



N° 615

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2024

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à la création d'une commission d'enquête concernant
l'organisation des élections en France,

PAR M. EMMANUEL DUPLESSY

Député

SOMMAIRE

—

Pages

EXAMEN DE LA RECEVABILITÉ DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION	5
COMPTE RENDU DES DÉBATS	9
LETTRE DU GARDE DES SCEAUX.....	15

MESDAMES, MESSIEURS,

M. Antoine Léaument et plusieurs de ses collègues du groupe La France insoumise – Nouveau Front Populaire (LFI-NFP) ont déposé, le 25 octobre 2024, une proposition de résolution tendant à « *la création d'une commission d'enquête concernant l'organisation des élections en France* ».

La présidente du groupe LFI-NFP, en application du deuxième alinéa de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾, a exercé son « *droit de tirage* » pour la création de la commission d'enquête prévue par cette proposition de résolution ⁽²⁾.

Conformément au second alinéa de l'article 140 du Règlement, il revient uniquement à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, commission permanente compétente au fond, de vérifier que les conditions requises pour la création de la commission d'enquête sont réunies, sans se prononcer sur son opportunité ni adopter d'amendement.

De même, il n'y aura pas lieu de soumettre au vote de l'Assemblée nationale la proposition de résolution. En effet, en application du deuxième alinéa de l'article 141 précité, la Conférence des présidents « *prend acte de la création de la commission d'enquête* » dès lors que celle-ci répond aux exigences de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et du chapitre IV de la première partie du titre III du Règlement.

(1) Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale, « chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient, de droit, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, la création d'une commission d'enquête satisfaisant aux conditions fixées par les articles 137 à 139. Par dérogation à l'alinéa 1 du présent article, la Conférence des présidents prend acte de la création de la commission d'enquête si les conditions requises pour cette création sont réunies ».

(2) Relevé de conclusions de la Conférence des présidents du mardi 29 octobre 2024.

<https://www2.assemblee-nationale.fr/17/la-conference-des-presidents/releve-de-conclusions/reunion-du-mardi-29-octobre-2024>

Les demandes tendant à la création d'une commission d'enquête doivent satisfaire aux exigences de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 ⁽¹⁾, ainsi qu'aux critères fixés par les articles 137 à 139 du Règlement de l'Assemblée nationale reproduits ci-après.

DISPOSITIONS ENCADRANT LA CRÉATION DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

Article 137

Les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont déposées sur le bureau de l'Assemblée. Elles doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion. Elles sont examinées et discutées dans les conditions fixées par le présent Règlement.

Article 138

1. Est irrecevable toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre.
2. L'irrecevabilité est déclarée par le Président de l'Assemblée. En cas de doute, le Président statue après avis du Bureau de l'Assemblée.

Article 139

1. Le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est notifié par le Président de l'Assemblée au garde des Sceaux, ministre de la Justice.
2. Si le garde des Sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue.
3. Lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, le Président de l'Assemblée, saisi par le garde des Sceaux, en informe le président de la commission. Celle-ci met immédiatement fin à ses travaux.

Source : Règlement de l'Assemblée nationale.

• En premier lieu, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête doit satisfaire à l'exigence d'une détermination précise des faits donnant lieu à enquête.

L'article unique de cette proposition de résolution indique que la commission d'enquête demandée serait chargée « *d'évaluer l'organisation des élections en France* ». Il mentionne, en outre, cinq « *points* » ayant vocation à être « *notamment* » étudiés lors de ses travaux, à savoir :

(1) Article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

– les phénomènes de mal-inscription, de non-inscription et de radiation abusive auxquels il est proposé que la commission d'enquête apporte des solutions afin de lutter, notamment, contre l'abstention ;

