

N° 493

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juin 2020

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant **annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires,***

Par M. Philippe BAS,

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 :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3021, 3043 et T.A. 431

Sénat : 491 et 494 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LES TROIS OBJECTIFS CONTRADICTOIRES DU PROJET DE LOI.....	5
A. LE REPORT - INÉVITABLE - DES ÉLECTIONS CONSULAIRES	5
B. L'ANNULATION - HYPOTHÉTIQUE - DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET LE REPORT DU SCRUTIN	6
C. LES CONDITIONS D'ORGANISATION DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES	8
D. LA POSSIBILITÉ D'ANNULER LE SECOND TOUR DANS CERTAINS « CLUSTERS » SEULEMENT	8
II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : RECENTER LE TEXTE SUR LES MESURES STRICTEMENT NÉCESSAIRES, EN SUPPRIMANT LES DISPOSITIONS « VIRTUELLES ».....	9
A. UN GRAVE PROBLÈME DE MÉTHODE, DIRECTEMENT LIÉ AUX CHOIX DU GOUVERNEMENT	9
B. LE RECENTRAGE DU TEXTE SUR SES MESURES STRICTEMENT NÉCESSAIRES ..	12
EXAMEN DES ARTICLES	15
• <i>Article 1^{er}</i> A Cadre général du projet de loi	15
• <i>Article 1^{er} (supprimé)</i> Annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon et organisation d'un nouveau scrutin à deux tours.....	16
• <i>Article 1^{er} bis</i> Conditions d'organisation du second tour des élections municipales et communautaires	26
• <i>Article 2</i> Conséquences de l'annulation du second tour et de l'organisation d'un nouveau scrutin sur les listes électorales et le contentieux électoral - Suppression des élections départementales partielles.....	29
• <i>Article 2 bis</i> Prolongation de règles dérogatoires relatives au quorum et aux pouvoirs dans les assemblées délibérantes locales	39
• <i>Article 2 ter</i> Report de la date limite de la réunion d'installation des comités syndicaux	40
• <i>Article 2 quater</i> Précisions sur le calendrier des délibérations indemnitaires.....	40
• <i>Article 2 quinquies</i> Prolongation de règles dérogatoires relatives aux consultations préalables et aux réunions dématérialisées des assemblées délibérantes locales.....	41
• <i>Article 2 sexies</i> Délai de convocation des conseils communautaires renouvelés	42
• <i>Article 2 septies</i> Réunion des assemblées locales en tout lieu	42
• <i>Article 2 octies</i> Prolongation de règles dérogatoires relatives à la publicité des réunions des assemblées délibérantes locales	43
• <i>Article 3 (supprimé)</i> Adaptation des règles de financement de la campagne électorale pour les sénateurs de la série 2	43

• Article 4 Report de l'élection des conseillers consulaires et des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)	46
• Article 4 bis (nouveau) Modalités d'entrée en vigueur de la réforme des conseils consulaires	54
• Article 4 ter (nouveau) Conditions d'exercice des mandats de conseiller consulaire et de membre de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)	55
• Article 4 quater (nouveau) Modalités d'organisation des élections consulaires	58
• Article 5 Annulation partielle du second tour et organisation d'un nouveau scrutin à deux tours dans les communes ou collectivités territoriales concernées	58
• Article 6 Désignation, pour les élections sénatoriales, des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants dans certaines communes associées de Polynésie française	64
• <i>Intitulé du projet de loi</i>	68
EXAMEN EN COMMISSION	69
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	85
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	87
LA LOI EN CONSTRUCTION	89

L'ESSENTIEL

Réunie le mardi 9 juin 2020, la commission des lois a examiné le rapport de Philippe Bas (Les Républicains - Manche) sur le projet de loi n° 491 (2019-2020) portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires.

Ce texte a été adopté par l'Assemblée nationale le 8 juin 2020, après engagement de la procédure accélérée.

S'étonnant de la méthode inédite employée par le Gouvernement, qui impose au Parlement de se prononcer sur des dispositions purement « virtuelles », la commission a adopté 37 amendements afin de recentrer ce projet de loi sur les seules mesures nécessaires pour traiter de situations avérées : l'organisation du second tour des élections municipales le 28 juin prochain et le report des élections consulaires.

*

I. LES TROIS OBJECTIFS CONTRADICTOIRES DU PROJET DE LOI

Tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, le projet de loi poursuit quatre objectifs, dont les trois derniers sont contradictoires.

A. LE REPORT - INÉVITABLE - DES ÉLECTIONS CONSULAIRES

Le projet de loi reporte l'élection des 443 conseillers consulaires représentant les Français de l'étranger, compte tenu de la situation sanitaire prévalant dans certaines régions du monde (**article 4**).

Ce report semble inévitable : dès le 29 avril dernier, la mission de suivi de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, mise en place par la commission des lois, a exprimé ses réserves quant à la tenue du

scrutin¹. Ses doutes ont été confirmés par le comité de scientifiques, dans son avis du 18 mai dernier².

Prévues en juin 2020, les élections consulaires seraient reportées à une date fixée par décret et, au plus tard, en mai 2021. Le mandat des élus « sortants » serait prolongé jusqu'au prochain scrutin, de même que celui des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

Pour plus de sécurité juridique, **la commission a souhaité que ce scrutin ait lieu en mai 2021**, sans possibilité pour le Gouvernement d'en anticiper la tenue. La prolongation des mandats relève en effet de la loi, non d'un décret, comme l'affirme l'article 34 de la Constitution.

Les élections consulaires resteront toutefois particulièrement complexes à organiser, même en mai 2021 : certaines régions peuvent connaître des pics ou des « rebonds » de l'épidémie de covid-19 ; les déplacements vers les bureaux de vote resteront difficiles, voire impossibles.

Le Gouvernement doit donc œuvrer dès à présent pour permettre la bonne organisation des élections consulaires, notamment en sécurisant la plateforme de vote par internet – dont le prestataire vient d'être placé en liquidation judiciaire – et en autorisant le vote par correspondance « papier ».

Il conviendra, enfin, de **mieux reconnaître l'engagement des conseillers consulaires**, qui œuvrent quotidiennement au service de nos compatriotes expatriés.

B. L'ANNULATION - HYPOTHÉTIQUE - DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET LE REPORT DU SCRUTIN

Le projet de loi autorise le Gouvernement à annuler l'ensemble du second tour des élections municipales prévu en juin 2020, si les conditions sanitaires ne permettent pas sa tenue (articles 1^{er} et 2).

Une telle annulation concernerait **4 855 communes** (dans lesquelles des sièges restent à pourvoir après le premier tour organisé le 15 mars dernier) ainsi que la métropole de Lyon, mais pas les communes de Nouvelle-Calédonie ni de Polynésie française.

Une nouvelle élection à deux tours devrait être organisée à une date fixée par décret et, au plus tard, en janvier 2021, ce qui laisserait une importante marge de manœuvre au Gouvernement. Diverses mesures transitoires seraient prévues dans l'attente de ce scrutin.

¹ Covid-19 : deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, 29 avril 2020, p. 118-119. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante :

http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI_Covid19/Mission_suivi_urgence_Covid-19_Deuxieme_rapport_etape.pdf.

² Modalités sanitaires du processus électoral à la sortie du confinement, avis du 18 mai 2020, p. 11.

Sur le plan juridique, le dispositif retenu par l'Assemblée nationale présente une fragilité : il fait dépendre l'entrée en vigueur des articles 1^{er}, 2 et 3 du projet de loi de la décision du Gouvernement de convoquer, ou non, les électeurs pour le second tour des élections municipales. De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel interdit toutefois au législateur de renvoyer à une mesure réglementaire le soin de fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'il édicte¹.

**Dispositions transitoires prévues dans l'hypothèse où
le second tour des élections municipales serait annulé**

- **Le mandat des conseillers municipaux « sortants » serait prolongé** jusqu'à la nouvelle élection ;

- Les électeurs n'ayant pas pu s'inscrire sur les listes électorales pour l'élection du 15 mars 2020 pourraient le faire en vue du nouveau scrutin, au plus tard le sixième vendredi précédant celui-ci ;

- Dans **les communes de moins de 1 000 habitants** dont le conseil municipal n'a pas été élu au complet dès le premier tour du 15 mars dernier, le mandat des conseillers municipaux nouvellement élus ne serait pas remis en cause. Leur entrée en fonction serait toutefois différée jusqu'aux prochaines élections, pour qu'ils siègent dans un conseil municipal entièrement renouvelé. Ce régime s'appliquerait également au conseil de Paris ;

- Un **bureau provisoire** serait élu dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre « hybrides » (où une partie seulement des conseillers communautaires ont été désignés à la suite du premier tour organisé le 15 mars).

Les élections départementales partielles seraient également supprimées jusqu'au prochain renouvellement général des conseils départementaux, prévu en mars 2021.

Le projet de loi postule enfin que le renouvellement des sénateurs de la série 2 ne pourra pas avoir lieu en septembre 2020, en raison de l'annulation du second tour des élections municipales. Il est complété par le projet de loi organique n° 472 (2019-2020)² qui prolonge d'un an le mandat des 178 sénateurs concernés.

En conséquence, **l'article 3** interrompt la période de financement de la campagne électorale des élections sénatoriales, qui a débuté depuis le 1^{er} mars dernier. Les dépenses engagées depuis cette date ne seraient pas remboursées par l'État.

¹ Conseil constitutionnel, 29 décembre 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, décision n° 86-223 DC.

² Projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles, inscrit à l'ordre du jour du Sénat pour la séance du 17 juin 2020.

C. LES CONDITIONS D'ORGANISATION DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES

Sans craindre la contradiction, le projet de loi précise **les conditions d'organisation du second tour des élections municipales (article 1^{er} bis)**, alors qu'il propose dans le même temps de l'annuler...

En raison des contraintes sanitaires, **un même mandataire pourrait bénéficier de deux procurations établies sur le territoire national**, contre une seule aujourd'hui.

Bien qu'introduite par des députés de la majorité présidentielle, cette mesure reprend directement la proposition de loi sénatoriale tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020, dont toutes les dispositions ont été adoptées par le Sénat le 3 juin dernier.

Enfin, **l'article 6** donne plus de souplesse pour **la désignation des grands électeurs sénatoriaux en Polynésie française**, dont certaines communes associées sont réparties entre plusieurs îles.

D. LA POSSIBILITÉ D'ANNULER LE SECOND TOUR DANS CERTAINS « CLUSTERS » SEULEMENT

Introduit en première lecture par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, **l'article 5 autorise le Gouvernement à annuler, par décret en conseil des ministres, le second tour des élections municipales dans les seules communes « où l'évolution de la situation sanitaire locale ne permet pas sa tenue »**. Le scrutin serait maintenu sur le reste du territoire national.

Cette disposition couvrirait les territoires où existent encore des **clusters épidémiques** : elle ne pourrait pas concerner plus de 242 communes (ce qui correspond à 5 % des communes pour lesquelles un second tour est nécessaire).

Cette mesure permettrait, selon le Gouvernement, de prendre notamment en considération **la situation de Mayotte et de la Guyane**, où la pandémie de covid-19 semble rester particulièrement virulente, comme l'a indiqué le comité de scientifiques dans son avis du 8 juin (voir *infra*).

Au regard des circonstances locales, le scrutin pourrait être annulé dans les *clusters* jusqu'à la veille au soir, après avis circonstancié et public du comité de scientifiques et information de l'Assemblée nationale et du Sénat. Une nouvelle élection devrait être organisée dans un délai de quatre mois, soit au plus tard à la fin du mois d'octobre.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : RECENTRER LE TEXTE SUR LES MESURES STRICTEMENT NÉCESSAIRES, EN SUPPRIMANT LES DISPOSITIONS « VIRTUELLES »

A. UN GRAVE PROBLÈME DE MÉTHODE, DIRECTEMENT LIÉ AUX CHOIX DU GOUVERNEMENT

Les mesures relatives à l'annulation du second tour des élections municipales entrent en totale contradiction avec la décision du Gouvernement de convoquer 16,5 millions d'électeurs aux urnes pour le 28 juin prochain¹.

Cette décision d'organiser les élections s'appuie d'ailleurs sur les avis du comité de scientifiques, rendus le 18 mai 2020 puis, à la demande du Président du Sénat, le 8 juin.

Le contexte sanitaire : les principaux constats du comité de scientifiques

- Avis du 18 mai 2020

Le comité de scientifiques affirme que, *« d'un point de vue sanitaire, la tenue d'un seul tour de scrutin plutôt que deux, indépendamment des dates retenues, est de nature à réduire les risques sanitaires, au sens statistique du terme »*.

Il identifie toutefois **plusieurs risques** auxquels s'exposent les candidats et les équipes de campagne, *« les électeurs en allant voter »* et *« les personnes participant aux opérations de vote »*. Il met aussi en exergue les risques *« liés à une reprise de l'épidémie, suivant les élections sous forme de clusters ou d'une petite vague »*.

Le comité de scientifiques émet, en conséquence, **plusieurs préconisations concernant l'organisation de la campagne électorale** – avec la limitation des contacts physiques – **et le déroulement des opérations de vote**.

Il précise, enfin, qu'il *« est encore trop tôt pour évaluer le niveau de circulation (du virus) pendant le mois de juin. Les premières estimations ne seront sans doute disponibles que dans quelques semaines. Cette évaluation pourrait alors motiver, selon ses résultats, une nouvelle interruption du processus électoral »*. Il appelle donc *« à tenir compte de la situation épidémiologique dans les 15 jours précédant la date décidée du scrutin, ainsi qu'à une surveillance soutenue 15 jours après le scrutin »*.

- Avis du 8 juin 2020

Le comité de scientifique écrit que *« les indicateurs épidémiologiques rassemblés à la date du 5 juin (...) ne témoignent pas d'une reprise de l'épidémie »*, le nombre de reproduction effectif du virus (« R 0 ») étant inférieur à 1 sur le territoire national et l'épidémie étant *« sous contrôle »*. Il constate néanmoins la survenue de foyers épidémiques : *« le virus continue de circuler sur l'ensemble du territoire, ce qui était attendu à la sortie du confinement »*.

¹ Décret n° 2020-642 du 27 mai 2020 fixant la date du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs.

Deux collectivités d'outre-mer rencontrent des difficultés particulières : la Guyane et Mayotte.

En Guyane, « les données de surveillance montrent une circulation virale en augmentation (...), variable selon les territoires, nécessitant une vigilance importante de l'ensemble de la population », en particulier à Saint-Georges.

À Mayotte, la forte augmentation des cas « est en grande partie liée à un cluster identifié dans la prison de Majicavo ».

Lors de l'examen, en première lecture, du projet de loi, le ministre de l'intérieur a déclaré devant l'Assemblée nationale : « cette option [de l'annulation du second tour], nous devons nous y préparer, et c'est le sens même de ce projet de loi, mais j'insiste sur le fait que ce n'est qu'une option, la volonté du Gouvernement étant bien [de l'organiser] le 28 juin et les électeurs étant bien convoqués pour cette date. C'est seulement dans l'hypothèse, qui n'est pas celle que nous envisageons au moment où je vous parle, où la situation épidémique s'aggraverait, que nous pourrions suspendre le processus électoral »¹.

Dans l'attente, l'Assemblée nationale et le Sénat sont appelés à statuer sur des **dispositions « virtuelles »**, inscrites sur l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement.

Certes, « gouverner, c'est prévoir », comme disait Adolphe Thiers au XIX^{ème} siècle. **Mais gouverner c'est également « choisir, si difficiles que soient les choix »**, comme l'affirmait Pierre Mendès-France en 1953.

Le Parlement n'a pas vocation à trancher des questions hypothétiques, et moins encore en ces temps où tant de problèmes bien réels assaillent la Nation du fait de la crise économique et sociale d'une gravité exceptionnelle provoquée par la pandémie mondiale de covid-19.

La méthode retenue par le Gouvernement pourrait d'ailleurs remettre en cause le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires, pourtant garanti par la jurisprudence constitutionnelle². Soulignant le caractère « hypothétique » du projet de loi, le Conseil d'État a relevé qu'il était appelé « à se prononcer sans être en mesure d'apprécier si les conditions requises pour décider de l'annulation des résultats du premier tour dans les communes concernées seront remplies à la date d'adoption de la loi »³.

Cette méthode de travail ne se justifie d'ailleurs par aucune contrainte calendaire réelle. Elle ajoute inutilement de la confusion non seulement pour le Parlement, mais également pour les candidats et les électeurs appelés aux urnes dans une période déjà très incertaine.

¹ Compte rendu intégral de l'Assemblée nationale du 5 juin 2020.

² Conseil constitutionnel, 26 décembre 2017, Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, décision n° 2016-745 DC.

³ Avis n° 400229 du 26 mai 2020 sur le projet de loi.

Le calendrier retenu : une autre méthode – plus cohérente – était possible

Conformément à l'article 42 de la Constitution, la **procédure accélérée** peut être engagée à tout moment, avant l'ouverture de la séance publique dans la première assemblée saisie. Sur un projet de loi ordinaire, elle **lève toutes les contraintes calendaires** du Gouvernement, qui maîtrise également une large partie de l'ordre du jour du Parlement.

En l'espèce, il était donc tout à fait possible pour l'exécutif de demander l'inscription de son texte à l'ordre du jour du Parlement à la mi-juin et dans la seule hypothèse où il aurait effectivement annulé le second tour des élections municipales.

Le Sénat aurait alors naturellement pris ses responsabilités pour tirer les conséquences législatives de cette situation dans les délais les plus rapides, comme il l'a fait à deux reprises depuis le mois de mars 2020 pour permettre la déclaration de l'état d'urgence sanitaire¹ puis sa prorogation². Ces deux lois ont, en effet, été adoptées très rapidement par le Parlement, en respectivement cinq et neuf jours.

La précipitation du Gouvernement l'a d'ailleurs contraint à demander **le report du vote du projet de loi à l'Assemblée nationale, afin de recueillir l'avis préalable du Congrès de la Nouvelle-Calédonie** (en application de l'article 90 de la loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999).

L'adoption de l'ensemble des dispositions du texte du Gouvernement entraînerait une situation constitutionnelle inédite, et critiquable, puisqu'elle qu'elle imposerait au Président de la République de promulguer un texte qui serait, pour une large partie, inapplicable.

À tout le moins, le Président de la République pourrait se trouver dans la situation de devoir demander au Parlement une seconde délibération, en application de l'article 10 de la Constitution.

Pour ne rien arranger, les seules dispositions utiles de ce projet de loi devraient entrer en vigueur trop tardivement, compliquant un peu plus l'organisation du second tour des élections municipales.

L'élargissement des **procurations** en constitue l'exemple topique, alors que beaucoup d'électeurs ne pourront pas se rendre jusqu'au bureau de vote, soit parce qu'ils sont atteints du covid-19, soit parce qu'ils présentent une vulnérabilité physique.

Si le Gouvernement parvient à faire aboutir son texte aux alentours du 20 juin – ce qui constitue déjà une hypothèse optimiste – il n'est guère réaliste de croire que les électeurs pourront pleinement bénéficier du nouveau régime des procurations d'ici le 28 juin.

Une nouvelle fois, le Gouvernement a fait le choix d'un calendrier inadapté, alors même qu'il avait convoqué les électeurs pour cette date...

¹ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

² Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

La proposition de loi sénatoriale adoptée le 2 juin dernier pour créer un véritable « service public des procurations » aurait constitué le véhicule législatif le plus approprié pour régler cette question. Il est regrettable que le Gouvernement se soit pourtant, sans explication valable, refusé à l'utiliser¹.

B. LE RECENTRAGE DU TEXTE SUR SES MESURES STRICTEMENT NÉCESSAIRES

À l'initiative de son rapporteur, **la commission des lois a recentré le texte sur ses mesures strictement nécessaires.**

Elle a donc **supprimé toutes les dispositions « virtuelles »** qui, à ce stade de la navette, n'ont pas vocation à entrer en vigueur. Tel est le cas de l'article 1^{er}, traitant d'une hypothétique annulation de l'ensemble du second tour des élections municipales et des élections départementales partielles.

À l'inverse, la commission a maintenu la possibilité pour le Gouvernement d'annuler le scrutin dans les communes les plus durement touchés par le covid-19 (« clusters »), tout en l'encadrant. Ce dispositif serait circonscrit à un nombre limité de communes et devrait respecter des règles procédurales très précises (prise d'un décret en conseil des ministres après information du Parlement, organisation de nouvelles élections avant le 31 octobre 2020, etc.).

La commission a également apporté, par des mesures nouvelles, des réponses appropriées aux difficultés liées à l'organisation pratique du second tour des élections municipales et au report des élections consulaires.

Les amendements adoptés s'articulent en conséquence autour de **trois objectifs** : mieux organiser le scrutin du 28 juin prochain, sécuriser l'action des élus locaux et reconnaître l'engagement des élus représentant les Français de l'étranger.

¹ Proposition tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020. Le Gouvernement ayant refusé d'engager la procédure accélérée, ce texte n'a pas pu être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale avant le scrutin.

Les dix principaux apports de la commission des lois du Sénat

Mieux organiser le second tour des élections municipales, prévu le 28 juin prochain

1. Faciliter le recours aux procurations en :

. permettant aux électeurs de disposer d'une procuration dans une autre commune pour voter au nom d'un membre de leur famille proche (parents et grands-parents notamment) ;

. garantissant que les personnes les plus fragiles pourront plus facilement établir leur procuration depuis leur domicile, sans se déplacer jusqu'au poste de police ou de gendarmerie ;

. informant plus rapidement les communes des procurations établies par les électeurs inscrits sur leur liste électorale ;

2. Garantir la mise à disposition de masques dans les bureaux de vote, dont le financement serait assuré par l'État ;

3. S'assurer du bon déroulement du dépouillement, en permettant au président du bureau de vote de limiter le nombre de personnes autorisées à y assister ;

4. Faciliter le fonctionnement des assemblées locales au-delà du terme de l'état d'urgence sanitaire (quorum, pouvoirs, visioconférences, etc.).

Sécuriser l'action des élus locaux

5. Rétablir des délais plus proches du droit commun pour l'examen des recours contre l'élection des candidats élus le 15 mars 2020, afin qu'une incertitude ne pèse pas sur leur mandat jusqu'à l'année prochaine ;

6. Clarifier le calendrier pour le vote des indemnités des membres des conseils municipaux et communautaires.

Veiller au bon déroulement des élections consulaires et mieux reconnaître l'engagement des élus représentant les Français de l'étranger

7. Fixer une date certaine (mai 2021) pour les prochaines élections consulaires et autoriser le vote par correspondance « papier », dans des conditions garantissant la sincérité et le secret du vote ;

8. Mieux contrôler l'action du Gouvernement dans la mise en œuvre du vote par internet, en lien avec l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) ;

9. Permettre aux conseillers des Français de l'étranger de présider les conseils consulaires dès le 1^{er} octobre 2020 ;

10. Améliorer les conditions d'exercice du mandat de conseiller des Français de l'étranger, notamment pour mieux concilier leurs fonctions électives et leur vie professionnelle (reconnaissance des acquis de l'expérience, autorisations d'absence, prise en charge des frais de transport, etc.).

En conséquence, **la commission des lois a modifié l'intitulé du texte**, désormais dénommé : *« projet de loi tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires »*.

