

N° 513

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 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 organique (procédure accélérée) portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles,*

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 Bonhecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 473 et 514 (2019-2020)



## SOMMAIRE

|                                                                                                                                               | <u>Pages</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>L'ESSENTIEL.....</b>                                                                                                                       | <b>5</b>     |
| <b>I. PEU D'INCERTITUDES DEMEURENT POUR LES PROCHAINES ÉLECTIONS SÉNATORIALES.....</b>                                                        | <b>7</b>     |
| <b>II. LE TEXTE INITIAL : REPORTER L'ÉLECTION DE 178 SÉNATEURS .....</b>                                                                      | <b>10</b>    |
| A. L'HYPOTHÈSE RETENUE PAR LE GOUVERNEMENT : L'ANNULATION DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET DES ÉLECTIONS CONSULAIRES.....          | 10           |
| B. LA SOLUTION INITIALE DU GOUVERNEMENT : REPORTER D'UN AN LE RENOUVELLEMENT DE 178 SÉNATEURS .....                                           | 11           |
| C. UN TEXTE « VIRTUEL » : LES DIFFICULTÉS INDUITES PAR LA MÉTHODE EMPLOYÉE PAR LE GOUVERNEMENT .....                                          | 11           |
| <b>III. LA POSITION DE LA COMMISSION : REPORTER D'UN AN L'ÉLECTION DE SIX SÉNATEURS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE.....</b> | <b>12</b>    |
| A. PRENDRE EN COMPTE LE REPORT DES ÉLECTIONS CONSULAIRES.....                                                                                 | 12           |
| B. DEUX SOLUTIONS ÉCARTÉES PAR LA COMMISSION .....                                                                                            | 14           |
| 1. <i>Maintenir l'élection des six sénateurs représentant les Français de l'étranger en septembre 2020.....</i>                               | <i>14</i>    |
| 2. <i>Prolonger de trois ans le mandat des six sénateurs représentant les Français de l'étranger .....</i>                                    | <i>16</i>    |
| C. LA SOLUTION RETENUE PAR LA COMMISSION.....                                                                                                 | 17           |
| 1. <i>Un report, le plus court possible, de l'élection de six sénateurs représentant les Français de l'étranger .....</i>                     | <i>17</i>    |
| 2. <i>Le « gel » des élections partielles pour les parlementaires représentant les Français établis hors de France .....</i>                  | <i>19</i>    |
| 3. <i>Les obligations déclaratives des parlementaires : une situation à sécuriser .....</i>                                                   | <i>19</i>    |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>                                                                                                              | <b>21</b>    |
| <b>SUITE DE L'EXAMEN EN COMMISSION.....</b>                                                                                                   | <b>31</b>    |
| <b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>  | <b>35</b>    |
| <b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>                                                                                                           | <b>37</b>    |



## L'ESSENTIEL

Réunie le 10 juin puis le 16 juin 2020, la commission des lois a examiné le rapport de Philippe Bas (Les Républicains - Manche) sur le projet de loi organique n° 473 (2019-2020) portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles.

\*

Tel que déposé sur le Bureau du Sénat le 27 mai dernier, ce texte vise à **reporter d'un an l'élection de 178 sénateurs prévue en septembre 2020 (article 1<sup>er</sup>)**.

Cet article constitue une **loi organique relative au Sénat**, au sens de l'article 46 de la Constitution : il doit en conséquence être voté dans les mêmes termes par les deux assemblées, le cas échéant après accord en commission mixte paritaire (CMP).

L'article 2 tend à reporter les élections législatives et sénatoriales partielles, « *afin d'éviter l'organisation de ces scrutins alors que la situation sanitaire ne le permet pas* »<sup>1</sup>.

\*

**La commission a regretté la méthode utilisée par le Gouvernement, dont le texte initial reposait sur une situation purement hypothétique :** il postulait que le second tour des élections municipales ne pourrait pas se tenir en juin 2020 en raison de la crise sanitaire, empêchant ainsi le renouvellement complet du corps électoral des élections sénatoriales.

Un tel postulat entrerait en contradiction avec la décision prise par le Gouvernement d'organiser le second tour des élections municipales le 28 juin prochain<sup>2</sup>, décision formalisée par le conseil des ministres le jour même où il adoptait un projet de loi reportant les élections municipales<sup>3</sup> ainsi que ce projet de loi organique.

---

<sup>1</sup> Source : exposé des motifs du projet de loi organique.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Projet de loi portant annulation du second tour de 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.

**Le Parlement n'a pas vocation à trancher des questions virtuelles,** 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, à laquelle la France n'a pas été en mesure d'apporter de réponse plus pertinente qu'un confinement généralisé entraînant une perturbation majeure et durable de l'activité nationale.

Sauf retrait, jour après jour plus improbable, du décret de convocation des électeurs pour le second tour des élections municipales, il apparaît que **le corps électoral de 172 sénateurs élus sur le territoire national sera renouvelé en temps utile pour permettre la tenue des élections sénatoriales de septembre 2020. Rien ne semble donc justifier que le Parlement décide aujourd'hui d'un report généralisé de ce renouvellement.**

Si, d'ailleurs, l'Assemblée nationale et le Sénat adoptaient en termes identiques ce texte organique, le Président de la République serait contraint de le promulguer, hormis le cas où il ne serait pas jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Il pourrait aussi se trouver dans la situation de devoir demander au Parlement une seconde délibération, en application de l'article 10 de la Constitution.