– les différentes politiques publiques concourant à la diffusion de la propagande électorale et au déroulement de la campagne officielle sur le territoire national. L'exposé des motifs de la proposition de résolution mentionne, à cet égard, « *des défaillances majeures dans l'information des électeurs* » dans la livraison de plis électoraux, intervenues « *depuis plusieurs années* » et en particulier « *lors des élections régionales et départementales de juin 2021* ». Il évoque également l'absence « *de panneaux d'affichage en nombre suffisant* » dans certaines communes lors des élections européennes de juin 2024 et les élections législatives de juillet 2024 ;

– la détermination des causes des dysfonctionnements constatés dans les bureaux de vote et lors de l'utilisation des systèmes de vote électronique ;

– l'identification des raisons à l'origine des difficultés d'accès aux bureaux de vote et de tenue de ces bureaux, la commission d'enquête devant là aussi « *proposer des solutions pour y remédier* » ;

– l'analyse des « *facteurs d'erreur dans les sondages* » dans le but de « *proposer une réglementation de leur usage pour assurer la sincérité des scrutins* ».

Ces éléments complémentaires permettent de définir de façon suffisamment précise les faits faisant l'objet d'une enquête conformément aux dispositions de l'article 137 du règlement de l'Assemblée nationale.

• En second lieu, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête doit définir un champ d'investigations qui n'interfère pas avec celui d'une mission d'information investie des prérogatives d'une commission d'enquête ou d'une commission d'enquête dont les travaux se seraient achevés dans les douze derniers mois.

Le recensement des commissions d'enquête créées depuis plus d'un an à l'Assemblée nationale montre qu'aucune ne présente le même objet ⁽¹⁾.

Ainsi, la présente proposition de résolution remplit la condition de recevabilité prévue à l'article 138 du Règlement de l'Assemblée nationale.

• Enfin, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ne doit pas contrevenir à l'interdiction faite aux assemblées parlementaires de créer des commissions d'enquête portant sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires.

(1) <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/autres-commissions/commissions-enquete?statut=termine&limit=12>

Dans sa réponse en date du 15 novembre 2024 adressée à la Présidente de l'Assemblée nationale, le garde des Sceaux indique que le périmètre de la commission d'enquête envisagée n'apparaît « *pas susceptible de recouvrir des procédures diligentées à la suite de la commission d'infractions pénales* ».

Dès lors, la présente proposition de résolution est recevable au regard de l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Aussi, il résulte de l'analyse qui précède que la proposition de résolution n° 490 est juridiquement recevable au regard des exigences de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 137 à 139 du Règlement.

*

* *

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 20 novembre 2024, la Commission examine la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête concernant l'organisation des élections en France (n° 490) (M. Emmanuel Duplessy, rapporteur).

Lien vidéo : <https://assnat.fr/ayM0OS>

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Mes chers collègues, nous examinons la recevabilité de la proposition de résolution de M. Antoine Léaument et de plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête concernant l'organisation des élections en France, déposée le 25 octobre 2024 et pour laquelle la présidente du groupe LFI-NFP a décidé de faire usage de son droit de tirage.

En application de l'article 140, alinéa 2, du règlement de l'Assemblée, la commission se prononce uniquement sur la recevabilité de la proposition de résolution et non sur son opportunité. Par ailleurs, notre décision s'imposera puisqu'il n'est pas prévu d'examen en séance. Nous avons désigné M. Emmanuel Duplessy rapporteur sur la recevabilité.

M. Emmanuel Duplessy, rapporteur. Nous sommes donc réunis pour examiner la recevabilité de cette proposition de résolution. Comme le prévoit l'article 141 de notre règlement, si nous la déclarons recevable, la conférence des présidents prendra simplement acte de la création de la commission d'enquête ; il n'y aura pas d'examen en séance publique.

Les trois conditions de recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont définies par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Pour être recevable, la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête doit d'abord « recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées ».

Ensuite, elle doit définir un champ d'investigations qui n'interfère pas avec celui d'une mission d'information investie des prérogatives d'une commission d'enquête ou d'une commission d'enquête dont les travaux se seraient achevés dans les douze derniers mois.