**La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.
Ce texte sera examiné en séance publique le mercredi 10 juin 2020.**

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A

Cadre général du projet de loi

Inséré à l'initiative de Guillaume Vuilletet, rapporteur de l'Assemblée nationale, cet article, à visée « pédagogique », **précise le cadre général du projet de loi mais illustre également ses contradictions.**

D'une part, **il confirme que le second tour des élections municipales et communautaires aura bien lieu en juin 2020.**

Cette précision paraît toutefois superfétatoire dans la mesure où :

- elle se borne à répéter les dispositions de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

- le Gouvernement a déjà publié le décret de convocation des électeurs¹.

D'autre part, l'article 1^{er} A dresse **la liste des dispositions applicables dans l'hypothèse où le Gouvernement déciderait, par décret en conseil des ministres, d'annuler ce même second tour.** Il s'agit, dans le texte de l'Assemblée nationale, des articles 1^{er}, 2 et 3 du projet de loi.

Outre ses ambiguïtés, ce dispositif pose des difficultés juridiques majeures : conformément à la jurisprudence constitutionnelle, le législateur ne peut pas renvoyer au Gouvernement le soin de fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions qu'il édicte².

En conséquence, **la commission des lois n'a conservé qu'une disposition de l'article 1^{er} A (amendement COM-17 du rapporteur)** : celle prévoyant la remise d'un dernier **rapport du comité de scientifiques**, quinze jours avant le second tour, afin d'analyser les risques sanitaires attachés à la tenue du scrutin. Dans un souci de cohérence, la rédaction retenue s'inspire directement de la loi d'urgence du 23 mars dernier³.

¹ Décret n° 2020-642 du 27 mai 2020 fixant la date du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs.

² Conseil constitutionnel, 29 décembre 1986, Loi de finances rectificative pour 1986, décision n° 86-223 DC.

³ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Pour mémoire, le comité de scientifiques a déjà rendu deux rapports sur ce sujet, le 18 mai puis le 8 juin 2020.

La commission a adopté l'article 1^{er} A **ainsi modifié**.

Article 1^{er} (supprimé)

Annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon et organisation d'un nouveau scrutin à deux tours

L'article 1^{er} du projet de loi prévoit, pour le cas où la situation sanitaire ne permettrait pas de tenir le second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon à la date prévue, l'annulation de ce second tour et l'organisation d'un nouveau scrutin à deux tours, à une date fixée par décret en conseil des ministres, au plus tard le 31 janvier 2021.

La commission des lois a supprimé cet article.

1. L'hypothèse d'une annulation du second tour et l'intervention du législateur

Le second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon doit en principe se tenir le **dimanche 28 juin 2020**, comme l'a décidé le Gouvernement en application du I de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, aux termes duquel ce second tour doit avoir lieu « *au plus tard en juin 2020* »¹.

Si les circonstances sanitaires exigeaient d'annuler l'organisation de ce second tour, l'intervention du législateur serait nécessaire à plusieurs égards :

- la législation en vigueur n'autorise pas le Gouvernement à convoquer les électeurs pour un second tour au-delà de cette date, ce qui se heurterait, en tout état de cause, à un obstacle constitutionnel en raison de l'éloignement des deux tours de scrutin et de l'atteinte qui serait ainsi portée

¹ Décret n° 2020-642 du 27 mai 2020 fixant la date du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs.

à la sincérité du scrutin ainsi qu'à l'égalité devant le suffrage¹ ; **il faudrait donc qu'une nouvelle loi annule les résultats du premier tour lorsque ceux-ci n'ont pas été conclusifs et prévoit l'organisation d'une nouvelle élection à deux tours à une date ultérieure ;**

- il serait également nécessaire de prolonger les mandats en cours ou de déterminer de toute autre façon les modalités d'administration provisoire des communes et groupements de communes concernés, ainsi que de la métropole de Lyon, jusqu'à la prochaine élection ;

- diverses conséquences de ces décisions devraient être tirées en matière électorale.

Tel est l'objet de l'article 1^{er} du projet de loi que le Gouvernement a choisi de soumettre dès aujourd'hui à l'examen du Parlement, **à titre « conservatoire »**. Dans l'esprit même du Gouvernement, cet article aurait vocation à être **vidé de sa substance au terme de la navette parlementaire, dans le cas où le second tour des élections pourrait être maintenu le 28 juin prochain.**

2. Les dispositions hypothétiques proposées par le Gouvernement

a) L'annulation du second tour et le sort des résultats du premier tour

L'article 1^{er} prévoit d'**annuler le second tour** du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, initialement prévu le 22 mars 2020 et reporté, pour l'heure, au 28 juin.

Il ne s'agit pas de remettre en cause l'ensemble du processus électoral. **Les élections acquises dès le premier tour le demeurent**, ce qui concerne :

- les communes de 1 000 habitants et plus où une liste de candidats a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimées au premier tour et où tous les sièges aux conseils municipal et communautaire ont donc été répartis entre les listes, ainsi que les communes de moins de 1 000 habitants dont le conseil a été intégralement renouvelé au scrutin plurinominal majoritaire. Dans ces communes, les nouveaux élus sont entrés en fonction le 18 mars 2020² et les conseils municipaux ont été installés³ ;

¹ Voir l'avis du Conseil d'État n° 399873 du 18 mars 2020 sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

² Décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 définissant la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020.

³ Demeurerait également acquise l'élection des conseillers d'arrondissement, conseillers de Paris et conseillers métropolitains élus dans le VII^e arrondissement de Paris, seul parmi les secteurs de Paris, Lyon et Marseille où le premier tour ait été conclusif. Toutefois, l'entrée en fonction des nouveaux élus a été différée jusqu'au renouvellement complet du Conseil de Paris.

- les communes de moins de 1 000 habitants où certains candidats seulement ont obtenu au premier tour la majorité des suffrages exprimés et, de ce fait, été élus au conseil municipal¹.

En revanche, **dans les communes de 1 000 habitants et plus, les secteurs de Paris, Lyon et Marseille et les circonscriptions de la métropole de Lyon où le premier tour n'a pas été conclusif, l'article 1^{er} annule également les résultats de ce premier tour.** Dans les communes de moins de 1 000 habitants où certains conseillers municipaux seulement ont déjà été élus, les résultats du premier tour deviendraient caducs en ce qui les concerne.

b) L'organisation d'un nouveau scrutin à deux tours, au plus tard en janvier 2021, et le nouveau report de l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires déjà élus dans les communes et arrondissements concernés

En conséquence de ce qui précède, **un nouveau scrutin à deux tours serait organisé, à une date fixée par décret en conseil des ministres, « lorsque la situation sanitaire le permet[trait] » et au plus tard au mois de janvier 2021.** Ce décret, qui devrait être publié au plus tard six semaines avant l'élection, serait pris après avis du comité de scientifiques institué au titre de l'état d'urgence sanitaire, lequel serait réuni, le cas échéant, dans sa dernière composition précédant la fin de l'état d'urgence sanitaire. Le Gouvernement devrait également remettre au Parlement un rapport fondé sur cet avis, au plus tard cinq jours avant la publication du décret.

Ce nouveau scrutin à deux tours serait destiné à pourvoir :

- l'ensemble des sièges au conseil municipal dans les communes de 1 000 habitants et plus où les résultats du premier tour organisé le 15 mars 2020 auraient été annulés ;

- l'ensemble des sièges de conseillers d'arrondissement dans les secteurs de Paris, Lyon et Marseille où les résultats du premier tour auraient également été annulés ;

- l'ensemble des sièges impartis à ces communes et secteurs au sein des conseils communautaires ;

- l'ensemble des sièges au conseil métropolitain de Lyon ;

- les sièges vacants, pour quelque cause que ce soit, dans les communes de moins de 1 000 habitants. Le Gouvernement entend ainsi que ce nouveau scrutin soit l'occasion, non seulement de pourvoir les sièges non pourvus au premier tour, mais aussi de remplacer les conseillers municipaux

¹ Pour mémoire, l'entrée en fonction de ces candidats élus a été différée jusqu'au lendemain du second tour, tandis que (comme dans les communes de 1 000 habitants et plus où le premier tour n'a pas été conclusif) tous les conseillers municipaux « sortants » sont provisoirement maintenus en fonction.

élus dès le premier tour qui, quoique n'étant pas encore entrés en fonction, auraient cessé d'exercer leur mandat pour quelque cause que ce soit (décès, démission spontanée ou d'office, annulation de leur élection)¹.

Quant aux candidats élus dès le 15 mars 2020 dans les communes de moins de 1 000 habitants dont le conseil municipal n'a pas été intégralement renouvelé à cette date, ils entreraient en fonction le lendemain du tour de scrutin où l'élection serait acquise dans leur commune. De même, les nouveaux élus du VII^e arrondissement de Paris entreraient en fonction en même temps que les autres conseillers d'arrondissement et conseillers de Paris. En ce qui concerne ces élus dont l'entrée en fonction est différée, l'article 1^{er} prévoit :

- que le régime des incompatibilités ne s'applique à eux qu'à compter de leur entrée en fonction, ce qui confirme le choix fait lors de l'adoption du 23 mars 2020 ;

- que **le régime des inéligibilités est aménagé, de sorte qu'ils ne seront pas déclarés démissionnaires d'office si pour une cause survenue postérieurement à leur élection et antérieurement à leur prise de fonction, ils se trouvent dans l'un des cas d'inéligibilité fonctionnelle prévus à l'article L. 231 du code électoral.** Il s'agit de permettre à des agents publics (magistrats, officiers, fonctionnaires de police...) qui avaient provisoirement cessé leurs fonctions pour être éligibles dans une commune de les reprendre, provisoirement aussi et jusqu'à leur entrée en fonction. En revanche, si un candidat élu était frappé, même avant sa prise de fonction, par l'une des causes d'inéligibilité prévues à l'article L. 230 du même code (privation des droits électoraux, placement sous tutelle ou sous curatelle), il serait déclaré démissionnaire d'office.

c) La clôture de la campagne électorale pour le scrutin dont le premier tour a eu lieu le 15 mars 2020

La loi du 23 mars 2020 a prévu de prolonger jusqu'au second tour la campagne électorale lato sensu, entamée en vue du scrutin dont le premier tour a eu lieu le 15 mars 2020. Plus exactement, la campagne officielle doit être ouverte à compter du deuxième lundi précédant le second tour ; les diverses interdictions prévues par le code électoral au cours des six mois précédant le scrutin (affichage hors des emplacements dédiés, publicité commerciale, numéros d'appel gratuits) continuent de s'appliquer dans l'entre-deux-tours, et la période de comptabilisation des dépenses de campagne continue de courir, la date limite de dépôt des comptes étant fixée au 10 juillet 2020 pour les listes présentes au seul premier tour et au

¹ Dans toutes les communes où le premier tour n'a pas été conclusif, l'article 1^{er} prévoit également de prolonger jusqu'au prochain scrutin l'interdiction des élections partielles, prévue par la loi du 23 mars 2020 jusqu'au second tour.

10 septembre 2020 pour celles présentes au second tour¹. Afin de tenir compte de l'allongement de l'intervalle entre les deux tours, le législateur a également habilité le pouvoir réglementaire à relever les plafonds des dépenses de campagne². Quant aux dépenses de propagande *stricto sensu*³, celles engagées en vue du second tour initialement prévu le 22 mars 2020 doivent être remboursées aux listes ayant obtenu au premier tour au moins 10 % des suffrages exprimés, ce qui correspond au seuil de présentation au second tour.

L'hypothèse d'une annulation du second tour conduit le Gouvernement à proposer de revoir l'ensemble de ces dispositions.

Ainsi, l'article 1^{er} du projet de loi prévoit que la « *campagne électorale du scrutin dont le premier tour a eu lieu le 15 mars 2020* » est close à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Les **dépenses de propagande** engagées en vue du premier tour seraient remboursées aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, conformément au droit commun ; celles engagées en vue du second tour le seraient aux listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés, comme le prévoit déjà la loi du 23 mars 2020.

Dans les communes d'au moins 9 000 habitants, les secteurs de Paris, Lyon et Marseille et les circonscriptions de la métropole de Lyon où les résultats du premier tour seraient annulés :

- la **date limite de dépôt des comptes de campagne** pour le scrutin annulé serait fixée au **10 juillet 2020** ;

- le **plafond de dépenses des listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour** est fixé à la même hauteur que celui prévu par le droit commun pour les listes présentes au second tour – sur la recommandation du Conseil d'État et compte tenu des dépenses qui ont déjà pu être engagées, le Gouvernement a renoncé à abaisser ce plafond ;

- **aucune dépense ne pourrait plus être engagée** à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ;

¹ Pour mémoire, les dispositions relatives au financement, au plafonnement et au remboursement des dépenses électorales ainsi qu'à l'établissement et au contrôle des comptes de campagne, prévues au chapitre V bis du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, ne sont pas applicables à l'élection des conseillers municipaux des communes de moins de 9 000 habitants.

² Article 7 du décret n° 2020-643 du 27 mai 2020 relatif au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon de 2020 et à l'adaptation du décret du 9 juillet 1990 à l'état d'urgence sanitaire.

³ Articles L. 224-24 et L. 242 du code électoral. Il s'agit des frais d'impression des bulletins de vote, circulaires et affiches et des frais d'affichage pendant la campagne officielle, remboursés par l'État aux candidats aux élections municipales dans toutes les communes d'au moins 1 000 habitants, ainsi qu'aux candidats aux élections métropolitaines de Lyon.

- les dépenses électorales des candidats tête de liste ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés seraient remboursées forfaitairement suivant les règles de droit commun, par référence au plafond applicable¹ ;

- la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) serait appelée à exercer son contrôle sur les comptes de campagne dans des conditions habituelles ; elle ne serait plus soumise à l'obligation de saisir le juge de l'élection en cas de non-dépôt ou de rejet du compte ou en cas de dépassement du plafond de dépenses, cette saisine étant devenue sans objet du fait de l'annulation des élections, mais resterait tenue de transmettre le dossier au parquet en cas d'irrégularités susceptibles de constituer des infractions pénales.

Dans les communes de 9 000 habitants et plus où le premier tour a été conclusif, ainsi que dans le VII^e arrondissement parisien, la date limite de dépôt des comptes de campagne resterait également fixée au 10 juillet 2020.

d) Les règles applicables au prochain scrutin à deux tours

En ce qui concerne le prochain scrutin à deux tours, qui devrait avoir lieu au plus tard en janvier 2021, l'article 1^{er} prévoit tout d'abord de « *geler* » le chiffre de la population municipale au niveau authentifié avant le scrutin organisé le 15 mars 2020 et, par conséquent, le mode de scrutin. Il s'agit d'éviter que, dans des communes qui auraient franchi entre-temps le seuil de 1 000 habitants, le scrutin de liste s'applique à la prochaine élection alors même que des conseillers municipaux auraient déjà été élus au scrutin plurinominal majoritaire.

De même, la répartition des sièges entre communes (ou entre sections ou secteurs) au sein des conseils communautaires resterait identique à celle qui a été déterminée par arrêté préfectoral, au plus tard le 31 octobre 2019, en vue du renouvellement général de 2020. Cette précision est indispensable, puisque les conseillers communautaires de certaines communes (ou sections ou secteurs) ont déjà été élus ou désignés, en fonction de la répartition précédemment arrêtée.

Par ailleurs, les diverses interdictions relatives à la propagande électorale, normalement applicables pendant les six mois précédant le scrutin, s'appliqueraient à compter du 1^{er} juillet 2020, de même que les règles relatives à l'établissement des comptes de campagne et aux dons aux candidats.

Enfin, l'ensemble des dispositions de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, dont l'entrée en vigueur avait été initialement différée au 30 juin 2020, et dont la loi du 23 mars 2020 avait prévu qu'elles ne s'appliqueraient pas au

¹ Le remboursement forfaitaire serait donc plus élevé pour les listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés, traitées comme si elles avaient été présentes au second tour.

second tour du renouvellement général, s'appliqueraient au prochain scrutin à deux tours et à la campagne qui le précéderait.

e) L'administration provisoire des communes et intercommunalités concernées, ainsi que de la métropole de Lyon

L'hypothèse d'une annulation du second tour et de l'organisation d'un nouveau scrutin à deux tours au cours des prochains mois impose de déterminer les modalités d'administration des collectivités territoriales, arrondissements et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre concernés pendant cet intervalle.

En ce qui concerne les **communes**, les **arrondissements de Paris, Lyon et Marseille** ainsi que la **métropole de Lyon**, l'article 1^{er} prévoit de **prolonger jusqu'à la prochaine élection les solutions aujourd'hui censées s'appliquer jusqu'au second tour**, en vertu de la loi du 23 mars 2020. Les conseillers municipaux et d'arrondissement, les conseillers de Paris et les conseillers métropolitains de Lyon en exercice avant le scrutin du 15 mars 2020 conserveraient donc leur mandat jusqu'à ce que l'élection de leurs successeurs soit acquise (au premier ou au second tour du prochain scrutin). De ce seul fait, et sans qu'il soit besoin de le préciser, les maires et maires d'arrondissement en exercice, ainsi que le président de la métropole de Lyon, seraient maintenus dans leurs fonctions.

S'agissant des **EPCI à fiscalité propre**, le **mandat des conseillers communautaires** des communes où le premier tour de scrutin organisé le 15 mars 2020 n'a pas été conclusif, en exercice avant ce premier tour, serait également **prorogé** jusqu'à l'élection de leurs successeurs¹.

En revanche, **l'article 1^{er} innove en ce qui concerne les exécutifs communautaires**.

Pour mémoire, la loi du 23 mars 2020 a prévu que, dans les EPCI à fiscalité propre « *hybrides* » (où une partie seulement des conseillers communautaires ont été désignés dès le 15 mars 2020), le président, les vice-présidents et les autres membres du bureau conserveraient provisoirement leurs fonctions, même dans le cas où (étant issus d'une commune dont les conseillers ont été renouvelés) ils auraient perdu la qualité de conseiller communautaire. Ce choix a pu être contesté, mais le législateur l'a fait en pleine connaissance de cause, afin d'assurer **la stabilité des exécutifs communautaires** et d'éviter la succession de trois exécutifs distincts en quelques semaines.

Dans l'hypothèse où le second tour serait annulé et un nouveau scrutin organisé ultérieurement, le Gouvernement estime nécessaire de revoir cette règle, certes fortement dérogatoire. Il propose donc que, dans ces

¹ Il en irait de même de tous les conseillers métropolitains issus des secteurs de Paris, Lyon et Marseille, y compris du VII^e arrondissement de Paris où le premier tour a été conclusif, conformément au choix fait lors de l'adoption de la loi du 23 mars 2020.

EPCI à fiscalité propre « *hybrides* », le conseil communautaire désigne en son sein, au plus tard trois semaines après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les membres d'un **bureau provisoire**, qui devrait être **renouvelé à l'issue du renouvellement du conseil** – sauf si la composition de celui-ci n'avait pas évolué, auquel cas l'élection provisoire deviendrait définitive. Il appartiendrait au conseil communautaire de fixer les indemnités des membres du bureau provisoire dans le délai d'un mois suivant leur élection¹.

Une autre solution aurait consisté à maintenir temporairement en fonction les membres de l'exécutif « *sortant* », à la condition qu'ils aient conservé la qualité de conseiller communautaire, à défaut de quoi ils auraient été remplacés dans l'ordre des nominations (le président par le premier vice-président, celui-ci par le deuxième vice-président, *etc.*). C'est la solution qu'avait préférée le Sénat lors de l'examen en première lecture du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. Le Gouvernement l'a écartée au motif que cela conduirait à « *maintenir à la tête de l'EPCI un vice-président à la légitimité très contestable, compte tenu de la composition de l'organe délibérant mixte* »².

f) Le maintien du droit en vigueur en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie

Jugeant certain que les conditions sanitaires en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie permettront d'y tenir le second tour des élections municipales et communautaires le 28 juin 2020, le Gouvernement n'a pas souhaité y étendre l'application des dispositions de l'article 1^{er} du projet de loi, prévoyant au contraire d'abroger le paragraphe de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 qui rend cet article applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

Le principe de spécialité législative s'appliquant, en la matière, sur ces deux territoires, il en résulte que le même article 19 y restera applicable dans sa rédaction actuelle. Même dans le cas où la nouvelle loi entrerait en vigueur avant le 28 juin 2020, l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie ne serait donc pas privée de base légale, et les règles relatives à la campagne électorale demeureraient.

3. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Outre plusieurs amendements rédactionnels ou de précision, l'Assemblée nationale, saisie en première lecture du projet de loi, a adopté, en commission, un amendement de son rapporteur **prévoyant que le second**

¹ En cas de nouvelle élection des membres du bureau après le renouvellement intégral du conseil, l'article 1^{er} précise que le délai de trois mois suivant l'installation du conseil communautaire, normalement imparti à celui-ci pour fixer les indemnités de ses membres, courrait à compter de la première réunion suivant son renouvellement.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 12.

tour du renouvellement général soit annulé, non plus directement par la loi, mais par décret en conseil des ministres pris après consultation du comité de scientifiques institué au titre de l'état d'urgence sanitaire et information du Parlement.

4. La position de la commission des lois : supprimer des dispositions purement hypothétiques

La méthode choisie par le Gouvernement ne manque pas de surprendre.

En l'état actuel des choses, **rien ne laisse présager que le second tour des élections municipales et communautaires, prévu le 28 juin 2020, doive être annulé.** La situation épidémique, quoique toujours préoccupante, est restée stable depuis que le Gouvernement a pris la décision de convoquer les électeurs pour ce second tour, comme en témoigne l'avis du comité de scientifiques publié le lundi 8 juin, à l'exception de la Guyane et de Mayotte¹. Comme il a été relevé dans l'exposé général, le ministre de l'intérieur, lors de la présentation de ce projet de loi devant l'Assemblée nationale, n'envisageait lui-même l'annulation du second tour que comme une hypothèse improbable.

Peut-on demander au Parlement de se prononcer sur une décision aussi grave, sans être en mesure d'apprécier, comme le Conseil d'État l'a noté, « si les conditions requises pour décider de l'annulation des résultats du premier tour dans les communes concernées seront remplies à la date d'adoption de la loi »² ?

Si le projet de loi avait été adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat dans les termes proposés, **le Président de la République se serait trouvé dans la situation inédite de devoir promulguer un texte qui serait, pour une large partie, inapplicable** ou, à tout le moins, de devoir demander au Parlement une seconde délibération.

En prévoyant que le second tour du renouvellement général soit annulé, non plus directement par la loi, mais par décret en conseil des ministres, **nos collègues députés ont fort bien souligné le caractère hypothétique de l'annulation générale du second tour.** Bien que la rédaction retenue ne le précise pas, le décret d'annulation serait vraisemblablement soumis à **une condition de fond, tenant aux risques sanitaires liés à l'organisation du second tour** – dans l'esprit des députés, l'avis du comité de scientifiques est sans doute le même que celui prévu à l'article 1^{er} A, censé porter « *sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue dudit scrutin* ».

¹ La situation de ces territoires pourra être prise en compte grâce aux dispositions de l'article 5 du projet de loi (voir ci-après).

² Avis n° 400229 du 26 mai 2020 sur le projet de loi.

