté par la commission
du Sénat en première lecture**

Article 4 (nouveau)
La présente loi entre en
vigueur au 1^{er} septembre 2020.

Amdt COM-18