Selon le dernier critère de recevabilité, elle ne doit pas contrevenir à l'interdiction faite aux assemblées parlementaires de créer des commissions d'enquête portant sur des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires.

À mon sens, la présente proposition de résolution remplit l'ensemble de ces critères et peut donc être considérée comme recevable.

Le premier critère de recevabilité est pleinement satisfait. L'article unique détaille des dysfonctionnements intervenus lors de certaines élections. La commission d'enquête pourra ainsi examiner des faits précis, qu'il s'agisse de problèmes d'inscription sur les listes électorales ou de difficultés d'ordre matériel intervenues lors de certains scrutins ou campagnes électorales. À cet égard, l'exposé des motifs fournit des exemples précis, qu'il s'agisse des difficultés rencontrées lors de la distribution des plis électoraux pendant les élections départementales et régionales de 2021 ou du manque de panneaux d'affichage de la propagande électorale dans certaines communes lors des élections européennes et législatives de 2024.

De même, le second critère de recevabilité – l'absence de travaux conduits sur un sujet identique dans les douze derniers mois – est rempli.

Quant au dernier critère, l'absence d'empiétement sur des actions judiciaires en cours, il est également satisfait, comme l'a confirmé le garde des sceaux dans un courrier du 15 novembre dernier.

La proposition de résolution étant selon moi conforme aux exigences de recevabilité, je propose donc que notre commission la déclare recevable.

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Nous en venons aux orateurs des groupes.

Mme Monique Griseti (RN). Le groupe Rassemblement national ne relève pas de motif d'irrecevabilité. L'objet de cette commission d'enquête est précisément défini, puisque cinq missions lui sont attribuées, relatives aux inscriptions sur les listes électorales, à la propagande électorale, aux dysfonctionnements dans les bureaux de vote et systèmes de vote électronique, et aux sondages électoraux. Ces différents points ne font pas l'objet de procédures judiciaires en cours. En conséquence, la recevabilité de cette proposition de résolution ne présente pas de difficultés.

La création de cette commission d'enquête est également opportune sur le fond. Le taux de participation des inscrits aux élections législatives a nettement augmenté en 2024 par rapport à 2022, mais il ne s'agit que de la partie émergée de l'iceberg : plus d'un tiers des inscrits ne se sont pas présentés dans les isolements. L'exposé des motifs souligne ainsi, à raison, que le taux de participation est affecté par divers facteurs qui entachent l'élan démocratique de notre pays. Il paraît nécessaire de mieux les identifier pour mieux les contrer. L'éloignement géographique ne doit pas être un motif de refus d'aller aux urnes. L'administration ne doit pas être un frein à l'exercice du droit de vote, mais au contraire l'accompagner.

Il est également indispensable de travailler sur la transparence et l'accès à l'information, en prenant en considération le travail de l'ensemble des acteurs, publics ou privés. Il convient de s'interroger sur la nécessité d'une meilleure information des électeurs, sur la facilitation des démarches d'inscription sur les listes électorales et sur les cas de radiation ou tout simplement de non-inscription.

Je tiens à appeler l'attention de la future commission d'enquête sur deux points. Le premier est l'accessibilité des bureaux de vote : il serait normal qu'ils ouvrent et ferment à la même heure dans la même circonscription, et que cette accessibilité ne devienne pas un outil de manipulation électorale. À Marseille, nous subissons une véritable désorganisation avec, en 2021, la fermeture pure et simple de plusieurs bureaux de vote, parfois toute la matinée, faute de personnel. Les citoyens doivent pouvoir se fier à la démocratie et se sentir tous traités de la même manière dans l'exercice de leur droit de vote.

Par ailleurs, s'agissant du contrôle du matériel électoral, il est parfaitement anormal que l'ensemble des bulletins ne soient pas disposés dès l'ouverture des bureaux de vote, que certains manquent ou que d'autres disparaissent entre leur livraison et l'ouverture des bureaux. Cela est insupportable pour notre démocratie. De telles pratiques, erreurs et manipulations de suffrages sont lourdes de conséquences et suscitent la défiance des Français. J'espère que ces sujets seront traités avec une attention particulière.