Toutefois, **le texte ainsi modifié se heurte à plusieurs objections d'ordre constitutionnel.**

L'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi la fixation des règles concernant **le régime électoral des assemblées locales**. Il en résulte, selon le Conseil constitutionnel et conformément à une pratique républicaine constante, que **le législateur est seul compétent pour déterminer la durée du mandat des élus composant ces assemblées**, dans le respect des principes constitutionnels – notamment le principe d'égalité du suffrage, qui implique que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable¹. Les rôles se répartissent donc de la manière suivante entre le législateur et le pouvoir réglementaire : la loi fixe la durée des mandats et détermine la période au cours de laquelle un scrutin doit être organisé pour les renouveler, le pouvoir réglementaire arrêtant la date effective du scrutin².

Si le premier tour du renouvellement général n'avait pas eu lieu et que la situation sanitaire l'exigeait absolument, le législateur aurait sans aucun doute la faculté d'allonger les mandats en cours et de fixer, avant leur expiration, une période au cours de laquelle un scrutin à deux tours devrait être organisé pour les renouveler. À l'extrême rigueur, et compte tenu des circonstances exceptionnelles qui motiveraient ce report, il n'est pas impossible que le juge constitutionnel admette que les mandats prolongés par la loi arrivent à échéance, non pas au terme fixé par la loi elle-même, mais à la date fixée par voie réglementaire – au cours d'une période légalement définie – pour l'organisation du renouvellement³.

Le premier tour ayant déjà eu lieu, s'il était encore possible de reporter le second sans porter atteinte à la sincérité du scrutin, le législateur pourrait de même prolonger les mandats en cours et fixer un délai pour l'organisation du second tour.

Néanmoins, une difficulté supplémentaire se présente aujourd'hui, qui tient au fait que l'impossibilité d'organiser le second tour au mois de juin nécessiterait d'annuler les résultats du premier tour dans les communes concernées. Or **l'annulation d'un scrutin politique porte une atteinte grave à l'expression du suffrage**. Malgré l'absence de précédent et, partant, de jurisprudence, il est vraisemblable qu'**une telle décision appartient au législateur**, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les **droits civiques** et les **garanties fondamentales**

¹ Décisions du Conseil constitutionnel n^{os} 87-233 DC du 5 janvier 1988, 90-280 DC du 6 décembre 1990, 93-331 DC du 13 janvier 1994, 2010-603 DC du 11 février 2010.

² En ce qui concerne les élections municipales, l'article L. 227 du code électoral dispose que leur renouvellement général a lieu au mois de mars, à une date fixée au moins trois mois auparavant par décret pris en conseil des ministres.

³ Mutatis mutandis, c'est ainsi que le législateur a procédé lors de l'adoption de la loi du 23 mars 2020 : les mandats en cours ont été prolongés jusqu'au second tour, organisé à une date fixée par voie réglementaire au cours d'un délai d'un peu plus de trois mois (jusque fin juin 2020).

accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. En d'autres termes, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale présente un risque d'inconstitutionnalité pour incompétence négative du législateur.

En outre – et cette observation vaut aussi bien à l'égard du texte initial du Gouvernement que du texte transmis par l'Assemblée nationale –, **l'article 1^{er} laisse au pouvoir réglementaire une marge d'appréciation qui paraît excessive pour déterminer la date du prochain scrutin et, partant, la durée de la prolongation des mandats en cours**, entre l'entrée en vigueur de la loi et le 31 janvier 2021. Dans un contexte certes différent, le Conseil constitutionnel a censuré, pour incompétence négative du législateur, les dispositions de la loi n° 88-26 du 8 janvier 1988 relative aux élections cantonales qui, en cas de vacance d'un siège au conseil général, portaient de trois à six mois le délai au cours duquel une élection cantonale partielle devait être organisée, au motif que **le délai retenu par le législateur « ne doit pas ouvrir à l'autorité administrative une possibilité de choix telle qu'elle puisse engendrer l'arbitraire¹ ».**

En tout état de cause, **il n'appartient pas au Parlement de se prononcer sur des dispositions purement hypothétiques.** En cas de dégradation générale de la situation sanitaire, le Gouvernement aurait tout loisir de déposer un nouveau projet de loi annulant le second tour des élections, qui pourrait être adopté par les deux assemblées en quelques heures. Il appartiendrait alors au législateur de fixer la durée de la prolongation des mandats en cours et la période au cours de laquelle un nouveau scrutin devrait être organisé.

Aussi la commission a-t-elle fait le choix de supprimer cet article (**amendement COM-14** du rapporteur).

La commission a **supprimé** l'article 1^{er}.

Article 1^{er} bis

Conditions d'organisation du second tour des élections municipales et communautaires

L'article 1^{er} *bis* précise les conditions d'organisation du second tour des élections municipales et communautaires, dans l'hypothèse où il pourrait effectivement se tenir en juin 2020.

Il autorise **chaque mandataire à disposer de deux procurations établies sur le territoire national, contre une seule en l'état du droit.** Si cette limite n'est pas respectée, les procurations dressées les premières seraient les seules valables ; les autres seraient nulles de plein droit.

¹ *Décision du Conseil constitutionnel n° 87-233 DC du 5 janvier 1988 précitée.*

Issu formellement de deux amendements identiques des députés Sacha Houlié (La République en Marche) et Frédéric Petit (Modem), cet article reprend la **proposition de loi sénatoriale** tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020.

Comme l'a rappelé François-Noël Buffet, rapporteur de ce texte au Sénat, « *en juin prochain, les procurations seront indispensables pour les citoyens qui ne peuvent pas se rendre jusqu'au bureau de vote, soit parce qu'ils sont atteints du covid-19, soit parce qu'ils présentent une vulnérabilité physique* »¹.

Le Gouvernement n'a toutefois pas engagé la procédure accélérée sur cette proposition de loi. Adoptée par le Sénat le 2 juin dernier, elle ne pourra pas être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale avant le scrutin². La majorité à l'Assemblée nationale a préféré introduire ses dispositions dans un autre véhicule législatif, le projet de loi du Gouvernement.

Le rapporteur regrette une telle méthode pour trois raisons.

D'une part, le projet de loi visait initialement à **annuler le second tour des élections municipales et communautaires prévue en juin 2020**, comme le rappelle d'ailleurs son intitulé. Il peut donc paraître étonnant d'introduire en son sein des dispositions relatives à l'organisation de ce même scrutin.

D'autre part, ce projet de loi sera adopté trop tardivement pour mettre en œuvre un véritable « service public des procurations », que le Sénat appelle de ses vœux.

Comme l'a déclaré le président de la commission des lois, « *si d'aventure (le Gouvernement) parvient à faire aboutir (son) texte aux alentours 20 juin – c'est la meilleure hypothèse –, sans recours devant le Conseil constitutionnel, imaginez-vous que l'on puisse organiser un nouveau régime de procuration, et éventuellement de vote par correspondance, entre le 20 et le 28 juin ? Pour ma part, je ne trouve pas cela raisonnable* »³.

¹ Rapport n° 467 (2019-2020) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020.

² En l'absence de procédure accélérée, la discussion d'un texte dans la seconde assemblée saisie ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission (article 42 de la Constitution).

³ Compte rendu intégral de la séance publique du Sénat du 2 juin 2020.

Enfin, l'article 1^{er} bis ne reprend pas plusieurs avancées majeures proposées par le Sénat :

- la possibilité d'établir une procuration en faveur d'un **membre de sa famille proche**¹, y compris lorsqu'il n'est pas inscrit dans la même commune que le mandant ;

- le droit, pour les électeurs les plus fragiles ou infectés par le covid-19, d'établir une **procuration depuis leur domicile**, sans fournir de justificatif préalable ;

- la meilleure **information du mandataire** et des communes pour l'établissement et le suivi des procurations ;

- la garantie, pour les électeurs et les personnes participant à l'organisation ou au déroulement du scrutin, de **se voir proposer un masque à l'entrée du bureau de vote**, ces masques étant pris en charge par l'État (et non par les communes) ;

- la possibilité, pour le président du bureau de vote, de fixer le nombre maximal de personnes autorisées à participer ou à assister au **dépouillement**, en présence d'au moins un représentant par candidat ou par liste de candidats.

En conséquence, la commission des lois a introduit l'ensemble de ces garanties dans le projet de loi (amendement COM-19 du rapporteur).

Le Sénat s'était également prononcé en faveur de l'organisation d'un **vote par correspondance « papier »** pour le second tour du 28 juin prochain, dans des conditions respectant la sincérité et le secret du scrutin.

Le Gouvernement a toutefois rejeté cette proposition, estimant que, « dans un calendrier (électoral) aussi contraint, la faisabilité juridique et technique de la mise en place du vote par correspondance (...) paraît très délicate »². Il semble aujourd'hui trop tard pour organiser un vote par correspondance d'ici le 28 juin prochain³, ce que le rapporteur regrette vivement.

La commission a adopté l'article 1 ^{er} bis ainsi modifié.
--

¹ Conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité, concubin, ascendant, descendant, frère ou sœur.

² Compte rendu intégral de la séance publique du Sénat du 2 juin 2020.

³ Notamment parce que les électeurs auraient dû recevoir leur matériel de vote par correspondance dès le 18 juin 2020.

Article 2

Conséquences de l'annulation du second tour et de l'organisation d'un nouveau scrutin sur les listes électorales et le contentieux électoral - Suppression des élections départementales partielles

L'article 2 du projet de loi, dans sa rédaction transmise, prévoyait de tirer les conséquences de l'annulation générale du second tour des élections municipales et communautaires en ce qui concerne l'établissement des listes électorales, le dépôt et l'examen des comptes de campagne et les délais de jugement des recours contre les opérations électorales du premier tour.

La commission des lois y a substitué d'autres dispositions visant à **rétablir des délais plus raisonnables que ceux actuellement prévus par ordonnance pour l'examen des recours** contre l'élection des conseillers municipaux et communautaires élus dès le 15 mars 2020 et déjà entrés en fonction.

1. La fin du « gel » partiel du corps électoral

Le second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, initialement fixé au dimanche 22 mars 2020, ayant été reporté par le législateur jusqu'au mois de juin au plus tard, **le Gouvernement a estimé nécessaire, afin de garantir la sincérité du scrutin, de « geler » partiellement le corps électoral entre les deux tours.**

Ainsi, l'ordonnance n° 2020-390 du 1^{er} avril 2020¹ a prévu que les listes électorales arrêtées pour le premier tour seraient reprises pour le second, sous réserve des seuls ajustements prévus par le droit commun entre les deux tours d'une même élection (inscription d'office des personnes devenues majeures ou ayant acquis la nationalité française, inscriptions et radiations sur décision de justice). Hors ces cas, les radiations sont interdites et les autres inscriptions et radiations auxquelles procéderait le maire ou la commission de contrôle ne seraient pas prises en compte pour le second tour.

Dans l'hypothèse de l'annulation du second tour et de l'organisation ultérieure d'un nouveau scrutin à deux tours, le Gouvernement propose d'abroger ces dispositions, afin que le droit commun s'applique au nouveau scrutin. Les électeurs n'ayant pas pu s'inscrire sur les listes électorales pour le scrutin du 15 mars 2020 pourront le faire en vue du nouveau scrutin, au plus tard le sixième vendredi précédant celui-ci.

¹ Ordonnance n° 2020-390 du 1^{er} avril 2020 relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021.

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

Par cohérence avec la suppression de l'article 1^{er}, **la commission n'a pas repris ces dispositions** dans sa réécriture de l'article 2 (voir ci-dessous).

2. Les conséquences en matière contentieuse de l'annulation du second tour

a) Les délais de recours et de jugement de droit commun

Selon le **droit commun**, les recours contentieux contre les opérations électorales liées aux élections municipales et communautaires doivent être formés au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour qui suit l'élection, soit le vendredi suivant le premier ou le second tour, selon le cas¹. Les listes d'émargement – pièces essentielles à l'appui d'un recours – sont communiquées à tout électeur pendant un délai de dix jours à compter de l'élection et, éventuellement, durant le dépôt des listes entre les deux tours de scrutin². Le tribunal administratif dispose, pour statuer, d'un délai de deux mois suivant l'enregistrement de la réclamation au greffe, porté à trois mois en cas de renouvellement général. Toutefois, dans les communes de 9 000 habitants et plus, où les dépenses électorales sont plafonnées, le tribunal doit surseoir à statuer jusqu'à ce que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ait rendu sa décision sur l'ensemble des comptes de campagne des listes de candidats de la même commune. Dans ce cas, la CNCCFP, qui dispose normalement d'un délai de six mois pour se prononcer, doit statuer dans le délai de deux mois suivant la date limite de dépôt des comptes, elle-même fixée au dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin³.

Le contentieux de l'élection des conseillers métropolitains de Lyon est soumis à des règles similaires⁴.

¹ Article R. 119 du code électoral. Toutefois, le délai du déféré préfectoral est de quinze jours à compter de la réception du procès-verbal.

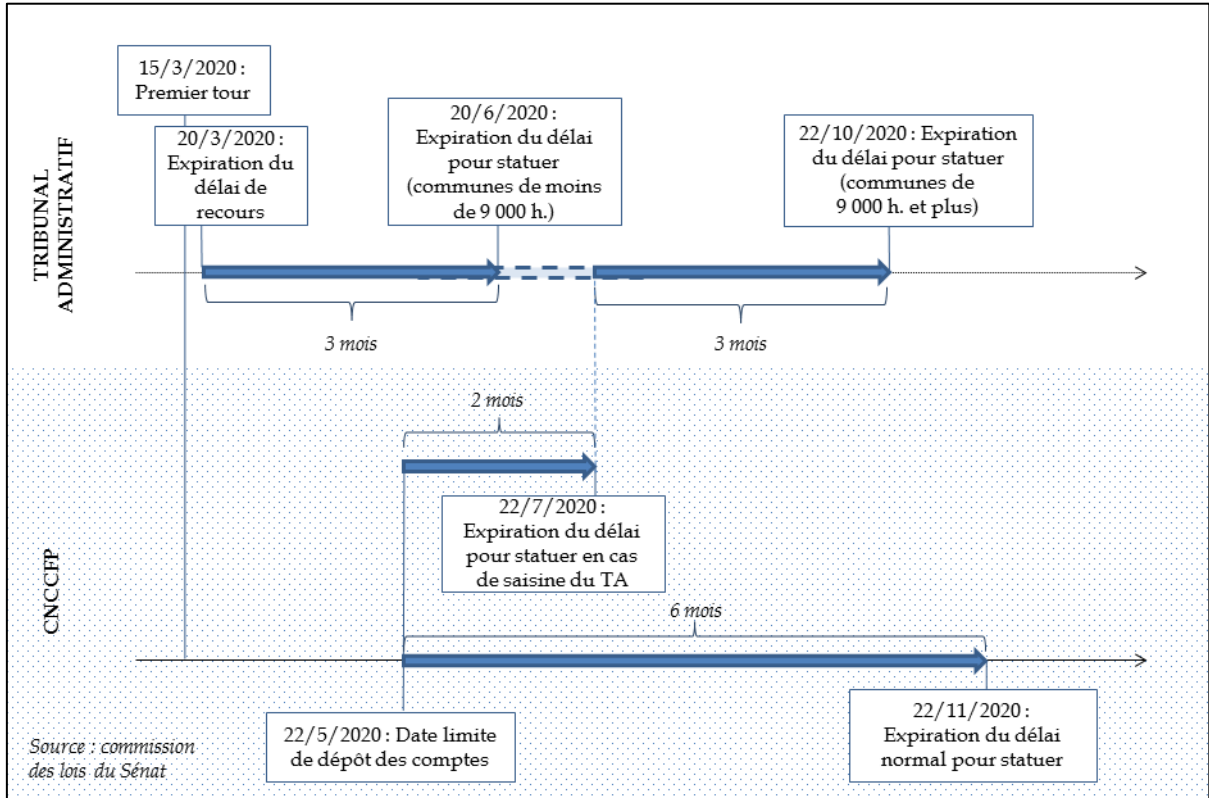
² Article L. 68 du même code.

³ Articles L. 118-2 et R. 120 dudit code. Le contentieux de l'élection des conseillers métropolitains de Lyon est soumis à des règles similaires (article R. 117-1-10 même code).

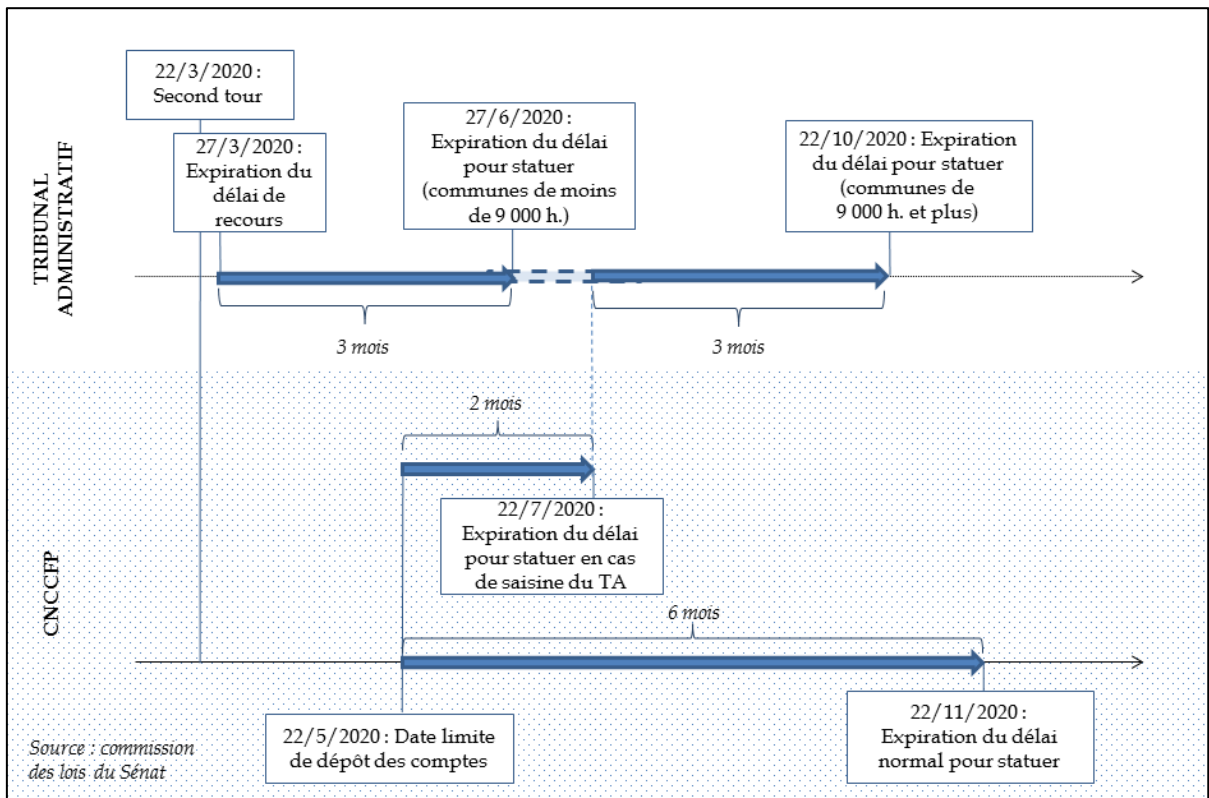
⁴ Articles L. 224-31 et R. 117-1-10 du même code, qui renvoient au régime contentieux des élections départementales, similaire à celui des élections municipales et communautaires.

LES DÉLAIS CONTENTIEUX DE DROIT COMMUN,
APPLIQUÉS AU SCRUTIN PRÉVU LES 15 ET 22 MARS 2020

Contentieux des résultats du premier tour



Contentieux des résultats du second tour



b) Le droit spécial en vigueur

Compte rendu du report du second tour, la loi du 23 mars 2020 et les ordonnances prises pour son application ont dérogé à l'ensemble de ces règles :

- le terme du **délai de recours** contre les opérations électorales du premier tour du renouvellement général des conseils municipaux et communautaires ainsi que du Conseil de Paris a été fixé au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour suivant la date de prise de fonction des conseillers élus dès ce tour, soit le samedi 23 mai 2020 là où les élus ont été installés¹ ; le délai de droit commun est censé s'appliquer aux recours contre les opérations du second tour ;

- il a été prévu que les **listes d'émargement** seraient consultables, dans les communes où un second tour doit avoir lieu, entre la date du décret de convocation des électeurs et la date d'expiration du délai de recours contentieux (soit le vendredi suivant le second tour), et dans les autres communes, entre la date d'entrée en fonction des nouveaux élus et la date d'expiration du recours contentieux (soit le 23 mai 2020) ;

- dans les communes de 9 000 habitants et plus, la **date limite de dépôt des comptes** a été fixée au 10 juillet 2020 pour les listes présentes au seul premier tour et au 10 septembre 2020 pour celles présentes au second tour ;

- conformément au droit commun, **la CNCCFP** disposerait de six mois pour examiner ces comptes, à compter de la date limite de dépôt ; toutefois, **en cas de saisine du juge de l'élection, elle disposerait de trois mois au lieu de deux pour se prononcer** sur l'ensemble des comptes des listes de candidats dans les communes concernées, cet allongement ayant été justifié par le Gouvernement par les difficultés de recrutement anticipés par la Commission en période estivale² ;

- le terme du **délai imparti au juge de l'élection pour statuer** sur les recours formés contre les opérations du premier ou du second tour a été fixé, en principe, au dernier jour du quatrième mois suivant ce second tour, soit – la date de celui-ci ayant été fixée au 28 juin 2020 – le 31 octobre 2020 ; toutefois, dans les communes de 9 000 habitants et plus, le délai pour statuer reste de trois mois à compter de la réception des décisions de la CNCCFP.

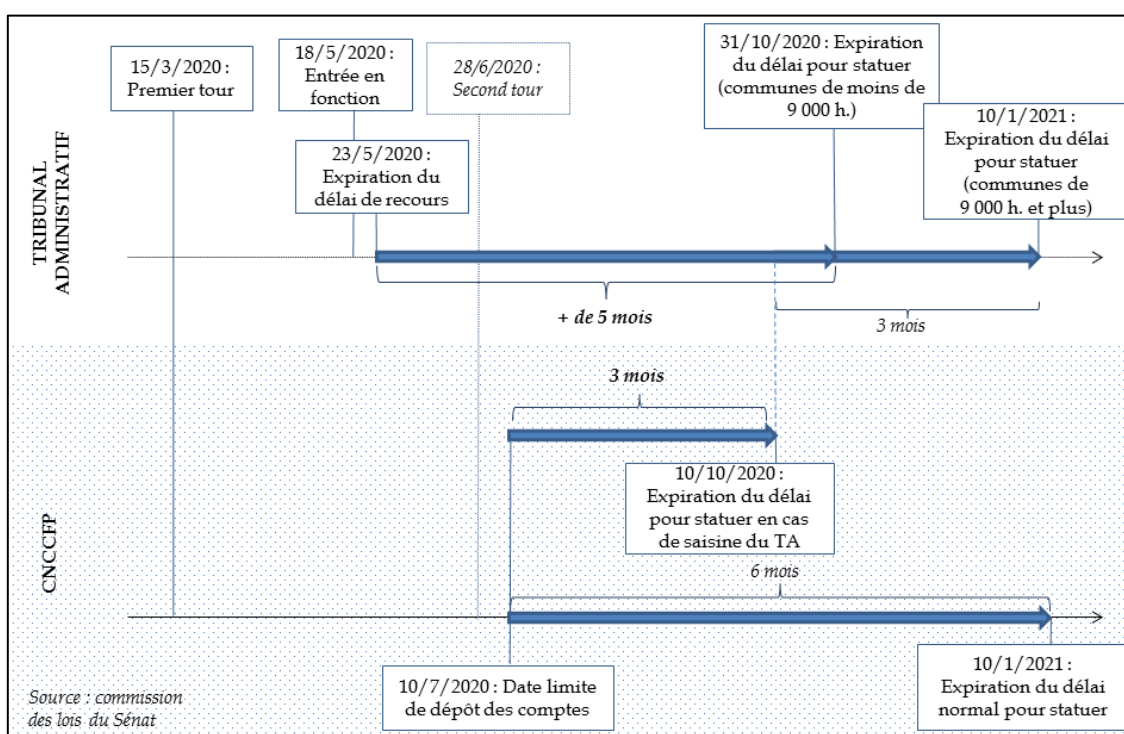
¹ En ce qui concerne les conseillers municipaux élus dès le premier tour dans les communes de moins de 1 000 habitants dont le conseil municipal n'a pas été élu au complet, ainsi que les conseillers de Paris et conseillers d'arrondissement élus dans le VII^e arrondissement, ce délai court à compter de leur entrée en fonctions au lendemain du second tour.

² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-390 du 1er avril 2020.

Comme l'a déjà relevé la commission des lois du Sénat dans le cadre de ses travaux de suivi de l'état d'urgence sanitaire¹, cet ensemble de mesures aboutit à **des délais contentieux excessivement longs pour les candidats élus dès le premier tour**, qui voient ainsi planer une incertitude durable sur la poursuite de leur mandat.

LES DÉLAIS CONTENTIEUX SPÉCIAUX POUR LE SCRUTIN DES 15 MARS ET 28 JUIN 2020 (DROIT EN VIGUEUR)

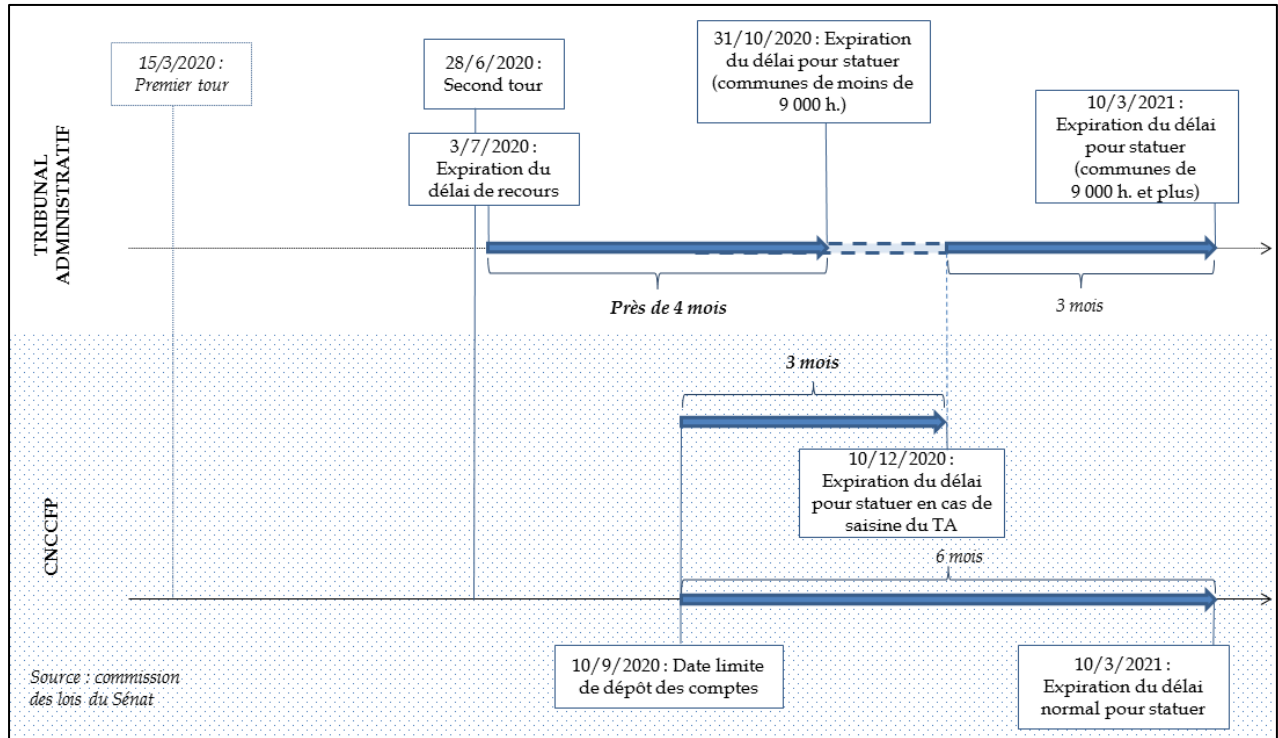
Contentieux des résultats du premier tour²



¹ « 10 premiers jours d'état d'urgence sanitaire : premiers constats », rapport d'étape de la mission de contrôle de la commission des lois du Sénat sur les mesures liées à l'épidémie de covid-10 du 2 avril 2020, consultable à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI_Covid19/Mission_suivi_urgence_Covid-19_Premiers_constats.pdf.

² Par souci de simplicité, ce schéma ne tient pas compte du contentieux de l'élection des candidats élus au premier tour qui ne sont pas encore entrés en fonction (communes de moins de 1 000 habitants et VII^e arrondissement de Paris).

Contentieux des résultats du second tour



c) Les modifications proposées

L'hypothèse d'une annulation du second tour des élections conduit le Gouvernement à proposer de revoir l'ensemble de ces dispositions spéciales.

Les règles contentieuses de droit commun seraient applicables au nouveau scrutin à deux tours, organisé au plus tard en janvier 2021.

Il n'en va pas de même des opérations électorales du premier tour organisé le 15 mars 2020 :

- le projet de loi prévoit d'anticiper le terme du délai de recours contre l'élection des candidats élus dans les communes de moins de 1 000 habitants dont le conseil municipal n'a pas été intégralement renouvelé, ainsi que les candidats élus dans le VII^e arrondissement de Paris : il courrait jusqu'à dix-huit heures le sixième jour suivant la date de publication de la nouvelle loi¹ ;

¹ Rappelons que le délai de recours contre l'élection des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour, dans les communes dont le conseil municipal a été intégralement renouvelé, est d'ores et déjà échu. Dans tous les autres cas, aucun recours ne pourrait être formé contre les opérations du premier tour, dont les résultats auraient été annulés (dans les communes de 1 000 habitants et plus) ou seraient devenus sans objet (dans les communes de moins de 1 000 habitants).

- dans les mêmes communes et dans le VII^e arrondissement de Paris, les **listes d'émargement** seraient consultables jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux¹ ;

- la **date limite de dépôt des comptes de campagne** de toutes les listes présentes au premier tour serait fixée au **10 juillet 2020** ;

- la **CNCCFP** conserverait en principe un délai de six mois pour se prononcer et un **délai dérogatoire de trois mois en cas de saisine du juge de l'élection** ;

- le terme du **délai imparti au juge pour statuer** serait fixé, non plus par rapport à la date du second tour, mais à date fixe, soit le **31 octobre 2020** ; toutefois, dans les communes de 9 000 habitants et plus, le délai pour statuer resterait de trois mois à compter de la réception des décisions de la CNCCFP.

Le droit actuel resterait applicable en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

d) La position de la commission : rétablir des délais de jugement plus raisonnables

La suppression de l'article 1^{er} aurait pu conduire la commission des lois à supprimer purement et simplement les dispositions de l'article 2 visant à en tirer les conséquences en matière contentieuse.

Toutefois, sur proposition de son rapporteur, la commission a voulu saisir l'occasion de cette discussion pour **rétablir des délais plus raisonnables pour l'examen des requêtes contre les opérations électorales liées au renouvellement général**, notamment en ce qui concerne les candidats élus dès le premier tour et d'ores et déjà entrés en fonction au mois de mai.

La situation actuelle de la juridiction administrative, qui a poursuivi son activité pendant le confinement, ne justifie pas des délais de jugement aussi longs que ceux qui ont été prévus par ordonnance. Quant à la CNCCFP, les « *difficultés de recrutement liées à la période estivale* » qui ont motivé l'allongement du délai d'examen des comptes de campagne ne se poseront, par hypothèse, que pour l'examen des comptes liés aux élections acquises dès le 15 mars 2020, qui devront être déposés le 10 juillet. Or les communes dont le conseil municipal est d'ores et déjà complet sont, dans leur immense majorité, des communes de moins de 9 000 habitants, où l'obligation d'établir des comptes de campagne ne s'applique pas. Là où il y aura un second tour, les listes présentes à ce second tour devront déposer

¹ La rédaction prévue à l'article 2 vise toutes les communes et secteurs où des candidats ont été élus dès le premier tour, mais le délai de recours est déjà échu dans les communes dont l'intégralité du conseil municipal a été renouvelé.

leurs comptes le 10 septembre, date à laquelle commencera à courir le délai d'examen des comptes pour ces communes.

D'une manière générale, la décorrélation entre les deux tours de scrutin aura pour conséquence que la charge de travail des juridictions administratives et de la CNCCFP sera moins concentrée en 2020 qu'elle ne l'est habituellement, les années de renouvellement général.

Par l'adoption d'un amendement de réécriture globale de l'article 2, (**amendement COM-15** du rapporteur), la commission des lois a donc souhaité :

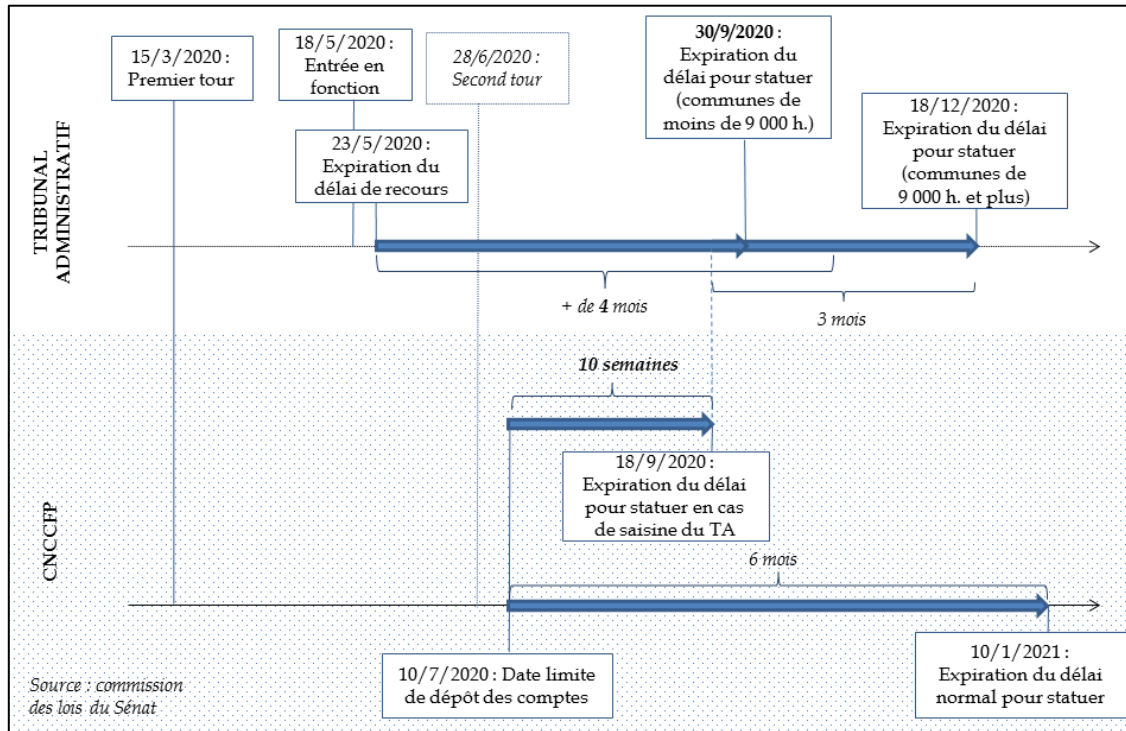
- anticiper d'un mois le terme du délai dont dispose le juge de l'élection pour statuer sur les recours contre les opérations du premier tour dans les communes de moins de 9 000 habitants, pour le fixer au 30 septembre 2019. Ce délai resterait plus long que le droit commun (un peu plus de quatre mois au lieu de trois) ;

- ramener à dix semaines le délai dont dispose la CNCCFP pour se prononcer sur les comptes en cas de recours devant le juge de l'élection ; de ce fait, le terme du délai imparti au juge pour statuer dans les communes de 9 000 habitants et plus serait également rapproché ;

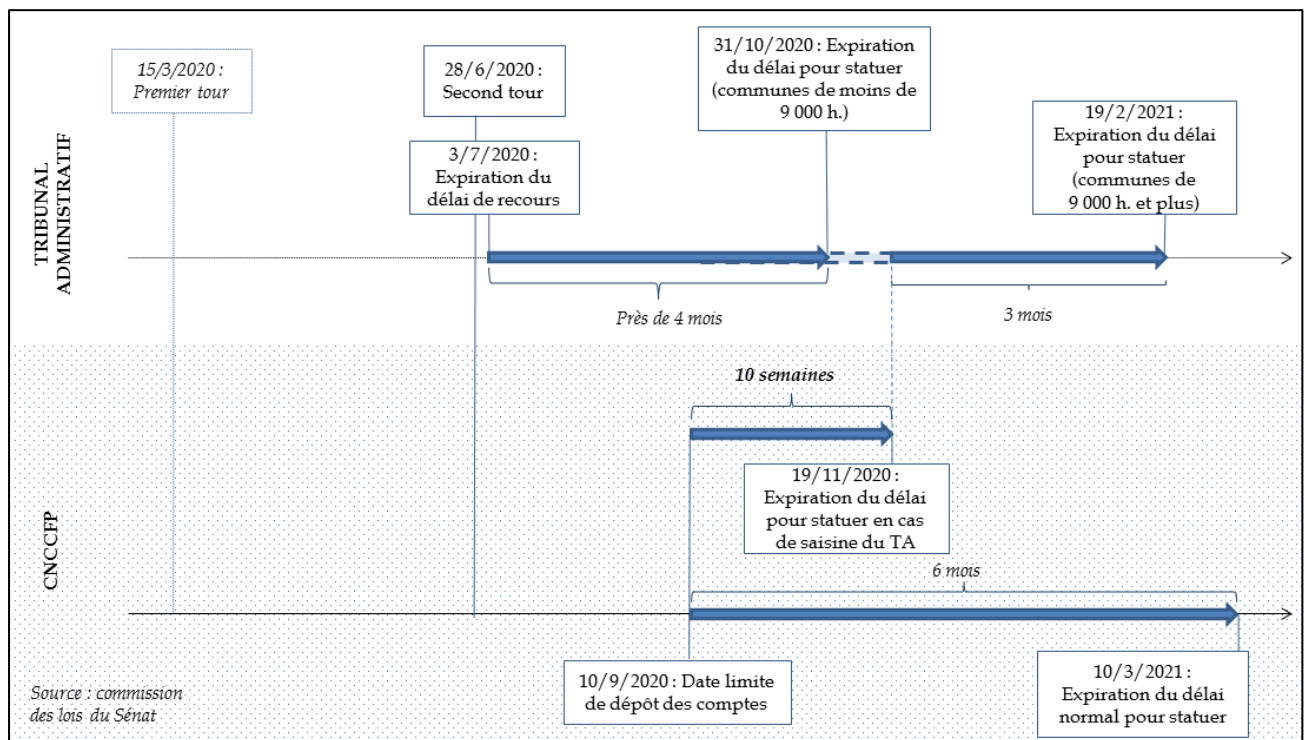
- préciser la rédaction de l'ordonnance n° 2020-390 du 1^{er} avril 2020, afin de lever toute ambiguïté sur le fait que, s'agissant des communes de 9 000 habitants où un second tour doit avoir lieu, le délai dont dispose la CNCCFP court à compter de la date limite de dépôt des comptes des listes présentes au second tour.

LES DÉLAIS CONTENTIEUX SPÉCIAUX POUR LE SCRUTIN DES 15 MARS ET 28 JUIN 2020 (TEXTE DE LA COMMISSION)

Contentieux des résultats du premier tour¹



Contentieux des résultats du second tour



¹ Par souci de simplicité, ce schéma ne tient pas compte du contentieux de l'élection des candidats élus au premier tour qui ne sont pas encore entrés en fonction (communes de moins de 1 000 habitants et VII^e arrondissement de Paris).

3. La suppression des élections cantonales partielles jusqu'au prochain renouvellement général

L'ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020 a prévu que, **si le siège d'un conseiller départemental devient vacant pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, sans qu'il soit possible de pourvoir à son remplacement** (en appelant à siéger le remplaçant de même sexe élu en même temps que lui à cet effet), **il est procédé à une élection partielle dans un délai de quatre mois**, sauf si ce délai expire avant la date du second tour du renouvellement général des conseils municipaux, auquel cas l'élection partielle doit avoir lieu dans le mois suivant ce second tour. Dans un cas comme dans l'autre, la règle de droit commun selon laquelle il n'est procédé à aucune élection partielle au cours des six mois précédant le renouvellement général des conseils municipaux est écartée (le prochain renouvellement devant avoir lieu en mars 2021).

L'objectif initialement poursuivi par cette disposition était d'éviter la tenue d'élections départementales partielles pendant le confinement. La rédaction de l'ordonnance a été ultérieurement revue afin de tenir compte de la prolongation de l'état d'urgence sanitaire malgré la levée du confinement¹.

Aujourd'hui, **le Gouvernement propose au contraire qu'il ne soit procédé à aucune élection cantonale partielle jusqu'au prochain renouvellement général**. Cela revient à rétablir la dispense d'élections partielles au cours des mois précédant le renouvellement et à en allonger la durée d'application de six à neuf mois, en raison, selon l'étude d'impact, du caractère difficilement prévisible de l'évolution de l'épidémie au cours des prochains mois.

Toutefois, **cette modification ne se justifierait vraiment que si la situation épidémique était telle qu'elle imposait également l'annulation du second tour des élections municipales et communautaires**, prévu le 28 juin 2020. Par l'introduction de l'article 1^{er} A, l'Assemblée nationale a d'ailleurs subordonné l'entrée en vigueur de cette disposition - comme du reste de l'article 2 - à l'impossibilité de tenir ce second tour².

Sous cette réserve, nos collègues députés ont adopté cette disposition sans modification.

¹ Ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 visant à adapter le fonctionnement des institutions locales et l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à la prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans le cadre de l'épidémie de covid-19.

² Le Gouvernement en convient également, puisqu'il a limité le champ territorial d'application de la dispense d'élections départementales partielles également prévue à l'article 5 aux seuls cantons composés d'au moins une commune où le second tour serait annulé (voir le commentaire de l'article 5 ci-après).

Par cohérence avec la suppression de l'article 1^{er}, la commission des lois n'a pas repris ces dispositions dans sa nouvelle rédaction de l'article 2.

La commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 2 bis

Prolongation de règles dérogatoires relatives au quorum et aux pouvoirs dans les assemblées délibérantes locales

Introduit par la commission par l'adoption de deux **amendements identiques COM-6 rectifié et COM-44**, présentés respectivement par Jean-Marie Bockel et Nathalie Delattre et modifiés par le **sous-amendement COM-53 du rapporteur**, l'article 2 *bis* vise à **prolonger jusqu'au 30 août 2020**, pour le cas où l'état d'urgence sanitaire ne serait pas prorogé jusque-là, **l'application de règles dérogatoires** prévues par la loi du 23 mars 2020 afin de **faciliter le fonctionnement des assemblées délibérantes locales** en temps de crise.

L'article 10 de cette loi, introduit à l'initiative de la commission des lois du Sénat et applicable pendant l'état d'urgence sanitaire, prévoyait dans sa rédaction initiale de **ramener de la moitié au tiers des membres en exercice le quorum** applicable au sein de ces assemblées, et d'**autoriser chaque membre présent à détenir deux pouvoirs au lieu d'un**. Toutefois, par une ordonnance du 1^{er} avril 2020, **le Gouvernement est allé beaucoup plus loin** en prévoyant que le quorum serait apprécié en fonction des membres présents, mais aussi représentés¹. Ce choix a été **très critiqué** par la mission de contrôle des mesures prises au titre de l'état d'urgence sanitaire, puisqu'il permet à un neuvième seulement des membres en exercice d'une assemblée de délibérer valablement au nom de celle-ci, ce qui porte **une atteinte excessive au fonctionnement démocratique de nos collectivités**².

C'est pourquoi la commission, tout en acceptant la prolongation jusqu'au 30 août de l'abaissement du quorum et de l'augmentation du nombre de pouvoirs par membre présent, a souhaité **rétablir, à compter du 11 juillet 2020** (soit le lendemain du terme aujourd'hui prévu de l'état d'urgence sanitaire), **le principe selon lequel le quorum s'apprécie en fonction des seuls membres présents** : c'est le sens du sous-amendement du rapporteur qu'elle a adopté.

La commission a adopté l'article 2 *bis* **ainsi rédigé**.

¹ Ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19.

² « 10 premiers jours d'état d'urgence sanitaire : premiers constats », rapport précité.

Article 2 *ter*

**Report de la date limite de la réunion d'installation
des comités syndicaux**

Introduit par la commission par l'adoption d'un **amendement COM-35 rectifié** de Françoise Gatel, l'article 2 *ter* vise à accorder un **délaï supplémentaire aux syndicats mixtes « fermés »** pour organiser la **réunion d'installation** de leur organe délibérant à la suite du second tour des élections municipales et communautaires.

En application de la législation en vigueur, le comité syndical doit se réunir au plus tard le vendredi de la quatrième semaine suivant l'élection des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Le second tour des élections municipales ayant été reporté au 28 juin 2020, la réunion d'installation des organes délibérants des EPCI concernés (conseils communautaires et comités de syndicats de communes) et l'élection de leur président pourra avoir lieu jusqu'au vendredi 31 juillet. Dès lors, les comités de syndicats mixtes fermés seraient contraints de se réunir au mois d'août, et au plus tard le vendredi 28 août.

Il a paru raisonnable à la commission de leur accorder jusqu'au vendredi 25 septembre.

La commission a adopté l'article 2 *ter* **ainsi rédigé.**

Article 2 *quater*

Précisions sur le calendrier des délibérations indemnitaires

Introduit par la commission par l'adoption d'un **amendement COM-16** de son rapporteur, l'article 2 *quater* vise à **préciser les délais impartis aux assemblées délibérantes du bloc communal pour fixer les indemnités de leurs membres.**

Compte tenu du contexte sanitaire et de l'importance de limiter au strict nécessaire l'ordre du jour des premières réunions des conseils municipaux et communautaires intégralement renouvelés à l'issue du premier tour, l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 a prévu qu'ils pourraient délibérer à tout moment sur les indemnités de leurs membres, sans être tenus de le faire dans le délai habituel de trois mois suivant leur installation¹.

¹ Articles L. 2123-20-1 et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales.