Je regrette enfin que le sujet du financement des campagnes électorales soit laissé de côté alors qu'il s'agit d'un enjeu crucial dans le processus démocratique, tant sous l'angle de la transparence que de l'indépendance vis-à-vis d'intérêts extérieurs. Il faut permettre davantage d'équité entre les partis, certains rencontrant des difficultés à se financer sur le territoire. La feuille de route de cette commission d'enquête gagnerait ainsi à être complétée par un bilan sur les difficultés en matière de financement des campagnes et les solutions à y apporter ; à cet égard, le projet de la banque de la démocratie, un temps évoqué, a malheureusement été laissé de côté depuis 2017.

M. Guillaume Gouffier Valente (EPR). Les membres du groupe EPR ne voient pas d'inconvénients à voter pour cette proposition de résolution. Au préalable, ils souhaitent saluer l'ensemble de nos collectivités, en particulier les mairies, ainsi que les élus, agents municipaux, agents publics et bénévoles – on les oublie trop souvent – qui permettent l'organisation et la bonne tenue de ces scrutins.

J'aurai deux remarques.

Sur le fond, si je ne doute pas que votre intention soit d'améliorer les choses, certains points gagneraient à être évoqués : l'accès au financement des campagnes ; la formation des mandataires financiers et l'accès à un expert-comptable pour l'établissement des comptes de campagne ; le contrôle des moyens susceptibles d'être utilisés par des collectivités, des entreprises ou des associations pour appuyer des candidatures ; ou surtout la dégradation volontaire et systémique de l'affichage

officiel, véritable fléau démocratique, notamment pour les candidats qui ont le moins de moyens.

Je rappelle que, depuis la loi de du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, il est formellement interdit pour une personne morale, à l'exception des partis ou groupements politiques, de financer la campagne électorale d'un candidat, de lui concéder des dons sous quelque forme que ce soit ou de lui fournir des biens, services ou autres avantages directs ou indirects.

Par ailleurs, du point de vue de la temporalité, il serait souhaitable que la commission d'enquête ne s'achève pas avant la fin de l'étude, par le Conseil constitutionnel, des recours en cours sur quatre-vingt-une circonscriptions, des dossiers et des comptes de campagne. Il est en effet fréquent que le Conseil constitutionnel ou la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques émettent des recommandations et propositions d'améliorations à l'issue de leurs travaux, sous forme de dispositions à caractère législatif ou réglementaire. Nous gagnerions à en débattre.

M. Antoine Léaument (LFI-NFP). Je prends bonne note des éléments déjà évoqués. Le premier axe de travail de cette commission d'enquête concernera la tenue effective des élections – les bureaux de vote ; le fonctionnement du vote électronique, notamment pour les Français de l'étranger ; la durée pendant laquelle sont ouverts ces bureaux ; le regroupement anarchique de certains bureaux.

Elle vise aussi à étudier l'inscription sur les listes électorales, qui est un impensé de notre système : 2,9 millions de personnes, n'étant pas inscrites, sont privées de la possibilité de participer aux élections ; les mal-inscrits – les personnes qui ne sont pas inscrites au bon endroit – rencontrent des difficultés pour se rendre aux urnes. Ainsi, pour un étudiant disposant de très faibles revenus, le coût du déplacement pour se rendre aux urnes dans la ville où il est inscrit peut s'avérer trop élevé : s'il n'a pas pris ses dispositions à temps pour faire une procuration, il ne pourra pas voter. Il s'agit d'un problème démocratique, car les mal-inscrits sont souvent les personnes les moins dotées financièrement et les plus jeunes, ce qui n'est pas sans effet sur les résultats électoraux.

J'ai bien noté vos suggestions sur le financement des campagnes électorales. Nous avons toutefois souhaité limiter le champ de notre commission d'enquête aux éléments que j'ai cités ainsi qu'à la question des sondages. En six mois, cela représente déjà beaucoup de travail. Restons concentrés sur ces sujets afin que nos travaux soient pertinents et utiles à la représentation nationale, et que nous puissions le cas échéant faire des propositions d'ici aux prochaines élections, quelles qu'elles soient.

Dans la majeure partie des pays, l'inscription sur les listes électorales est automatique, la France et les États-Unis faisant figure d'exception – deux pays qui connaissent beaucoup d'abstention, ce que les chercheurs, notamment Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, expliquent en grande partie par la mal-inscription.

Bien qu'opposés à la Constitution de la V^e République, nous acceptons certains de ses articles, comme le troisième, selon lequel la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Encore faut-il que le système électoral fonctionne de manière correcte, pour que les représentants correspondent aux attentes du peuple français.

Mme Colette Capdevielle (SOC). Le groupe socialiste est bien sûr favorable à cette demande de création de commission d'enquête. L'organisation des élections est le fait des communes et de leurs élus et, pour les petites communes, les choses sont souvent compliquées. Alors que se tient le congrès des maires, je souhaite rendre hommage à tous les élus bénévoles pour leur engagement : sans eux, les élections, quelles qu'elles soient, ne pourraient pas avoir lieu en France. J'ajoute que la question des sondages me paraît également essentielle.

M. Philippe Latombe (Dem). Nous soutiendrons la création de cette commission d'enquête.

Mme Agnès Firmin Le Bodo, présidente. Le groupe Horizons et indépendants ne s'opposera pas non plus à la création de cette commission d'enquête.

M. Emmanuel Duplessy, rapporteur. Je me joins aux remerciements faits aux services municipaux pour l'organisation des différents scrutins, ainsi qu'aux citoyens bénévoles, qui contribuent largement à la tenue des bureaux de vote. L'information selon laquelle chaque citoyen peut participer à l'organisation des scrutins est d'ailleurs trop peu connue, alors qu'il s'agit d'une bonne manière de voir comment fonctionne concrètement la démocratie dans nos territoires. Ce sont les citoyens qui, au moment du dépouillement, garantissent le bon fonctionnement des élections : leur engagement bénévole est déterminant.

Je reviens sur la question des angles de travail : son objet une fois déterminé – en l'occurrence il est large, et bien défini – la commission sera libre de son organisation et pourra tirer plus ou moins les fils de chaque sujet. Je pense en particulier à la question de la dégradation des panneaux électoraux, susceptible d'être rattachée à celle de leur accessibilité. Si vous avez des problématiques particulières à faire valoir, je vous invite donc à rejoindre cette commission et à y participer activement.

*La Commission déclare **recevable** la proposition de résolution.*

*

* *

En application de l'article 140 alinéa 2 du Règlement, la commission constate que les conditions requises pour la création, demandée par le groupe La France insoumise – Nouveau Front Populaire, de la commission d'enquête relative à l'organisation des élections en France, sont réunies.

LETTRE DU GARDE DES SCEAUX



Le garde des sceaux,
ministre de la justice

Paris, le 15 NOV. 2024

V/Réf. : D-17-0087
N/Réf. : Parl. n° 202410024948

Madame la Présidente,

Vous avez bien voulu m'informer, conformément aux dispositions de l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale, du dépôt d'une proposition de résolution présentée par Monsieur Antoine Léaument et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête « concernant l'organisation des élections en France ».

J'ai l'honneur de vous faire savoir que le périmètre de la commission d'enquête parlementaire envisagée ne m'apparaît pas susceptible de recouvrir des procédures diligentées à la suite de la commission d'infractions pénales.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma très haute considération.

Didier MIGAUD

Madame Yaël BRAUN-PIVET
Présidente de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
Hôtel de Lassay
128, rue de l'Université
75007 PARIS

13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone standard : 01 44 77 60 60
www.justice.gouv.fr