Assez étrangement, l'article 1^{er} du projet de loi prévoyait de faire disparaître ces dispositions pour les remplacer par une règle adaptée aux conseils communautaires « *hybrides* » (ceux qui n'ont été qu'en partie renouvelés à l'issue du premier tour et de l'installation des conseils municipaux complets), selon laquelle le délai légal de trois mois court à compter de leur première réunion suivant l'élection de l'ensemble de leurs membres (c'est-à-dire après le nouveau scrutin à deux tours, dans l'hypothèse prévue à l'article 1^{er}). Le Gouvernement semble donc considérer que les dispositions de la loi du 23 mars 2020 sont devenues sans objet puisque les conseils municipaux et communautaires déjà complets ont été installés et ont pu prendre des délibérations indemnitaires. Pourtant, cette loi ayant levé tout délai pour ce faire, il est possible que certains conseils n'aient pas encore délibéré ; si le délai de droit commun s'appliquait à nouveau, il arriverait à échéance à la fin du mois d'août...

Afin de clarifier les choses, la commission a souhaité :

- fixer au 30 septembre 2020 la date limite jusqu'à laquelle les conseils municipaux et communautaires intégralement renouvelés à l'issue du premier tour pourront fixer les indemnités de leurs membres ;

- établir, à l'intention des conseils communautaires « *hybrides* », la règle selon laquelle le délai de trois mois qui leur est imparti court à compter de leur première réunion suivant le renouvellement de l'ensemble de leurs membres (renouvellement qui, suivant le texte de la commission, sera achevé soit à l'issue du second tour, soit à l'issue du nouveau scrutin qui serait organisé dans les quelques communes où le second tour serait annulé, dans les conditions prévues à l'article 5). La même règle s'appliquerait aux comités des syndicats mixtes fermés.

La commission a adopté l'article 2 *quater* ainsi rédigé.

Article 2 quinquies

Prolongation de règles dérogatoires relatives aux consultations préalables et aux réunions dématérialisées des assemblées délibérantes locales

Introduit par la commission par l'adoption de deux **amendements identiques COM-7 rectifié et COM-46**, présentés respectivement par Jean-Marie Bockel et Nathalie Delattre, l'article 2 *quinquies* vise à **prolonger jusqu'au 30 août 2020** diverses dispositions dérogatoires applicables pendant l'état d'urgence sanitaire, qui **allègent les formalités de consultation préalable** imposées aux assemblées délibérantes locales et autorisent leur **réunion par visioconférence ou audioconférence**.

La commission a adopté l'article 2 *quinquies* ainsi rédigé.

Article 2 sexies

Délai de convocation des conseils communautaires renouvelés

Introduit par la commission par l'adoption de deux **amendements identiques COM-2 rectifié et COM-40**, présentés respectivement par Jean-Marie Bockel et Nathalie Delattre, l'article 2 *sexies* vise à **abrégé de cinq à trois jours francs, à titre exceptionnel, le délai de convocation de la première réunion des conseils communautaires** qui n'ont pas été intégralement renouvelés à l'issue du premier tour.

En règle générale, les maires des communes de 3 500 habitants et plus et les présidents d'EPCI à fiscalité propre comportant parmi leurs membres au moins une telle commune doivent convoquer les réunions de leur conseil au moins cinq jours francs à l'avance, ce qui permet à tous les conseillers de prendre suffisamment connaissance des questions inscrites à l'ordre du jour¹.

Après les élections municipales, la première réunion du conseil municipal devant avoir lieu entre le vendredi et le dimanche suivant, le délai de convocation est abrégé à trois jours francs². Le Conseil d'État a jugé que cette dérogation n'est pas applicable aux conseils communautaires, qui, en principe, après le renouvellement général des conseils municipaux, doivent tenir leur première réunion au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires. Le président sortant a donc tout le loisir de convoquer le conseil dans ce délai.

Toutefois, dans les circonstances actuelles, les conseils communautaires souhaitent se réunir au plus tôt, de préférence avant le 14 juillet. Or l'élection des maires des communes concernées par le second tour aura lieu entre le vendredi 3 et le dimanche 5 juin. Dans ces conditions, certains présidents d'intercommunalité souhaiteraient pouvoir convoquer le conseil communautaire renouvelé dans un délai plus bref qu'habituellement.

Il est apparu à la commission que **cette dérogation pouvait se justifier dans les circonstances actuelles**.

La commission a adopté l'article 2 *sexies* **ainsi rédigé**.

Article 2 septies

Réunion des assemblées locales en tout lieu

Introduit par la commission par l'adoption de deux **amendements identiques COM-8 rectifié et COM-50**, présentés respectivement par Jean-Marie Bockel et Nathalie Delattre et modifiés par le **sous-amendement COM-54 du rapporteur**, l'article 2 *septies* vise à **prolonger jusqu'au**

¹ Articles L. 2121-12 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 2121-7 du même code.

30 août 2020 et à étendre à toutes les collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre la faculté dont dispose le maire, pendant l'état d'urgence sanitaire, de réunir son conseil municipal en tout lieu à condition que celui-ci ne contrevienne pas au principe de neutralité, qu'il présente des garanties d'accessibilité et de sécurité suffisantes et qu'il permette d'assurer la publicité des séances¹.

La commission a adopté l'article 2 *septies* ainsi rédigé.

Article 2 octies

**Prolongation de règles dérogatoires relatives à la publicité
des réunions des assemblées délibérantes locales**

Introduit par la commission par l'adoption de deux **amendements identiques COM-9 rectifié et COM-51**, présentés respectivement par Jean-Marie Bockel et Nathalie Delattre et modifiés par le **sous-amendement COM-55 du rapporteur**, l'article 2 *octies* vise à **prolonger jusqu'au 30 août 2020** les dérogations au principe de publicité des réunions des assemblées délibérantes locales prévues par ordonnance².

La commission a adopté l'article 2 *octies* ainsi rédigé.

Article 3 (supprimé)

**Adaptation des règles de financement
de la campagne électorale pour les sénateurs de la série 2**

L'article 3 tend à adapter les règles de financement de la campagne électorale pour l'élection des 178 sénateurs de la série 2.

Il couvre l'hypothèse où les élections sénatoriales prévues en septembre prochain seraient reportées d'un an, sur le fondement du projet de loi organique n° 473 (2019-2020) portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles. Déposé le 27 mai dernier, ce texte est inscrit à l'ordre du jour du Sénat du mercredi 17 juin 2020.

¹ Article 9 de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 précitée.

² Article 10 de l'ordonnance n° 2020-562 du 13 mai 2020 précitée.

1. Les règles de financement de la campagne électorale

Depuis les élections sénatoriales de 2014, les candidats sont soumis aux règles de financement des campagnes électorales, prévues aux articles L. 52-3-1 à L. 52-17 du code électoral¹.

La période de financement de la campagne débute à compter du sixième mois précédant le premier jour du mois de l'élection. Elle se termine à la date de dépôt du compte de campagne auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)².

Pendant cette période, les candidats doivent :

- désigner un **mandataire** habilité à recueillir les fonds de la campagne et à régler les dépenses engagées ;

- ouvrir un **compte bancaire** spécifique et tenir un **compte de campagne** ;

- respecter le **plafond des dépenses électorales**, qui comprend une part forfaitaire³ et une part variable, calculée en fonction de la population du département⁴.

Les spécificités du régime applicable aux sénateurs représentant les Français établis hors de France

Pour l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger, le plafond des dépenses électorales est fixé à 10 000 euros, majorés de 0,007 euros par « habitant », entendu comme personne inscrite au registre des Français de l'étranger.

Au 1^{er} janvier 2020, 1 775 875 personnes étaient inscrites à ce registre.

Le plafond des dépenses s'élève ainsi à 22 431 euros par liste de candidats⁵. Ces dépenses donnent lieu à un remboursement forfaitaire de l'État, dans les conditions de droit commun.

En complément, les candidats peuvent bénéficier d'un remboursement spécifique pour leurs **frais de transport**, qui peut atteindre 52 600 euros par liste. Bien qu'intégrés au compte de campagne, ces frais sont exclus du plafond des dépenses électorales.

L'État rembourse une partie des dépenses électorales pour les candidats ayant obtenu **au moins 5 % des suffrages exprimés** au premier tour des élections sénatoriales et dont le compte de campagne a été validé par la CNCCFP.

¹ En application de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, aujourd'hui codifiée à l'article L. 308-1 du code électoral.

² Article L. 52-4 du code électoral.

³ Cette part fixe s'élève à 10 000 euros par candidat ou liste de candidats.

⁴ Cette part variable s'élève à 0,05 euros par habitant pour les départements élisant un ou deux sénateurs et à 0,02 euros pour les départements élisant trois sénateurs ou plus.

⁵ Soit la part fixe (10 000 euros), à laquelle il faut ajouter la part variable (0,007 euros x 1 775 875).

Ce remboursement peut atteindre jusqu'à 47,5 % du plafond des dépenses électorales, à condition d'être inférieur au montant des dépenses « réelles » du candidat et de son apport personnel.

2. L'article 3 du projet de loi : tirer les conséquences d'un éventuel report des élections sénatoriales

Élus en 2014, **les 178 sénateurs de la série 2** doivent être renouvelés en septembre 2020.

En application de l'article L. 52-4 du code électoral, **la période de financement de la campagne électorale a débuté depuis le 1^{er} mars dernier.**

Depuis cette date, *« les personnes souhaitant se porter candidates ont déjà pu déclarer un mandataire financier, faire ouvrir un compte bancaire, recueillir sur ce compte les fonds destinés au financement de la campagne et commencer à régler des dépenses de campagne »*¹.

L'article 3 du projet de loi repose toutefois sur l'hypothèse que les élections sénatoriales ne pourront pas avoir lieu en septembre prochain. Il s'inscrit ainsi dans la même logique que le projet de loi organique n° 473 (2019-2020) portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles.

En conséquence, le début de la période de financement de la campagne ne serait plus fixé au 1^{er} mars 2020 mais six mois avant la nouvelle date de scrutin.

Les dépenses électorales effectuées depuis le 1^{er} mars dernier ne seraient pas prises en compte : elles ne seraient inscrites sur aucun compte de campagne et ne feraient l'objet d'**aucun remboursement** de la part de l'État.

Comme l'indique le Gouvernement, le montant de ces dépenses reste limité : *« Le report cette année du second tour des élections municipales au mois de juin, la période d'état d'urgence sanitaire et de confinement décrétée dès la mi-mars ont eu pour effet de retarder d'autant le début effectif de la campagne »*².

Une fois la nouvelle date du scrutin connue, les candidats devraient élaborer un nouveau compte de campagne, couvrant la période de financement. Dans l'hypothèse où les élections sénatoriales auraient lieu en septembre 2021, cette période débiterait au 1^{er} mars 2021.

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 25.

² Étude d'impact du projet de loi, p. 26.

Les deux solutions alternatives au choix du Gouvernement

Deux autres solutions auraient pu être envisagées par le Gouvernement, dans l'hypothèse où les élections sénatoriales ne pourraient pas avoir lieu en septembre 2020.

D'une part, **la période de financement de la campagne sénatoriale pourrait être étendue**, dans l'attente du nouveau scrutin. Cette solution serait toutefois très contraignante pour les candidats : si les élections sénatoriales étaient organisées en septembre 2021, ils devraient tenir leur compte de campagne pendant plus de 18 mois.

D'autre part, **la période de financement aurait pu être suspendue** : les dépenses effectuées depuis le 1^{er} mars dernier auraient été intégrées au compte de campagne jusqu'à la publication de la présente loi. Le compte aurait ensuite été « gelé » en attendant la reprise de la période de financement, six mois avant la nouvelle date du scrutin.

3. Une disposition hypothétique

L'article 3 reste une disposition **hypothétique**, fondée sur le postulat que :

- le second tour des élections municipales ne pourra pas se tenir en juin 2020, ce qui nécessitera d'organiser un nouveau scrutin à deux tours dans 4 855 communes de métropole et d'outre-mer¹ ;

- et que l'élection des 178 sénateurs de la série 2 ne pourra pas avoir lieu en septembre 2020 et sera reportée d'un an, ce que le Gouvernement propose dans son projet de loi organique n° 473 (2019-2020).

À ce stade de la discussion parlementaire, **la commission des lois du Sénat peut difficilement statuer sur l'article 3 du projet de loi** : la solution à retenir dépendra de l'examen du projet de loi organique.

Face à ces incertitudes, **la commission a supprimé l'article 3 (amendement COM-21 du rapporteur)**. Celui-ci devra toutefois être réintroduit si le législateur organique décide de prolonger le mandat de tout ou partie des sénateurs de la série 2.

La commission a **supprimé** l'article 3.

Article 4

Report de l'élection des conseillers consulaires et des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)

En raison de la crise sanitaire, l'article 4 tend à reporter les élections consulaires des Français établis hors de France (initialement prévues les 16 et 17 mai 2020) à une date fixée par décret et, au plus tard, en mai 2021.

¹ Hors la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, collectivités dans lesquelles les conditions sanitaires semblent moins dégradées qu'en métropole.

L'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (initialement prévue en juin 2020) serait également reportée, pour se tenir un mois après les élections consulaires.

Comme l'a relevé le Conseil d'État, cet article 4 « *ne présente pas le caractère hypothétique qui s'attache au reste* » du texte¹.

La représentation des Français de l'étranger

1,78 million de Français sont inscrits sur le registre consulaire. Cette statistique présente toutefois des limites : l'inscription à ce registre reste facultative, bien que fortement conseillée. En réalité, les expatriés « *sont sans doute plus de 2,5 millions, et 25 millions de Français séjournent dans un pays étranger chaque année pour des séjours universitaires, des voyages professionnels ou du tourisme* »².

La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013³ fixe les grands principes de représentation des Français de l'étranger. Inscrits sur les listes électorales consulaires, ces derniers sont représentés par :

- **443 conseillers consulaires**, élus au suffrage universel direct tous les six ans, dans 130 circonscriptions réparties à travers le monde. Ils siègent au sein des conseils consulaires, qui exercent un rôle consultatif auprès de chaque ambassade ou consulat. La loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019⁴ prévoit de modifier leur dénomination : à compter du prochain renouvellement des conseils consulaires, leurs élus s'appelleront « *conseillers des Français de l'étranger* » ;

- **90 conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)**, élus par et parmi les conseillers consulaires et dans 15 circonscriptions régionales. L'AFE se réunit au moins deux fois par an à Paris, généralement en mars et en octobre⁵ ;

- **11 députés et 12 sénateurs.**

Enfin, **68 délégués consulaires** sont élus en même temps que les conseillers consulaires. Ils remplissent deux fonctions : participer à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, d'une part, et remplacer les conseillers consulaires dont le siège est devenu vacant, d'autre part.

¹ Avis n° 400229 du 26 mai 2020 sur le projet de loi.

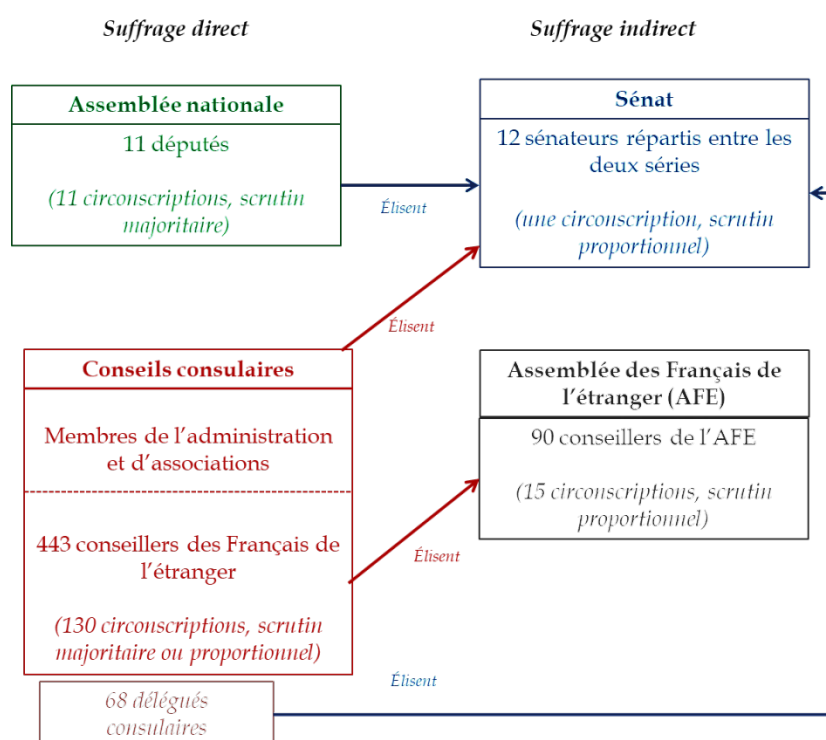
² Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, année 2019.

³ Loi relative à la représentation des Français établis hors de France.

⁴ Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁵ La session de l'AFE prévue en mars 2020 a toutefois été annulée, en raison de la crise sanitaire.

Représentation des Français établis hors de France



Source : rapport n° 364 (2019-2020) fait par Jacky Deromedi sur la proposition de loi relative aux Français de l'étranger

1. Le report des élections consulaires et de l'élection des membres de l'AFE, un impératif sanitaire

a) Un premier report décidé en mars dernier

Initialement, les élections consulaires devaient se dérouler les 16 et 17 mai 2020¹. Les déclarations de candidature étaient déjà enregistrées, le délai limite pour leur dépôt étant échu depuis le 8 mars 2020.

En raison de la crise sanitaire, la loi d'urgence du 23 mars 2020² a procédé à un premier report des élections consulaires jusqu'en juin 2020, le mandat des élus « sortants » étant prolongé jusqu'à cette date. Cette décision a entraîné, *de facto*, le report de juin à juillet 2020 de l'élection des membres de l'AFE, élus par et parmi les conseillers consulaires.

Les modalités d'organisation des élections consulaires ont été précisées par l'ordonnance du 25 mars 2020³, qui prévoyait de raccourcir le processus électoral de 90 à 35 jours et de maintenir les déclarations de

¹ Décret n° 2020-83 du 4 février 2020 portant convocation des électeurs pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires.

² Loi n° 2020-290 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

³ Ordonnance n° 2020-307 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des mandats des conseillers consulaires et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation du scrutin.

candidature déjà déposées, « *sauf manifestation de volonté expresse des candidats* »¹.

Au plus tard le 23 mai 2020, le comité de scientifiques devait remettre un rapport relatif à l'état de l'épidémie de covid-19, aux risques sanitaires dans le monde et aux conséquences à en tirer sur la tenue des élections consulaires et de la campagne les précédant.

b) Des conditions sanitaires toujours incertaines

Dès le 29 avril dernier, **la mission de suivi de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19**, mise en place par la commission des lois, a exprimé ses doutes quant à la tenue des élections consulaires en juin 2020, pour au moins trois raisons.

Extraits du deuxième rapport de la mission de suivi²

D'une part, **l'épidémie évolue de manière différenciée** à travers le monde, certaines régions pouvant connaître des pics ou des « rebonds » d'ici juin prochain. Les déplacements vers les bureaux de vote s'annoncent également très difficiles, alors que les électeurs doivent parfois parcourir plusieurs centaines de kilomètres pour s'y rendre.

D'autre part, **certains électeurs ont été rapatriés sur le territoire national et risquent d'avoir des difficultés à participer au scrutin**. Cet élément reste toutefois difficile à objectiver : le Quai d'Orsay a rapatrié 160 000 Français, mais nombre d'entre eux étaient en voyage à l'étranger, sans y résider³.

Enfin, **la campagne électorale est réduite à sa plus simple expression**, l'urgence étant de sécuriser la situation sanitaire des expatriés.

Le vote par internet, qui constitue l'une des deux modalités de participation aux élections consulaires avec le vote à l'urne, **ne permet pas de résoudre toutes les difficultés**. Lors des dernières élections consulaires, seuls 43 % des participants ont voté par internet ; on estime aujourd'hui que plus d'un quart des électeurs inscrits n'ont pas transmis leur adresse électronique à l'administration, empêchant toute connexion à la plateforme de vote.

Dans son avis du 18 mai dernier, **le comité de scientifiques confirme qu'il « paraît opportun » de reporter les élections consulaires** et donc l'élection des membres de l'AFE, « *la situation épidémiologique en juin, voire au-delà, (étant) impossible à anticiper dans l'ensemble du monde* »⁴.

¹ De manière complémentaire, la loi d'urgence du 23 mars 2020 prévoyait de maintenir les procurations déjà enregistrées.

² Source : Covid-19 : deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, 29 avril 2020, p. 118-119. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/commission/lois/MI_Covid19/Mission_suivi_urgence_Covid-19_Deuxieme_rapport_etape.pdf.

³ À titre de comparaison, 1,3 million de Français de l'étranger sont inscrits sur les listes électorales consulaires.

⁴ Modalités sanitaires du processus électoral à la sortie du confinement, avis du 18 mai 2020, p. 11.

2. Le projet de loi : un report des élections des Français de l'étranger

a) Le report des élections consulaires

- La date du scrutin

En raison de la crise sanitaire, le projet de loi initial prévoyait que les élections consulaires soient reportées au mois de mai 2021 et que le mandat des élus « sortants » soit prolongé jusqu'à cette date.

L'Assemblée nationale a laissé davantage de souplesse au Gouvernement, en lui permettant d'organiser les élections consulaires à une date fixée par décret et, au plus tard, en mai 2021.

Cette marge de manœuvre est difficilement conciliable avec **l'article 34 de la Constitution**, qui prévoit que la loi fixe les règles concernant le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France. La prolongation de mandats relève donc de la loi, non d'un décret.

Pour plus de clarté, la commission a souhaité en revenir au texte initial de Gouvernement : les élections consulaires auraient lieu en mai 2021, sauf modification ultérieure de la loi (amendements COM-24 du rapporteur et COM-32 de Jean-Yves Leconte).

En amont du scrutin, l'article 4 du projet de loi prévoit :

- **un avis préalable du comité de scientifiques**, qui se prononcerait sur « l'état de l'épidémie de covid-19 dans le monde et sur les risques sanitaires » attachés à la tenue de l'élection¹ ;

- **la remise d'un rapport au Parlement**, au plus tard cinq jours avant la publication du décret de convocation des électeurs.

Le décret de convocation des électeurs serait pris 90 jours avant le scrutin, soit le délai de droit commun prévu par la loi du 22 juillet 2013 précitée.

- Les conséquences matérielles du report des élections consulaires

Reporter de plusieurs mois les élections consulaires impose **d'annuler les déclarations de candidature et les procurations enregistrées** pour le scrutin initialement prévu les 16 et 17 mai 2020.

Ce report est en effet trop conséquent pour maintenir la cohérence des choix des candidats et des électeurs. Comme l'indique l'étude d'impact, « le législateur ne peut préjuger que les électeurs ayant établi une procuration pour

¹ Si l'état d'urgence sanitaire n'est plus applicable à cette date, le comité de scientifiques se réunirait dans « la dernière composition qui était la sienne » avant l'interruption de ses réunions.

mai 2020 seront, compte tenu du délai entre les deux élections, dans la même situation en 2021 »¹.

De manière opportune, le projet de loi prévoit que **l'État rembourse les bulletins de vote et les affiches électorales** pour les « *candidats ou listes de candidats dont la candidature a été enregistrée pour l'élection consulaire initialement prévue en mai 2020* ».

Tous les candidats bénéficieraient de ce remboursement forfaitaire, habituellement réservé aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés².

Aucune élection consulaire partielle ne pourrait être organisée jusqu'au prochain renouvellement des conseils consulaires.

Comme le souligne le Gouvernement, « *si la situation sanitaire dans le monde ne justifie pas le renouvellement général des conseillers consulaires, rien ne justifie non plus d'organiser une élection partielle, d'autant que le droit commun (...) suspend déjà l'organisation d'élections partielles dans les six mois précédant le renouvellement général* »³.

- *Les conséquences sur les mandats en cours et à venir*

Le mandat des conseillers et des délégués consulaires « sortants » (élus en 2014) serait prorogé jusqu'aux nouvelles élections consulaires.

**La prolongation du mandat des conseillers et des délégués consulaires :
rappel de la jurisprudence constitutionnelle**

De jurisprudence ancienne, le Conseil constitutionnel considère que les électeurs doivent exercer leur droit de suffrage « *selon une périodicité raisonnable* »⁴, en application de l'article 3 de la Constitution⁵.

Le législateur peut toutefois prolonger la durée d'un mandat, y compris pour les instances représentatives des Français établis hors de France (dont le régime électoral relève de la loi en application de l'article 34 de la Constitution)⁶.

Deux conditions doivent être réunies⁷ :

- cette prolongation doit être **proportionnée à l'objectif d'intérêt général** poursuivi ;

- elle doit rester « *exceptionnelle et transitoire* ».

¹ *Étude d'impact du projet de loi, p. 28.*

² *Article 21 de la loi du 22 juillet 2013 précitée.*

³ *Étude d'impact du projet de loi, p. 29.*

⁴ *Conseil constitutionnel, 6 décembre 1990, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, décision n° 90-280 DC.*

⁵ *L'article 3 de la Constitution disposant, notamment, que le suffrage « est toujours universel, égal et secret ».*

⁶ *Conseil constitutionnel, 6 juin 2013, Loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, décision n° 2013-671 DC.*

⁷ *Conseil constitutionnel, 6 février 1996, Loi organique relative à la date du renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française, décision n° 96-372 DC.*

Le Conseil constitutionnel exerce un contrôle restreint : « Il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; il ne lui appartient donc pas de rechercher si le but que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif »¹.

Le juge constitutionnel procède ainsi à une « *pesée des avantages et des inconvénients* qui a pour but de vérifier que le législateur a adopté non nécessairement la solution optimale (du point de vue des exigences constitutionnelles et de l'intérêt général), mais une solution non manifestement inappropriée aux objectifs légitimes qu'il poursuit »².

En l'espèce, la prolongation transitoire du mandat des conseillers et des délégués consulaires semble pleinement justifiée par la situation sanitaire et par la difficulté d'organiser un scrutin dans tous les pays du monde.

Le Conseil d'État considère d'ailleurs que « *la marge d'appréciation des autorités est d'autant plus grande qu'il lui revient, pour ce qui concerne cette élection, d'apprécier le risque sanitaire au niveau mondial* »³.

Les conseillers consulaires nouvellement élus le seraient jusqu'en mai 2026, pour un mandat dont la durée serait inférieure à six ans. Le Gouvernement justifie ce choix par les retards pris à cause de la pandémie mais également par un « *calendrier électoral d'ores et déjà chargé en 2027 (élections présidentielle et législatives)* »⁴.

Le raccourcissement des mandats : rappel de la jurisprudence constitutionnelle

Le Conseil constitutionnel admet que la durée des mandats soit réduite pour un motif d'intérêt général.

Il a par exemple accepté l'interruption de mandats plusieurs mois avant leur terme, afin de « *remédier, dans les plus brefs délais, à l'instabilité du fonctionnement des institutions de la Polynésie française* »⁵.

En l'espèce, il s'agit de réduire la durée de mandats « à venir ». Dans ce cas de figure, le juge constitutionnel procède « *à une appréciation moins exigeante* », « *dans la mesure où il n'est pas porté atteinte à l'article 3 de la Constitution sur le suffrage* »¹.

¹ Conseil constitutionnel, 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, décision n° 2013-667 DC.

² Commentaire de la décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat.

³ Avis n° 400229 du 26 mai 2020 sur le projet de loi.

⁴ Étude d'impact du projet de loi, p. 28.

⁵ Conseil constitutionnel, 6 décembre 2007, Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, décision n° 2007-559 DC.

b) Le report de l'élection des membres de l'AFE

Conformément à l'article 14 de la loi du 22 juillet 2013 précitée, « les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger sont élus par les conseillers (consulaires) dans le mois suivant leur renouvellement général ».

Le report des élections consulaires entraîne donc celui de l'élection des membres de l'AFE, qui aurait lieu un mois plus tard. Le mandat des membres « sortants » de l'AFE serait prolongé jusqu'à cette date et les membres nouvellement élus le seraient jusqu'en juin 2026, pour une durée inférieure à six ans.

Comme pour les élections consulaires, il ne serait procédé à aucune élection partielle jusqu'au prochain renouvellement de l'AFE.

3. Des difficultés qui risquent de persister

Les élections consulaires resteront particulièrement complexes à organiser, même en mai 2021.

Comme l'a indiqué la mission de suivi de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, il faut « *trouver une date qui permette d'organiser cette nouvelle élection de manière sécurisée, alors que l'évolution de l'épidémie à travers le monde est difficile – voire impossible – à prévoir* »².

Des questions d'ordre organisationnel se posent également : le contrat du prestataire chargé de développer la plateforme de vote par internet expirera en 2020, sauf prolongation. En outre, ce prestataire rencontre des difficultés financières, qui ont conduit à son placement en liquidation judiciaire et menacent donc la pérennité de son activité.

La difficulté pour les Français de l'étranger de se rendre jusqu'à leur bureau de vote ou de voter par internet incite à explorer d'autres pistes afin de garantir leur droit au suffrage.

La commission a donc permis aux électeurs de recourir au vote par correspondance « papier » pour les prochaines élections consulaires, s'inspirant du droit applicable à l'élection des députés représentant les Français de l'étranger (amendement COM-28 du rapporteur).

De nombreuses garanties sont prévues pour s'assurer de la sécurité et de la sincérité du scrutin :

- fourniture de trois enveloppes (expédition, identification, vote) ;
- documents pour s'assurer de l'identité des votants (signature, copie de la pièce d'identité et justificatif de domicile) ;

¹ *Commentaire de la décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.*

² Covid-19 : deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, 29 avril 2020, p. 119.

- conservation et acheminement des plis sous la responsabilité de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire ;
- précautions pour suivre les plis et les conserver en cas de contentieux.

La commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

Article 4 bis (nouveau)
**Modalités d'entrée en vigueur
de la réforme des conseils consulaires**

L'article 4 *bis* permet une entrée en vigueur plus rapide de la réforme des conseils consulaires, prévue par la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019¹.

Il est issu de l'**amendement COM-11** de Christophe-André Frassa, adopté avec l'avis favorable du rapporteur.

L'article 111 de la loi « *Engagement et proximité* » précitée améliore significativement le fonctionnement des conseils consulaires.

Les principales mesures de la loi « *Engagement et proximité* »

- Les conseillers consulaires seront désormais appelés les **conseillers des Français de l'étranger**, pour éviter toute confusion avec les agents des ambassades et des consulats ;
- La **présidence des conseils consulaires** sera assurée par un membre élu, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire devenant rapporteur général ;
- Dans un souci de transparence, l'administration devra annexer au procès-verbal des réunions ses « *motivations (...) lorsque des décisions de refus en lien avec l'attribution d'un droit ont été prises contre l'avis du conseil consulaire* » ;
- Les **droits à la formation** des élus représentant les Français de l'étranger seront renforcés. La loi leur garantit l'accès à des formations organisées par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, à distance ou lors des sessions de l'Assemblée des Français de l'étranger ;
- Les conseils consulaires pourront être consultés « *sur les conditions d'exercice du mandat de conseiller des Français de l'étranger* ».

Ce dispositif doit entrer en vigueur lors du prochain renouvellement des conseils consulaires, initialement prévu les 16 et 17 mai 2020. **Sa mise en œuvre est donc retardée par le report des élections consulaires** à une date fixée par décret et, au plus tard, en mai 2021².

¹ Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

² Voir le commentaire de l'article 4 du projet de loi pour plus de précisions.

Pour remédier à cette situation, l'article 4 bis prévoit que ces dispositions de la loi « *Engagement et proximité* » entrent en vigueur dès le 1^{er} octobre 2020, y compris dans l'hypothèse où les élections consulaires ne pourraient pas se tenir d'ici cette date.

Comme l'indique Christophe-André Frassa, « *il s'agit ainsi d'accorder plus rapidement de nouvelles garanties aux conseillers consulaires, qui s'engagent quotidiennement au service de nos compatriotes expatriés* »¹.

La commission a adopté l'article 4 bis ainsi rédigé.

Article 4 ter (nouveau)

**Conditions d'exercice des mandats de conseiller consulaire
et de membre de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)**

L'article 4 ter vise à améliorer les conditions d'exercice des mandats des élus représentant les Français établis hors de France, c'est-à-dire :

- les **443 conseillers consulaires** (futurs « conseillers des Français de l'étranger ») élus au suffrage universel direct ;

- et les **90 membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)**, élus par et parmi les conseillers consulaires.

Il est issu de l'**amendement COM-12** de Christophe-André Frassa, adopté avec l'avis favorable du rapporteur. Comme l'indique l'auteur de l'amendement, la prolongation du mandat de ces élus « *conduit à s'interroger sur leurs conditions d'exercice* »².

Cet article s'inspire de **deux propositions de loi adoptées par le Sénat les 22 janvier 2019³ et 19 mai 2020⁴**, sur le rapport de Jacky Deromedi. Approuvés à une large majorité, ces textes n'ont toutefois jamais été inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

¹ Source : objet de l'amendement adopté par la commission des lois.

² Source : objet de l'amendement adopté par la commission des lois.

³ Proposition de loi n° 57 (2018-2019) de Christophe-André Frassa tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres.

⁴ Proposition de loi n° 179 (2019-2020) de Bruno Retailleau relative aux Français établis hors de France.

Les mesures de l'article 4 ter

- Mieux reconnaître l'**expérience acquise par les élus** représentant les Français de l'étranger au cours de leur mandat et préciser que l'agenda des conseils consulaires doit tenir compte de leurs obligations professionnelles ;
- Permettre aux élus travaillant pour une entreprise française de bénéficier d'**autorisations d'absence**, à l'instar du droit applicable aux élus locaux, et interdire toute discrimination fondée sur leurs fonctions électives ;
- Assouplir la **prise en charge des frais** des élus, sans en modifier le montant, notamment pour qu'ils n'aient plus à avancer leurs frais de transport ;
- Garantir à ces élus un meilleur **régime d'assurance** pour les dommages qu'ils peuvent subir pendant l'exercice de leur mandat ;
- Préciser, par décret, leur place dans l'**ordre protocolaire** ;
- Demander au Gouvernement de présenter, au sein de son rapport annuel sur la situation des Français établis hors de France, les efforts mis en œuvre pour améliorer le statut des conseillers consulaires et des membres de l'AFE.

La commission a adopté l'article 4 ter **ainsi rédigé**.

Article 4 quater (nouveau)

Modalités d'organisation des élections consulaires

L'article 4 quater vise à moderniser l'organisation des élections consulaires.

Issu de l'**amendement COM-13** de Christophe-André Frassa, il concerne tant le prochain scrutin (reporté à une date fixée par décret et, au plus tard, en mai 2021) que les élections suivantes. Il modifie en ce sens la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

Cet article s'inspire de **deux propositions de loi précitées, adoptées par le Sénat les 22 janvier 2019¹ et 19 mai 2020²**, sur le rapport de Jacky Deromedi.

Il poursuit **deux objectifs**.

¹ Proposition de loi n° 57 (2018-2019) de Christophe-André Frassa tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres.

² Proposition de loi n° 179 (2019-2020) de Bruno Retailleau relative aux Français établis hors de France.

En premier lieu, **il facilite et sécurise le dépôt des déclarations de candidature** en :

- permettant aux candidats de déposer leur dossier dans tout poste consulaire de la circonscription et pas uniquement dans le poste du chef-lieu ;

- obligeant l'administration à refuser la candidature d'une personne inéligible¹, tout en lui donnant deux jours de plus pour réaliser ses contrôles ;

- autorisant les candidats à régulariser leur liste après un refus d'enregistrement, sur le modèle du droit applicable aux élections régionales.

En second lieu, l'article 4 *quater* **oblige le Gouvernement à consulter l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)** ou, dans l'intervalle des sessions, son bureau, **lorsqu'il envisage de ne pas autoriser le vote par internet.**

Il reprend ainsi une recommandation du rapport d'information n° 73 (2018-2019), « *Réconcilier le vote et les nouvelles technologies* », de Jacky Deromedi et Yves Détraigne, publié en octobre 2018 au nom de la commission des lois.

Déjà essentiel, le vote par internet devient encore plus nécessaire dans le contexte de la crise sanitaire.

Or, comme le souligne Christophe-André Frassa, « *les difficultés financières rencontrées par le prestataire (de la plateforme de vote en ligne) inquiètent tout particulièrement les Français de l'étranger, qui ont déjà subi l'annulation du vote par internet lors des élections législatives de 2017* »².

La commission a adopté l'article 4 <i>quater</i> ainsi rédigé.

¹ Cette disposition permettrait de corriger une lacune de la loi du 22 juillet 2013, qui avait conduit à l'annulation des élections consulaires du Paraguay en mai 2014. En l'espèce, le consulat avait accepté la candidature d'une personne inéligible car n'étant pas inscrite sur la liste électorale (Conseil d'État, 17 février 2015, Élections consulaires dans la circonscription du Paraguay, affaire n° 381414).

² Source : objet de l'amendement adopté par la commission des lois.

Article 5

Annulation partielle du second tour et organisation d'un nouveau scrutin à deux tours dans les communes ou collectivités territoriales concernées

L'article 5 prévoit que le second tour des élections municipales et communautaires puisse être annulé, par décret en conseil des ministres, dans certaines communes seulement, sans que leur nombre puisse excéder 5 % du nombre de communes où ce second tour doit avoir lieu.

Malgré ses réserves, et compte tenu des circonstances sanitaires exceptionnelles, la commission des lois a adopté cet article tout en y apportant plusieurs modifications, visant notamment à limiter l'empiètement du pouvoir réglementaire sur les compétences du législateur.

1. L'hypothèse d'une annulation partielle du second tour en fonction de la situation sanitaire locale

Alors que l'article 1^{er} du projet de loi prévoit l'annulation pure et simple du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon et l'organisation ultérieure d'un nouveau scrutin à deux tours sur tous les territoires concernés, l'article 5, introduit en séance publique par l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, se place dans une hypothèse différente.

Il s'agirait, **dans le cas où le second tour prévu le 28 juin 2020 pourrait être maintenu sur la majeure partie du territoire, d'autoriser néanmoins le Gouvernement à l'annuler ici ou là, si la situation sanitaire locale l'exige.** Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le Gouvernement s'inquiète en particulier de la situation à Mayotte et en Guyane où l'épidémie de covid-19 semble rester particulièrement virulente, mais d'autres territoires où existent des *clusters* pourraient être concernés.

a) Une procédure sujette à caution

L'annulation du second tour serait prononcée par décret en conseil des ministres jusqu'à la veille du scrutin. Elle emporterait, sauf lorsque des élections ont déjà été acquises, l'annulation du premier tour et l'organisation ultérieure d'un nouveau scrutin à deux tours (voir ci-après).

Pour les raisons déjà exposées, **ce choix procédural suscite de fortes réserves, car une telle décision semble relever de la compétence exclusive du législateur¹.**

¹ Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

Toutefois, l'exercice du pouvoir réglementaire serait, en l'espèce, soumis à des règles de fond et de procédure relativement contraignantes.

Quant au fond, le second tour ne pourrait être annulé que « *dans les communes où l'évolution de la situation sanitaire locale ne permet pas sa tenue* », le juge administratif étant appelé à vérifier l'existence de ces circonstances locales. En outre, **cette annulation ne pourrait concerner plus de 5 % des communes pour lesquelles un second tour est nécessaire, ce qui limite la portée du pouvoir dévolu au Gouvernement et le risque de choix d'opportunité.** « *Au-delà* », lit-on dans l'objet de l'amendement, « *il conviendra de considérer que le second tour des élections doit être annulé sur l'ensemble du territoire* »¹.

Quant à la procédure, ce décret devrait être pris en conseil des ministres et **après avis circonstancié et public du comité de scientifiques** « *sur l'état de l'épidémie de covid-19 dans les communes concernées et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du scrutin dans ces communes* ». L'Assemblée nationale et le Sénat devraient avoir été préalablement informés².

b) L'annulation du second tour, l'organisation d'un nouveau scrutin à deux tours et leurs conséquences

L'article 5 tire de l'annulation partielle du second tour, dans les communes concernées, les mêmes conséquences que l'article 1^{er} tirait d'une annulation générale.

Un **nouveau scrutin à deux tours** serait organisé dans les communes concernées dans un **délai de quatre mois**, soit au plus tard fin octobre, les électeurs devant être convoqués par arrêté du représentant de l'État territorialement compétent au moins six semaines avant l'élection. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les résultats du premier tour organisé le 15 mars 2020 seraient annulés et le nouveau scrutin serait destiné à pourvoir l'ensemble des sièges de conseiller municipal ou communautaire. Dans les communes de moins de 1 000 habitants où une partie des conseillers municipaux ont été élus au premier tour, ce nouveau scrutin à deux tours servirait à pourvoir les sièges vacants pour quelque cause que ce soit. Les interdictions relatives à la propagande électorale s'appliqueraient à compter du 1^{er} juillet 2020, de même que les règles relatives à l'établissement des comptes de campagne et aux dons aux candidats. L'ordonnance n° 2020-390

¹ L'annulation du second tour dans plus de 5 % des communes, par son incidence sur le corps électoral sénatorial, pourrait en outre imposer le report du renouvellement partiel du Sénat prévu en septembre 2020.

² Il n'est pas certain, toutefois, que cette obligation d'information des assemblées parlementaires préalable à une décision administrative soit conforme au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

du 1^{er} avril 2020, qui fixe diverses règles d'organisation du second tour, ne serait pas applicable dans ces communes¹.

Moyennant quelques ajustements, l'article 5 dispose que **l'ensemble des règles transitoires ou dérogatoires** dont l'article 1^{er} prévoit l'application dans toutes les communes où le premier tour n'a pas été conclusif, ainsi que dans les EPCI à fiscalité propre qui comportent parmi leurs membres de telles communes, **s'appliqueraient dans les seules communes concernées par l'annulation et dans les groupements auxquels elles appartiennent** :

- la campagne électorale en vue du scrutin dont le premier tour a eu lieu le 15 mars 2020 serait close à compter de la publication du décret annulant le second tour ; les dépenses de propagande seraient remboursées aux candidats suivant des modalités semblables à celles prévues à l'article 1^{er} ; dans les communes de 9 000 habitants et plus, les comptes de campagne devraient être déposés avant le 10 juillet 2020 et le remboursement des dépenses de campagne serait soumis aux mêmes conditions que celles prévues à l'article 1^{er} ;

- les listes d'émargement seraient communiquées à tout électeur requérant jusqu'au sixième jour suivant la publication du décret annulant le second tour ; étrangement, l'article 5 ne distingue pas à cet égard entre les communes de moins de 1 000 habitants où des candidats ont été élus au premier tour et les autres communes, où la consultation des listes d'émargement n'aurait plus d'objet ;

- le délai de recours contre les résultats du premier tour expirerait à dix-huit heures le sixième jour suivant la publication du décret annulant le second tour ; celui imparti au tribunal administratif pour statuer expirerait le 31 octobre 2020 ou, dans les communes de 9 000 habitants et plus, trois mois après réception des décisions de la CNCCFP, qui disposerait elle-même, en cas de saisine du juge de l'élection, de trois mois au lieu de deux selon le droit commun ;

- dans les communes de moins de 1 000 habitants où une partie seulement des conseillers municipaux ont été élus au premier tour, ceux-ci verraient leur entrée en fonction une nouvelle fois différée ; ils bénéficieraient dans l'intervalle des mêmes droits d'information qu'actuellement, ainsi que de l'inapplicabilité provisoire des règles d'incompatibilité et de certaines règles d'inéligibilité ;

- dans toutes les communes concernées, les mandats de conseiller municipal ou communautaire en cours à la date du 15 mars 2020 seraient prorogés jusqu'à l'issue du nouveau scrutin, sans qu'il y ait lieu de procéder à aucune élection partielle en cas de vacance ;

¹ L'article 2 prévoit au contraire de réécrire largement cette ordonnance, dans l'hypothèse où le second tour serait partout annulé.

- les EPCI à fiscalité propres auxquelles appartiennent les communes où le second tour serait annulé seraient administrés par un conseil communautaire « hybride », composé d'élus anciens ou nouveaux¹ ; un exécutif provisoire serait élu et pourrait être indemnisé ; les règles spécifiques aux EPCI à fiscalité propre issus d'une fusion au cours de la semaine précédant le 15 mars 2020, prévues par le droit en vigueur, seraient maintenues pour le cas où ils seraient concernés ;

- le mandat des représentants des communes, EPCI et syndicats mixtes fermés concernés au sein d'organismes de droit public ou privé, en exercice à la date du 15 mars 2020, serait une nouvelle fois prorogé jusqu'à la désignation de leurs remplaçants par l'organe délibérant.

c) L'hypothèse d'une annulation du second tour des élections métropolitaines de Lyon

L'article 5 prévoit également que, **dans le cas où le second tour des élections municipales devrait être annulé dans au moins une commune située sur le territoire de la métropole de Lyon, les élections métropolitaines seraient elles-mêmes annulées.** L'ensemble des règles susmentionnées, prévues pour les communes où le second tour serait annulé, s'appliqueraient à la métropole de Lyon, à l'exception :

- de celles relatives aux candidats élus dès le premier tour et au contentieux des élections du premier tour, sans objet ;

- de celle qui écarte toute élection partielle pour remplacer un élu sortant dont le mandat est prolongé, superflue puisque le code électoral prévoit déjà qu'aucune élection métropolitaine partielle n'a lieu dans les six mois précédant le renouvellement du conseil métropolitain ;

- des règles relatives aux EPCI à fiscalité propre.

Contrairement à ce qui est prévu pour les communes (même celles qui ne comptent aucun élu à l'issue du premier tour), les listes d'émargement des élections métropolitaines ne seraient plus consultables à compter de la publication du décret d'annulation.

d) La suppression des élections partielles dans les cantons concernés

Enfin, l'article 5 prévoit de ne procéder à **aucune élection partielle, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils départementaux, si une vacance survenait dans un canton composé d'au moins une commune où le second tour serait annulé.**

¹ La rédaction de l'article 5 omet malencontreusement les conseillers communautaires issus du second tour dans les communes où celui-ci aurait été maintenu (élus au suffrage universel direct dans les communes de 1 000 habitants et plus, désignés dans l'ordre du tableau établi lors de la première réunion du conseil municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants).

2. La position de votre commission

a) *Le rétablissement d'une procédure plus conforme à nos principes constitutionnels*

Le rapporteur s'est longuement interrogé sur le bien-fondé de cet article introduit tardivement à l'initiative du Gouvernement.

Dans l'état d'incertitude où nous sommes sur l'évolution de l'épidémie de covid-19, **il est effectivement envisageable que, dans certaines communes françaises, notamment en Guyane et à Mayotte, le second tour des élections municipales ne puisse avoir lieu comme prévu le 28 juin prochain.** Le Gouvernement souhaite se laisser la possibilité de l'annuler jusqu'à la veille du scrutin, pour des raisons que l'on peut entendre, et cela rendrait effectivement très difficile l'adoption d'une loi en temps utile, non seulement pour régulariser cette décision, mais pour prolonger les mandats en cours et fixer le cadre d'un prochain scrutin.

Laisser le Gouvernement décider de l'annulation du second tour, tout en attachant comme conséquence à une telle décision l'annulation des résultats du premier tour, soulève indéniablement **des difficultés d'ordre constitutionnel** qui ont été exposées. Le rapporteur a néanmoins relevé que cette faculté était **mieux encadrée** qu'à l'article 1^{er} du projet de loi, par des règles de fond et de procédure¹. Le **déla**i envisagé pour l'organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées est aussi **plus raisonnable** et limite le risque d'arbitraire pointé par la jurisprudence constitutionnelle.

Sur proposition de son rapporteur, **la commission a donc choisi de ne pas écarter entièrement ces dispositions.**

En revanche, en supposant que le second tour soit annulé dans certaines communes, **il convient d'en tirer les conséquences en se conformant à la répartition constitutionnelle des pouvoirs.** En particulier, il paraît inconcevable que la durée de la prolongation des mandats en cours, qu'impliquerait cette annulation, résulte de la date choisie pour l'organisation du nouveau scrutin par simple arrêté préfectoral.

Par l'adoption d'un **amendement COM-18** du rapporteur, la commission a décidé :

- de **fixer par la loi, au 31 octobre 2020, le terme des mandats** qui seraient ainsi prolongés ;

- d'assigner au pouvoir réglementaire **l'obligation d'organiser le nouveau scrutin dès que la situation sanitaire locale le permettrait** ; quelle que soit la date de leur élection, les nouveaux élus entreraient en fonction le 1^{er} novembre 2020 ;

¹ Voir ci-avant. La limitation à 5 % du nombre de communes éventuellement concernées limite, en outre, l'incidence que cette annulation pourrait avoir sur le collège électoral sénatorial et, par conséquent, sur l'organisation du renouvellement partiel du Sénat en septembre prochain.

- d'imposer que la décision de **convocation** des électeurs soit prise par **décret en conseil des ministres**, et non par arrêté préfectoral. Cette dernière modification pourrait paraître superflue en raison de la fixation par la loi du terme des mandats prolongés. Néanmoins, la commission a observé que les préfets seuls ne disposent pas de toutes les informations nécessaires pour apprécier si un nouveau scrutin pourra avoir lieu à une date donnée – c'est d'ailleurs auprès du Gouvernement qu'est placé le comité de scientifiques appelé à se prononcer sur l'annulation partielle¹.

b) Divers ajustements complémentaires

D'autres modifications, de moindre importance, ont été apportées à l'article 5.

S'agissant tout d'abord des **suites du premier tour de scrutin** organisé le 15 mars 2020, la commission a décidé, comme à l'article 2 pour l'ensemble des communes de 9 000 habitants et plus, que **la CNCCFP** disposerait de **dix semaines** au lieu de trois mois, à compter de la date de limite de dépôt des comptes de campagne, pour examiner ceux-ci en cas de recours devant le juge de l'élection. Le même **amendement COM-23** a prévu que les **listes d'émargement** du 15 mars ne seront consultables que dans les communes et secteurs où des candidats ont été élus lors de ce premier tour ; dans les autres communes concernées par l'annulation du second tour, une telle consultation n'aurait pas de sens puisque le premier tour serait également annulé ou sans effet².

En ce qui concerne **l'éventuel prochain scrutin à deux tours**, qui pourrait être organisé avant que les conditions sanitaires soient pleinement revenues à la normale, la commission a souhaité que l'ensemble des **facilités et garanties** prévues à l'article 1^{er} *bis* pour le second tour – qui serait ailleurs organisé le 28 juin – lui soient applicables (**amendement COM-25** du rapporteur).

L'article 5 prévoyant à juste titre que l'organisation éventuelle d'un nouveau scrutin doit être l'occasion de pourvoir l'ensemble des sièges vacants au conseil municipal – y compris ceux qui seraient devenus vacants par décès ou démission d'un candidat élu avant son entrée en fonction –, il a paru nécessaire de préciser, contrairement à ce que prévoit le texte transmis, que les **démissions** régulièrement adressées et reçues prennent effet **dès la date du décret de convocation** du scrutin (**amendement COM-27** du rapporteur).

Un **amendement COM-22** du rapporteur a été adopté afin de préciser la **composition provisoire de l'organe délibérant des EPCI** à

¹ D'autres décisions d'espèce relatives à des conseils municipaux pris isolément sont prises par décret en conseil des ministres (il en va ainsi notamment de la dissolution d'un conseil municipal ou de la révocation d'un maire).

² L'amendement reproduit en cela la solution proposée par le Gouvernement à l'article 1^{er} pour le cas d'une annulation générale du second tour.

fiscalité propre qui compteraient parmi leurs membres une ou plusieurs communes où le second tour serait annulé. Le conseil communautaire serait composé de trois catégories d'élus : les élus du premier tour, ceux du second tour et les conseillers « *sortants* » des communes où le second tour serait annulé, temporairement maintenus en fonction.

La commission a également précisé, par l'adoption de l'**amendement COM-26** du rapporteur, que les **délibérations indemnitaires** prises par les conseils communautaires concernés pourront avoir un caractère rétroactif, non seulement pour les membres du bureau désignés dans le mois précédent, mais aussi, le cas échéant, pour d'autres élus devenus conseillers communautaires depuis le 15 mars 2020¹.

Elle a adopté les **amendements de coordination COM-20 rectifié** du rapporteur et **COM-36** de Françoise Gatel.

Enfin, la commission a apporté diverses retouches rédactionnelles aux dispositions relatives à la métropole de Lyon (**amendement COM-29 rectifié** du rapporteur).

La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié .

Article 6

Désignation, pour les élections sénatoriales, des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants dans certaines communes associées de Polynésie française

L'article 6 vise à adapter le calendrier pour la désignation des grands électeurs dans les communes associées de Polynésie française situées dans plusieurs îles, en vue des élections sénatoriales de septembre 2020.

Il résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement du Gouvernement.

1. La désignation des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants

Conformément à l'article L. 283 du code électoral, les délégués des conseils municipaux et leurs suppléants sont désignés **au moins six semaines avant les élections sénatoriales**.

¹ Cette précision est conforme à la doctrine administrative (voir la note de la Direction générale des collectivités locales datée du 18 mai 2020, « Les effets de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 sur les indemnités de fonction des élus municipaux et communautaires »).

Le nombre de délégués sénatoriaux et de suppléants

Le code électoral prévoit trois seuils pour la désignation des **délégués des conseils municipaux** :

a) Dans les communes de moins de 9 000 habitants, les conseils municipaux élisent leurs délégués parmi leurs membres, en fonction de leur population. À titre d'exemple, une commune de 3 500 habitants compte 27 conseillers municipaux, qui doivent élire 15 délégués sénatoriaux ;

b) Dans les communes de 9 000 à 30 000 habitants, tous les membres du conseil municipal participent, de droit, aux élections sénatoriales ;

c) Dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseils municipaux élisent, en plus de leurs membres, des délégués supplémentaires « à raison de 1 pour 800 habitants en sus de 30 000 ».

Le nombre de **suppléants** est de trois dans les communes où le nombre de délégués sénatoriaux est égal ou inférieur à cinq. Il est ensuite augmenté « de un par cinq titulaires ou fraction de cinq ».

Le décret convoquant les électeurs sénatoriaux précise la date à laquelle les conseils municipaux doivent désigner les délégués et leurs suppléants.

Cette date présente un « *caractère impératif* » : « *S'ils refusent de réunir leur conseil municipal, (les maires) s'exposent à des sanctions pour refus d'exécuter une fonction qui leur est dévolue par la loi (suspension ou révocation)* »¹. Ce n'est qu'en l'absence de quorum que le conseil municipal peut se réunir à nouveau, dans un délai de trois jours.

Dans l'exemple des élections sénatoriales de 2017 (série 1), les conseils municipaux ont été convoqués le vendredi 30 juin 2017 pour élire les délégués et leurs suppléants².

Dans l'hypothèse où le second tour des élections municipales pourrait avoir lieu le 28 juin prochain, la réunion d'installation des conseils municipaux se déroulerait « *au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin* »³, soit entre le 3 et le 5 juillet 2020.

Les conseils municipaux devront ensuite élire les délégués et leurs suppléants pour les **élections sénatoriales de la série 2**, prévues en septembre 2020.

¹ Circulaire du 12 juin 2017 relative à la désignation des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants et à l'établissement du tableau des électeurs sénatoriaux.

² Article 4 du décret n° 2017-1091 du 2 juin 2017 portant convocation des collèges électoraux pour l'élection des sénateurs.

³ Article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales.

Comme l'indique le Gouvernement, « *les départements et collectivités concernés (...) devront procéder dans la foulée, une fois les nouvelles assemblées municipales installées, à la désignation (de leurs délégués). En raison des congés estivaux, cette désignation, dont la date exacte sera fixée par le décret de convocation des électeurs sénatoriaux, devrait intervenir au début du mois de juillet* »¹.

L'élection des délégués et de leurs suppléants

Les délégués sénatoriaux et leurs suppléants sont élus « *sans débat, au scrutin secret* »².

Un conseiller municipal empêché peut donner procuration à un autre conseiller municipal pour voter en son nom. **Un même conseiller ne peut être porteur que d'un seul pouvoir, qui est toujours révocable**³.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les délégués et leurs suppléants sont élus au **scrutin majoritaire à deux tours** avec possibilité de panachage, les candidats pouvant se présenter seuls ou sur une liste. Il est procédé en deux temps : l'élection des délégués précède celle des suppléants.

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les délégués et leurs suppléants sont élus simultanément, sur une même liste et suivant le système de **représentation proportionnelle** à la plus forte moyenne.

2. Le cas particulier des communes associées de Polynésie française

Sur les 48 communes de la Polynésie française concernées par le scrutin, 30 sont composées de communes associées (pour un total de **98 communes associées**).

Comme l'a souligné le rapport d'information de la commission des lois en 2017, « *plusieurs communes associées ne sont reliées que par des liaisons maritimes, que ce soit la commune associée de Makatea à 110 kilomètres de Rangiroa, le chef-lieu communal, ou la commune associée de Hereheretue à 430 kilomètres de Hao, également chef-lieu* »⁴.

Un second tour doit être organisé dans dix communes dont les communes associées sont situées sur plusieurs îles : Rangiroa, Anaa, Fakarava, Arutua, Manihi, Nukutavake, Reao, Takaroa, Fangatau. La situation sanitaire de la Polynésie française devrait permettre l'organisation de ce scrutin, comme l'a confirmé le comité de scientifiques.

¹ Source : objet de l'amendement présenté par le Gouvernement lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale.

² Article R. 133 du code électoral.

³ Articles L. 288 et L. 289 du code électoral.

⁴ La Polynésie française : allier autonomie dans la République et subsidiarité dans la collectivité, rapport d'information n° 165 (2017-2018) fait par Catherine Troendlé et Mathieu Darnaud.

Ces communes bénéficient de certaines souplesses dans leur fonctionnement : en application de l'article L. 2573-5 du code général des collectivités territoriales, **leur réunion d'installation peut se dérouler « au plus tard le troisième dimanche suivant le tour du scrutin à l'issue duquel le conseil (municipal) a été élu au complet »**. Ce délai est donc plus long que sur le reste du territoire national¹.

Les communes polynésiennes dont les communes associées sont situées sur plusieurs îles pourraient donc installer leur conseil municipal le dimanche 19 juillet 2020, au plus tard.

On constate ainsi un décalage calendaire entre la Polynésie française et le reste de la France : **les délégués sénatoriaux et les suppléants de certaines communes polynésiennes seraient désignés pendant la semaine du 20 juillet 2020, alors qu'ils le seront au début du mois de juillet dans les autres communes françaises.**

Or, « la lettre de l'article L. 283 (du code électoral) ne prévoit qu'un seul jour de convocation, semblant fermer la porte à la possibilité de prévoir des dates différenciées pour la désignation des délégués des conseils municipaux »².

Pour plus de souplesse, l'article 6 du projet de loi permet au pouvoir réglementaire de **fixer une date différente pour la désignation des délégués sénatoriaux et de leurs suppléants**. Il distingue ainsi :

- les communes de Polynésie française composées de communes associées situées sur plusieurs îles, d'une part ;
- et le reste du territoire national, d'autre part (y compris les autres communes de Polynésie française).

Pour éviter toute confusion et pour plus de simplicité, la **commission a prévu une seule date pour la désignation des grands électeurs sénatoriaux de la Polynésie française (amendement COM-30 du rapporteur)**. Cette date serait fixée par décret (sans doute pendant la semaine du 20 juillet).

La commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié**.

¹ Sur le reste du territoire national, le conseil municipal doit se réunir entre le vendredi et le dimanche suivant le scrutin (voir supra).

² Source : objet de l'amendement précité du Gouvernement.

Intitulé du projet de loi

Par cohérence, la commission des lois a **modifié l'intitulé du projet de loi (amendement COM-31 du rapporteur)**.

Le texte s'intitule désormais : « *Projet de loi tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires* ».

Compte tenu de la convocation, par le Gouvernement, des électeurs pour le second tour des élections municipales le 28 juin prochain, **l'objectif du projet de loi n'est pas d'annuler ce même scrutin mais de le sécuriser, en étendant notamment le recours aux procurations.**

<p>La commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.</p>
--

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 9 JUIN 2020

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Nous sommes saisis du projet de loi portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020. En préambule, permettez-moi de saluer nos collègues qui suivent nos travaux en téléconférence.

Ce projet de loi vise, d'abord, à prolonger les mandats des conseils municipaux dans l'hypothèse où le second tour des élections municipales ne pourrait pas avoir lieu en juin 2020 et à permettre le fonctionnement des communes et des intercommunalités concernées jusqu'à l'organisation d'une nouvelle élection à deux tours. Il tend, ensuite, à prolonger les mandats des conseillers consulaires représentant les Français de l'étranger.

Je veux souligner une particularité étonnante : les textes dont nous sommes saisis – nous examinerons ultérieurement un projet de loi organique visant à reporter les élections sénatoriales – ont été adoptés par le conseil des ministres le 27 mai dernier, le jour même où était pris le décret fixant la date de convocation des électeurs au 28 juin prochain. Le Gouvernement avance par précaution – et je comprends sa motivation –, avec ce décret de convocation et un projet de loi annulant les élections municipales et prolongeant le mandat des conseillers municipaux concernés. Il faudra bien mettre fin à cette contradiction pendant la navette, alors que chaque jour qui passe fait apparaître comme plus probable la tenue du second tour des élections municipales le 28 juin prochain.

Si l'Assemblée nationale puis le Sénat avaient adopté conforme le texte du Gouvernement, sauf déclaration d'inconstitutionnalité, le Président de la République n'aurait pas eu d'autre choix de le promulguer ou de demander une seconde délibération, ce qui aurait été un comble !

Au lieu d'adopter un texte qui prolonge les mandats et diffère les élections municipales, l'Assemblée nationale a prévu que l'entrée en vigueur de la loi soit décidée par décret. Malheureusement, cette formule imaginative a déjà été sanctionnée par le Conseil constitutionnel dans une décision du 29 décembre 1986. La loi peut prévoir que l'entrée en vigueur d'un texte soit différée à une date qu'elle détermine elle-même, mais elle ne peut pas laisser au pouvoir réglementaire le soin d'en décider. La procédure de promulgation vise précisément à apporter la sanctification républicaine de la loi par un acte authentique du Président de la République.

Le Gouvernement peut donc soit choisir l'adoption d'un projet de loi inconstitutionnel, ce qui réglerait d'ailleurs tous les problèmes, soit rétablir la constitutionnalité probable du texte qu'il a présenté en conseil des ministres, mais en demandant une seconde délibération si nous l'adoptons en termes identiques. Je n'ai jamais eu, ni en tant que parlementaire ni dans l'exercice de mes fonctions précédentes, à devoir résoudre un problème de cette nature.

Le travail parlementaire ne consiste pas à délibérer sur des lois virtuelles, d'autant qu'il ne vous a pas échappé que notre pays traverse une crise profonde. À force de voir les parlementaires traiter de questions qui n'ont rien à voir avec les difficultés que rencontrent nos concitoyens, il ne faudra pas s'étonner que nombre d'entre eux finissent par réagir. Heureusement, ces subtilités juridiques, bien que visibles, n'ont jusqu'à présent pas marqué l'opinion publique ni les commentateurs. Mais le Sénat ne peut pas s'associer à ce processus en fermant les yeux.

C'est pourquoi je vous proposerai de faire de ce projet de loi une « coquille vide », en supprimant les dispositions relatives au report des élections municipales, mais de conserver ce qui concerne le report de l'élection des conseillers consulaires : autant il est probable que les élections municipales pourront s'achever le 28 juin prochain, autant il est certain que les élections consulaires ne pourront pas se tenir.

En tant que rapporteur, je souhaite ajouter des mesures pour sécuriser le scrutin municipal du 28 juin. Toutefois, peut-on amender un texte pour lui faire dire le contraire de ce qu'il prévoyait dans sa version initiale ?... Au point où nous en sommes, je n'y vois pas d'inconvénient réel...

Aussi, je souhaite inscrire dans ce projet de loi des dispositions concernant les procurations. D'ailleurs, l'Assemblée nationale, qui, elle, ne craint pas les contradictions, n'a pas hésité à le faire en reprenant *in extenso* l'un des articles d'une proposition de loi que j'ai eu l'honneur de déposer voilà une quinzaine de jours avec Bruno Retailleau et Hervé Marseille, et dont nous nous sommes inspirés à l'occasion de l'examen, la semaine dernière, de la proposition de loi de Cédric Perrin.

Faut-il aller jusqu'à prendre autoriser le vote par correspondance pour le scrutin du 28 juin prochain ? Honnêtement, je ne le crois pas, faute de temps : il sera très difficile d'organiser les choses en toute sécurité et en évitant des polémiques. Supprimé en 1975, le vote par correspondance a laissé de mauvais souvenirs. Pourtant, les dispositions que nous avons adoptées la semaine dernière étaient extrêmement contraignantes et permettaient de prévenir les risques de fraude. Nous avons eu le mérite de rouvrir ce débat. Dans les prochains mois, nous devons nous pencher sur l'actualisation de cette procédure de vote par correspondance et les garanties susceptibles de lui être apportées.

Enfin, je vous propose de maintenir une disposition, introduite par l'Assemblée nationale, visant à reporter les élections municipales dans les seules communes faisant état de nombreux cas de covid-19. Au regard du dernier avis du comité de scientifiques, cette mesure pourrait concerner des communes de Mayotte et de la Guyane. Il n'est pas exclu qu'elle puisse être utilisée sur le territoire métropolitain, en fonction de l'évolution de l'épidémie. Dans cette hypothèse, les résultats du premier tour du 15 mars dernier seraient annulés et il faudrait organiser une nouvelle élection à deux tours.

Le législateur aurait pu rester silencieux, une jurisprudence ayant autorisé le report d'un scrutin lors d'une catastrophe naturelle.

M. Alain Richard. – Il s'agissait des élections législatives sur l'île de la Réunion, en 1973.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Cette décision du Conseil constitutionnel laisse aux pouvoirs publics une certaine marge de manœuvre.

L'Assemblée nationale a adopté ce dispositif avec une certaine prudence, dans la mesure où les députés ont fixé une limite au nombre de communes susceptibles de voir le scrutin annulé par décision administrative : il ne pourra pas concerner plus de 242 communes, ce qui correspond à 5 % des communes pour lesquelles un second tour est nécessaire.

Je vous proposerai d'ajouter de nouvelles garanties, notamment pour la convocation des nouvelles élections relève d'un décret en conseil des ministres, non d'un simple arrêté préfectoral.

En revanche, il n'est pas de notre ressort de trancher le statut des conseillers municipaux élus dans les communes de moins de 1 000 habitants ni l'organisation des communautés de communes « hybrides », au cas où le scrutin devrait être annulé. Même si ces questions très délicates peuvent soulever des controverses, pourquoi les trancher « à blanc » si elles ne se posent pas à nous ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Je vous ferai grâce de mon couplet sur les conditions d'exercice de notre mandat dans la situation que nous connaissons. On atteint des sommets en délibérant sur des possibilités de possibilités, et ce toujours au dernier moment. Le Gouvernement continue de passer son temps à décider sans décider, tout en décidant...

D'un point de vue juridique, la position exposée par le rapporteur me paraît plus juste que celle du Gouvernement. Sur le plan pratique, vouloir légiférer sur une hypothèse n'est pas acceptable. J'approuve la méthode consistant à nous pencher sur les problèmes qui pourraient se poser quant à l'organisation du second tour des élections municipales, prévu le 28 juin prochain. Les propositions avancées me conviennent, en particulier

s'agissant du vote par correspondance, que l'on voulait organiser un peu en catastrophe, comme je l'ai souligné la semaine dernière.

Toutefois, deux points m'interrogent.

Premier point : la possibilité de ne pas tenir les élections municipales dans certaines communes. Pourquoi annuler une élection si seulement 5 % de l'ensemble des communes est visé par les cas de contamination ? Cela peut être source de contentieux. Ne conviendrait-il pas de traiter ces problèmes au cas par cas, en s'appuyant sur la jurisprudence ?

Second point : la possibilité de vote par correspondance pour les conseillers consulaires, qui disposent déjà de la possibilité de voter par voie numérique. Pourquoi prendre cette décision ?

M. Jean-Yves Leconte. – Une fois n'est pas coutume, vous êtes charitable à l'égard du Gouvernement, monsieur le président.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – J'ai effectivement la même impression...

M. Jean-Yves Leconte. – Non seulement le texte qui nous est soumis prévoit une entrée en vigueur par décret, mais le Gouvernement pourrait « piocher » dans la loi les dispositions qui l'intéressent, notamment en ce qui concerne l'annulation des élections municipales et consulaires.

Au regard de l'avis du comité de scientifiques rendu hier, la situation en Guyane pose toujours question. Je ne sais pas quel est l'état du renouvellement des communes, avant le second tour de l'élection municipale. Si plusieurs scrutins doivent être annulés, il n'est pas impossible que la situation des sénateurs de Guyane soit la même que celle des sénateurs représentant les Français établis hors de France, eux-aussi renouvelables en septembre prochain.

Nous en débattons demain, mais il faudrait sans doute réfléchir à la manière de nommer des délégués consulaires complémentaires, pour compléter le corps électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger. Par ailleurs, demandons-nous s'il est raisonnable de prévoir, par dérogation, un mandat sénatorial de cinq ans ou de six ans, si l'élection a lieu en septembre 2021 ? Nous devons prendre en compte, dans ce texte, les conséquences de nos choix sur les élections sénatoriales.

Enfin, nous défendons la question du vote électronique pour les Français de l'étranger, mais nous demandons des assurances au Gouvernement, car le prestataire choisi se trouve en liquidation judiciaire.

M. Alain Richard. – Si l'on décale les élections municipales dans quelques communes, cela peut avoir des effets sur leur capacité à élire des délégués sénatoriaux. Or cette élection relève de la loi ordinaire et non pas de la loi organique. Si nous voulons prendre en compte cette situation, il

convient donc d'inscrire dans ce texte que les délégués sénatoriaux pourront être élus dans les jours précédant les élections sénatoriales.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Je veux dire à Pierre-Yves Collombat que le vote par correspondance existe déjà pour les élections législatives des Français de l'étranger. Nous voulons faire en sorte que la « palette » des modalités de vote soit aussi large que possible, au vu des nombreuses incertitudes qui planeront encore pendant de nombreux mois dans le monde. À la différence des élections municipales, l'élection des conseillers consulaires étant reportée à mai 2021, nous avons le temps de mettre en place le vote par correspondance dans des conditions de sécurité suffisantes.

S'agissant de la situation de la Guyane, j'ai pris connaissance, comme vous, hier soir de l'avis du comité de scientifiques. Je précise que cet avis fait suite à une demande adressée, le 3 juin dernier, par le président du Sénat au Premier ministre, pour que nous puissions nous prononcer en toute connaissance de cause. Le Premier ministre avait alors répondu que le comité de scientifiques rendrait un premier avis le 8 juin, suivi d'un second avis le 14 juin.

Comme la commission mixte paritaire ne va pas se réunir avant le 15 juin, nous disposerons même d'un second avis au moment de nous prononcer. Si le second tour des élections municipales est confirmé, il faudra bien arrêter le processus législatif... À l'inverse – préparons-nous à toute éventualité –, nous pourrions revenir sur notre vote de demain si les conditions sanitaires l'exigeaient. Au final, nous parviendrons à adopter une loi qui purgera de toutes ses imperfections le texte initial du Gouvernement et qui ne comportera que des mesures utiles, voire nécessaires.

Concernant la situation de la Guyane, le vote a été heureusement conclusif dès le premier tour dans quinze des vingt-cinq communes. Le comité de scientifiques a relevé des difficultés dans cinq communes : l'incidence sur le collège électoral des sénateurs de la Guyane serait donc réelle, mais circonscrite.

J'étais très partagé avant de vous proposer d'accepter l'article que je qualifierai d'« article cluster », que l'Assemblée nationale a adopté sur proposition du Gouvernement. Comme l'a souligné Pierre-Yves Collombat, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de traiter les problèmes au cas par cas, en s'appuyant sur la jurisprudence.

Le débat en séance nous permettra de préciser les choses, car il est difficile de tout prévoir. Alain Richard nous a d'ailleurs rappelé que l'élection des délégués sénatoriaux relève d'une loi ordinaire. Il nous faudra donc évoquer cette question dans ce texte, si nous voulons la traiter...

Je vous propose de passer à l'examen des amendements. En ce qui concerne l'application de l'article 45 de la Constitution, le périmètre du projet de loi comprend les modalités d'organisation du second tour des

élections municipales de juin 2020 ou de son annulation ; les conséquences du calendrier électoral sur le fonctionnement des communes et de leurs groupements ; les modalités d'organisation des élections consulaires et le statut des élus représentant les Français établis hors de France ; et les conséquences du calendrier des élections municipales et consulaires sur le renouvellement des sénateurs de la série 2. En revanche, le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire, les modes de scrutin ainsi que le mode de décompte des suffrages exprimés et la prise en compte du vote blanc ne présentent aucun lien, même indirect, avec le projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A nouveau

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-17 supprime des dispositions contradictoires concernant l'entrée en vigueur de la loi.

M. Jean-Yves Leconte. – La rédaction prévoit la remise d'un rapport du comité de scientifiques évaluant les risques sanitaires liés à la tenue du scrutin, au plus tard quinze jours avant le second tour, mais la commission mixte paritaire (CMP) aura lieu avant cette date...

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Vous avez raison. Nous aviserons en CMP, en fonction de la situation. Sans doute devons-nous supprimer l'article à ce moment-là.

L'amendement COM-17 est adopté.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon amendement COM-14 supprime cet article. Le Parlement n'a pas vocation à trancher des questions hypothétiques.

L'amendement COM-14 est adopté.

Article 1^{er} bis

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon amendement COM-19 reprend la proposition de loi sur les procurations, que j'avais déposée avec les présidents Bruno Retailleau et Hervé Marseille. L'amendement COM-39 semble trop large : nous facilitons les procurations établies au domicile des électeurs, mais souhaitons centrer le dispositif sur les personnes vulnérables et non sur les électeurs justifiant de simples « raisons personnelles ».

L'amendement COM-19 est adopté ; l'amendement COM-39 devient satisfait ou sans objet.

Articles additionnels après l'article 1^{er} bis

M. Éric Kerrouche. – L'amendement COM-37 vise à réintroduire le vote par correspondance en cas d'annulation du second tour des municipales le 28 juin et d'organisation d'une nouvelle élection à deux tours.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis défavorable. Si je n'ai pas d'opposition de principe au vote par correspondance, je vous propose de supprimer du texte les dispositions qui tireraient les conséquences de l'annulation – à ce stade hypothétique – du second tour.

L'amendement COM-37 n'est pas adopté.

M. Éric Kerrouche. – L'amendement COM-38 instaure le vote par correspondance pour les scrutins électoraux en période d'état d'urgence sanitaire, à compter du 2 janvier 2021.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis défavorable, l'état d'urgence sanitaire est un dispositif temporaire : la loi d'urgence du 23 mars prévoit qu'il s'éteindra au 1^{er} avril 2021. Il faudrait une nouvelle loi pour instaurer un nouvel état d'urgence sanitaire.

M. Alain Richard. – On peut toutefois considérer que le modèle de l'état d'urgence sanitaire pourra être repris, en cas de nouvelle épidémie.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Sans doute, mais nous devons en rester au droit positif qui prévoit que le dispositif de l'état d'urgence sanitaire s'éteindra le 31 mars 2021. Nous souhaitons tous éviter l'instauration d'un état d'urgence permanent. Le législateur pourra toujours décider de recourir au vote par correspondance, si les exigences sanitaires le commandent.

L'amendement COM-38 n'est pas adopté.

Article 2

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-15 vise à raccourcir les délais pour l'examen des recours contre les opérations électorales du 15 mars 2020 dans les communes où les conseils municipaux ont déjà été installés en mai dernier. Nous avons autorisé le Gouvernement à prolonger ces délais par ordonnances, mais ceux-ci apparaissent excessifs. Cela perturbe la vie municipale et intercommunale.

L'amendement COM-15 est adopté.

Articles additionnels après l'article 2

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les amendements identiques COM-6 rectifié et COM-44 prolongent jusqu'au 30 août 2020 la durée d'application des dispositions de la loi d'urgence du 23 mars 2020, qui ont assoupli les règles de quorum et de procuration au sein des assemblées délibérantes locales.

Je suis réservé car notre mission de suivi a émis de fortes réserves sur l'assouplissement excessif des règles de quorum, introduites par une ordonnance du Gouvernement. Alors que nous avons ramené le quorum de la moitié au tiers des membres de l'assemblée délibérante, le Gouvernement est allé beaucoup plus loin en disposant que ce quorum s'apprécie, non seulement en fonction des membres présents, mais aussi des membres représentés. Dans ces conditions, des décisions importantes peuvent être prises alors qu'un neuvième seulement des membres de l'assemblée sont présents !

Enfin, je vous propose le sous-amendement COM-53 qui rétablit la règle selon laquelle le quorum s'apprécie en fonction des seuls membres présents, physiquement ou non, tout en maintenant les autres assouplissements : abaissement du quorum au tiers des membres de l'assemblée en exercice et faculté pour un élu de détenir deux pouvoirs au lieu d'un. L'amendement COM-1 serait dès lors satisfait.

Le sous-amendement COM-53 est adopté.

Les amendements COM-44 et 6 rectifié, ainsi sous-amendés, sont adoptés.

L'amendement COM-1 devient satisfait ou sans objet.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les amendements identiques COM-8 rectifié et COM-50 prolongent jusqu'au 30 août 2020 ou jusqu'à l'expiration de l'état d'urgence sanitaire, si celui-ci est prolongé au-delà de cette date, la faculté dont dispose le maire de réunir le conseil municipal en tout lieu, si les conditions sanitaires ne permettent pas de le réunir à la mairie ; ils étendent cette disposition à toutes les collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Avis favorable, sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement COM-54. Pour plus de clarté, je propose d'inscrire ces dispositions dans l'ordonnance du 13 mai 2020.

Le sous-amendement COM-54 est adopté.

Les amendements COM-50 et 8 rectifié, ainsi sous-amendés, sont adoptés.

Les amendements identiques COM-7 rectifié et COM-46 sont adoptés.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les amendements identiques COM-9 rectifié et COM-51 prolongent jusqu'au 30 août 2020 les règles dérogatoires relatives à la publicité des réunions des assemblées locales.

Avis favorable sous réserve, là encore, de l'adoption de mon sous-amendement rédactionnel COM-55.

Le sous-amendement COM-55 est adopté.

Les amendements COM-51 et COM-9 rectifié, ainsi sous-amendés, sont adoptés.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-5 rectifié et COM-43, qui sont de nature réglementaire.

Les amendements COM-5 et COM-43 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis favorable aux amendements identiques COM-2 rectifié et COM-40, qui ramènent de cinq à trois jours francs le délai minimal pour convoquer la première réunion du conseil communautaire. Il permet aux conseils communautaires de se réunir au plus tôt, de préférence avant le 14 juillet.

Les amendements COM-2 rectifié et COM-40 sont adoptés.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-35 rectifié accorde un délai pour la réunion d'installation des comités des syndicats mixtes fermés, afin que celle-ci n'ait pas lieu en plein mois d'août...

L'amendement COM-35 rectifié est adopté ; les amendements identiques COM-3 rectifié et COM-41 deviennent satisfaits ou sans objet.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les amendements identiques COM-4 rectifié et COM-42 prévoient de déroger à la règle du scrutin secret pour la désignation des représentants des EPCI à fiscalité propre au sein de syndicats mixtes fermés. La procédure est déjà assez souple. Avis défavorable.

Les amendements COM-42 et COM-4 rectifié ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon amendement COM-16 précise les délais impartis aux assemblées délibérantes du bloc communal pour fixer les indemnités de leurs membres.

L'amendement COM-16 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Les amendements identiques COM-10 rectifié *bis* et COM-52 visent à exclure des dépenses électorales les actions de communication réalisées pendant la crise sanitaire.

Il me semble plus sage d'en rester au droit en vigueur : le code électoral permet déjà de dissocier la propagande électorale, d'une part, et les annonces de nature administrative ou à visée prophylactiques, d'autre part. Celles-ci n'ont aucune raison de figurer dans les dépenses électorales.

Les amendements COM-10 rectifié bis et COM-52 ne sont pas adoptés.

Article 3

L'amendement de suppression COM-21 est adopté.

Article 4

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon amendement COM-24, identique à l'amendement COM-32 de Jean-Yves Leconte, vise à

rétablir, une fois n'est pas coutume, le texte initial du Gouvernement, qui prévoyait le report des élections consulaires au mois de mai 2021.

L'Assemblée nationale a laissé davantage de souplesse au Gouvernement, en lui permettant d'organiser ces élections à une date fixée par décret et, au plus tard, en mai 2021. La prolongation de mandats relève toutefois de la loi, non d'un décret. Transférer au Gouvernement le soin de choisir la durée de prolongation des mandats constituerait un précédent dangereux. Les associations représentant les Français de l'étranger ne sont pas hostiles à la tenue des élections avant le mois de mai 2021. On pourrait sans doute prévoir une échéance plus rapprochée, mais il faudrait revenir devant le Parlement si l'on devait la repousser à nouveau. Il semble plus simple de rétablir le texte initial.

Les amendements COM-24 et COM-32 sont adoptés.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon amendement COM-28 autorise le vote par correspondance pour les prochaines élections consulaires. Si celles-ci ont lieu dans un an, l'administration aura le temps de mettre en place cette nouvelle modalité de vote, qui existe déjà pour les élections législatives des Français de l'étranger.

L'amendement COM-28 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-33 qui demande un rapport sur le vote par internet.

Je comprends l'inquiétude de Jean-Yves Leconte, car la société chargée de réaliser la plateforme de vote a été placée en liquidation judiciaire. Toutefois, plutôt qu'une demande de rapport, que le Gouvernement peut ne pas remettre, je lui suggère de poser une question écrite ou orale, à laquelle l'exécutif sera obligé de répondre.

M. Jean-Yves Leconte. – Je modifierai mon amendement en vue de la séance publique : l'Assemblée des Français de l'étranger se réunira en octobre. Il serait intéressant qu'elle puisse examiner un rapport du Gouvernement sur cette question du vote par internet.

L'amendement COM-33 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 4

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – En décembre dernier, nous avons prévu, dans la loi « Engagement et proximité », de confier la présidence des conseils consulaires à un membre élu.

La loi devait entrer en vigueur au prochain renouvellement des conseils consulaires, initialement prévu en mai 2020. Le report des élections consulaires, à cause de la crise, ne doit pas retarder sa mise en œuvre. L'amendement COM-11 de Christophe-André Frassa prévoit son entrée en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2020.

M. Jean-Yves Leconte. – Cela permettra à *Legifrance* de mettre les textes à jour !

L'amendement COM-11 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-12 qui reprend utilement les deux propositions de loi que nous avons adoptées sur les Français de l'étranger en janvier 2019 et en mai 2020 en vue de renforcer les droits des conseillers consulaires.

L'amendement COM-12 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Avis favorable, pour les mêmes raisons, à l'amendement COM-13, relatif à l'organisation des élections consulaires.

L'amendement COM-13 est adopté ; l'amendement COM-34 devient satisfait ou sans objet.

Article 5

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'article 5 du projet de loi comprend les dispositions relatives aux « clusters », que j'évoquais dans mon propos liminaire.

Mon amendement COM-18 fixe dans la loi le terme des mandats en cours, en cas d'annulation du second tour dans une commune.

L'amendement COM-18 est adopté.

L'amendement de coordination COM-20 rectifié est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon amendement COM-25 reprend une disposition de notre proposition de loi sur les procurations, et concerne l'organisation des nouvelles élections municipales dans ces communes « clusters ».

L'amendement COM-25 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon amendement COM-27 précise la date de prise d'effet des démissions des conseillers municipaux élus lorsque la commune compte moins de 1 000 habitants.

L'amendement COM-27 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon amendement COM-22 précise la composition du conseil communautaire en cas d'annulation du second tour des élections municipales dans une ou plusieurs des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre.

L'amendement COM-22 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-26 prévoit le caractère éventuellement rétroactif des délibérations indemnitaires votées par les conseils communautaires.

L'amendement COM-26 est adopté.

L'amendement de coordination COM-36 est adopté.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon amendement COM-23 concerne le délai dont disposera la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), à compter de la date de limite de dépôt des comptes de campagne, pour les examiner en cas de recours devant le juge de l'élection.

L'amendement COM-23 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-29 rectifié est adopté.

Article 6

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mon amendement COM-30 prévoit une date unique pour la désignation des grands électeurs en Polynésie française, en vue des élections sénatoriales de septembre prochain.

L'amendement COM-30 est adopté.

Intitulé du projet de loi

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – L'amendement COM-31 tire les conséquences de mes amendements précédents. Il rédige ainsi l'intitulé du texte : « projet de loi tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires ».

L'amendement COM-31 est adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés en commission est retrace dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} A Cadre général du projet de loi			
M. BAS, rapporteur	17	Suppression de dispositions contradictoires	Adopté
Article 1^{er} Annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon et organisation d'un nouveau scrutin à deux tours			
M. BAS, rapporteur	14	Suppression de l'article	Adopté
Article 1^{er} bis Conditions d'organisation du second tour des élections municipales et communautaires			
M. BAS, rapporteur	19	Modalités d'organisation du second tour des élections municipales	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	39	Établissement de procurations depuis le domicile de l'électeur pour des raisons personnelles	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 1^{er} bis			
M. KERROUCHE	37	Vote par correspondance	Rejeté
M. KERROUCHE	38	Vote par correspondance pendant l'état d'urgence sanitaire	Rejeté
Article 2 Conséquences de l'annulation du second tour et de l'organisation d'un nouveau scrutin sur les listes électorales et le contentieux électoral – Suppression des élections départementales partielles			
M. BAS, rapporteur	15	Raccourcissement des délais pour l'examen des recours contre les opérations électorales	Adopté
Articles additionnels après l'article 2			
Mme Nathalie DELATTRE	44	Prolongation jusqu'à la fin août des dispositions dérogatoires relatives aux procurations et au quorum dans les assemblées délibérantes locales	Adopté
M. BOCKEL	6 rect.	Prolongation jusqu'à la fin août des dispositions dérogatoires relatives aux procurations et au quorum dans les assemblées délibérantes locales	Adopté
M. BAS	53	Règles de calcul du <i>quorum</i>	Adopté
Mme GUIDEZ	1	Quorum et procurations pour la réunion d'installation des conseils communautaires	Satisfait ou sans objet
M. BOCKEL	8 rect.	Réunion des assemblées délibérantes locales en tout lieu	Adopté
M. BAS	54	Rédactionnel	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	50	Réunion des assemblées délibérantes locales en tout lieu	Adopté
M. BOCKEL	7 rect.	Prolongation jusqu'à fin août des dispositions dérogatoires concernant la visioconférence	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	46	Prolongation jusqu'à fin août des dispositions dérogatoires concernant la visioconférence	Adopté
M. BOCKEL	9 rect.	Prolongation jusqu'au 30 août des règles dérogatoires relatives à la publicité des réunions des assemblées locales	Adopté
M. BAS	55	Rédactionnel	Adopté
Mme Nathalie DELATTRE	51	Prolongation jusqu'au 30 août des règles dérogatoires relatives à la publicité des réunions des assemblées locales	Adopté
M. BOCKEL	5 rect.	Conditions de dépôts des listes de candidats à la commission d'ouverture des plis	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	43	Conditions de dépôts des listes de candidats à la commission d'ouverture des plis	Rejeté
M. BOCKEL	2 rect.	Délai de convocation pour la première réunion des conseils communautaires suivant le second tour	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Nathalie DELATTRE	40	Délai de convocation pour la première réunion des conseils communautaires suivant le second tour	Adopté
Mme GATEL	35 rect.	Report de la réunion d'installation des comités des syndicats mixtes fermés	Adopté
M. BOCKEL	3 rect.	Date limite de désignation des représentants d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte fermé au sein d'organismes de droit public ou de droit privé	Satisfait ou sans objet
Mme Nathalie DELATTRE	41	Date limite de désignation des représentants d'une commune, d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte fermé au sein d'organismes de droit public ou de droit privé	Satisfait ou sans objet
M. BOCKEL	4 rect.	Dérogation au principe du scrutin secret pour la désignation des représentants des EPCI à fiscalité propre au sein de syndicats mixtes fermés	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	42	Dérogation au principe du scrutin secret pour la désignation des représentants des EPCI à fiscalité propre au sein de syndicats mixtes fermés	Rejeté
M. BAS, rapporteur	16	Délai pour fixer les indemnités	Adopté
M. BOCKEL	10 rect. <i>bis</i>	Dépenses de communication pendant la crise sanitaire	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	52	Dépenses de communication pendant la crise sanitaire	Rejeté
Article 3			
Adaptation des règles de financement de la campagne électorale pour les sénateurs de la série 2			
M. BAS, rapporteur	21	Suppression de l'article	Adopté
Article 4			
Report de l'élection des conseillers consulaires et des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)			
M. BAS, rapporteur	24	Date des prochaines élections consulaires (mai 2021)	Adopté
M. LECONTE	32	Date des prochaines élections consulaires (mai 2021)	Adopté
M. BAS, rapporteur	28	Introduction du vote par correspondance pour les prochaines élections consulaires	Adopté
M. LECONTE	33	Rapport sur le vote par internet	Rejeté
Articles additionnels après l'article 4			
M. FRASSA	11	Entrée en vigueur de l'article 111 de la loi « Engagement et proximité »	Adopté
M. FRASSA	12	Conditions d'exercice des mandats des conseillers consulaires	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FRASSA	13	Organisation des élections consulaires	Adopté
M. LECONTE	34	Contrôle des candidatures pour les élections consulaires	Satisfait ou sans objet
Article 5 Annulation partielle du second tour et organisation d'un nouveau scrutin à deux tours dans les communes ou collectivités territoriales concernées			
M. BAS, rapporteur	18	Fixation par la loi du terme de la prolongation des mandats en cours	Adopté
M. BAS, rapporteur	20 rect.	Amendement de coordination (conseil de Paris)	Adopté
M. BAS, rapporteur	25	Application à un éventuel nouveau scrutin des garanties et facilités prévues (par l'amendement du rapporteur à l'article 1er <i>bis</i>) pour le second tour organisé le 28 juin 2020	Adopté
M. BAS, rapporteur	27	Date de prise d'effet des démissions des conseillers municipaux élus dans les communes de moins de 1 000 habitants qui ne sont pas encore entrés en fonction	Adopté
M. BAS, rapporteur	22	Composition du conseil communautaire en cas d'annulation du second tour dans une ou plusieurs des communes membres de l'EPCI à fiscalité propre	Adopté
M. BAS, rapporteur	26	Caractère éventuellement rétroactif des délibérations indemnitaires votées par les conseils communautaires « hybrides » concernés par une annulation locale du second tour	Adopté
Mme GATEL	36	Coordination	Adopté
M. BAS, rapporteur	23	Délai imparti à la CNCCFP en cas de saisine du juge de l'élection Consultation des listes d'émargement du premier tour	Adopté
M. BAS, rapporteur	29 rect.	Rédactionnel (application de l'article 5 aux élections métropolitaines de Lyon)	Adopté
Article 6 Désignation, pour les élections sénatoriales, des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants dans certaines communes associées de Polynésie française			
M. BAS, rapporteur	30	Date unique pour la désignation des grands électeurs en Polynésie française	Adopté
Intitulé du projet de loi			
M. BAS, rapporteur	31	Modification de l'intitulé du projet de loi	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 20 mai 2020, **le périmètre indicatif du projet de loi n° 491 (2019-2020)**.

Ce périmètre comprend :

- les modalités d'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020 ou de son annulation ;
- les conséquences du calendrier électoral sur le fonctionnement des communes et de leurs groupements ;
- les modalités d'organisation des élections consulaires et le statut des élus représentant les Français établis hors de France ;
- les conséquences du calendrier des élections municipales et consulaires sur le renouvellement des sénateurs de la série 2.

En revanche, les thèmes suivants ne présentent aucun lien, même indirect, avec le projet de loi :

- le régime juridique de l'état d'urgence sanitaire ;
- les modes de scrutin ;
- le mode de décompte des suffrages exprimés et la prise en compte du vote blanc.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)

M. François Baroin, président

Assemblée des Français de l'étranger (AFE)

Mme Martine Schoeppner, vice-présidente

Union des Français de l'étranger (UFE)

M. François Barry Delongchamps, président

Association démocratique des Français à l'étranger (ADFE)

Mme Claudine Lepage, présidente, sénatrice représentant les Français établis hors de France

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-491.html>