Il paraît souhaitable d'**éviter un tel désordre constitutionnel** et de mettre un terme à l'incohérence à laquelle la procédure inédite engagée par le Gouvernement expose l'ensemble des pouvoirs publics constitutionnels.

\*

**De manière très paradoxale, le texte initial du Gouvernement éludait la seule question qui doit pourtant être tranchée de façon certaine :** celle de la prolongation du mandat et du report du renouvellement des **six sénateurs représentant les Français de l'étranger, élus en septembre 2014.**

Il est pourtant hors de doute que les élections consulaires (initialement prévues en juin) n'auront pas lieu à temps pour permettre le renouvellement du collège électoral de ces six sénateurs, compte tenu de la situation sanitaire prévalant dans une partie du monde.

**Le Parlement était donc invité à se prononcer par un processus législatif fictif sur des questions qui ne devraient pas se poser et, à l'inverse, n'était saisi d'aucune proposition pour trancher celles qui se posent déjà de façon certaine.**

\*

**Revenant sur cette approche critiquable, le Gouvernement a tardivement déposé plusieurs amendements pour réécrire intégralement son propre texte.** Le rapporteur en prend acte, tout en regrettant vivement

que ce dispositif n'ait pas fait l'objet d'un avis préalable du Conseil d'État<sup>1</sup>, qui aurait permis d'éclairer le Parlement sur des questions juridiques très délicates.

L'exécutif a estimé que les conseillers consulaires dont il a proposé au Parlement de prolonger d'un an le mandat (qui s'achevait initialement en juin 2020) ne pourraient pas élire les six sénateurs représentant les Français établis hors de France renouvelables en septembre 2020. **En conséquence, il a proposé de prolonger d'un an le mandat de ces six sénateurs et de réduire à due concurrence le mandat de leurs successeurs.**

La commission des lois s'est réunie à deux reprises pour examiner cette proposition, le mercredi 10 juin et le mardi 16 juin 2020.

**Au terme d'un large débat et sous réserve de plusieurs ajustements destinés à en conforter l'assise juridique, elle a retenu cette solution pour éviter le risque contentieux auquel l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger serait exposée si elle avait lieu en septembre 2020.**

En conséquence, la commission a **modifié l'intitulé du texte**, qui s'intitule désormais : « *projet de loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France* ».

## **I. PEU D'INCERTITUDES DEMEURENT POUR LES PROCHAINES ÉLECTIONS SÉNATORIALES**

178 sénateurs ont été élus le 28 septembre 2014, pour une durée de six ans.

### **Les sénateurs élus en septembre 2014**

- les sénateurs de 58 départements métropolitains, dont l'ordre minéralogique va de l'Ain (1) à l'Indre (36) et du Bas-Rhin (67) au Territoire de Belfort (90), à l'exception des départements d'Ile-de-France ;

- les sénateurs de Guyane, de Saint-Barthélemy, de Wallis-et-Futuna, de Saint-Martin et de Polynésie Française ;

- six sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Sur ces 178 sièges, 119 sont à pourvoir à la représentation proportionnelle (29 circonscriptions départementales et circonscription des Français de l'étranger) et 59 au scrutin majoritaire (34 circonscriptions).

<sup>1</sup> Dans son avis n° 400230 du 26 mars dernier, le Conseil d'État a examiné le texte « hypothétique » du Gouvernement, prévoyant un report généralisé des élections sénatoriales.

**Le renouvellement de ces 178 sièges est prévu en septembre 2020.** Depuis le 1<sup>er</sup> mars dernier, les candidats doivent consigner leurs dépenses électorales dans un compte de campagne et éviter de recourir à des publicités commerciales par voie de presse.

**En raison de la pandémie, des incertitudes ont longtemps demeuré concernant le collège des grands électeurs.**

#### **Le corps électoral des élections sénatoriales**

Pour les sénateurs élus sur le territoire national, le corps électoral se compose :

- de conseillers municipaux et de délégués des conseils municipaux, qui représentent plus de 96 % des grands électeurs ;
- des conseillers départementaux et régionaux ;
- des députés et des sénateurs.

Pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France, le corps électoral se compose de 534 grands électeurs, dont :

- 443 conseillers consulaires ;
- 68 délégués consulaires ;
- 12 sénateurs et 11 députés.

D'une part, l'incertitude entourant **l'organisation du second tour des élections municipales** (initialement prévu le 22 mars dernier) a soulevé d'importantes questions : 4 855 conseils municipaux sont encore incomplets à l'issue du premier tour, auxquels s'ajoute le conseil métropolitain de la métropole de Lyon<sup>1</sup>.

En l'état, le collège des grands électeurs n'est donc pas totalement renouvelé, ce qui peut entrer en contradiction avec la jurisprudence constitutionnelle.

**Cette difficulté est toutefois levée avec la décision du Gouvernement d'organiser le second tour des élections municipales dès le 28 juin prochain.**

---

<sup>1</sup> Les conseillers métropolitains de Lyon sont élus au suffrage universel direct, au sein de 14 circonscriptions électorales. Aucune liste de candidats n'a obtenu la majorité des suffrages exprimés dès le premier tour.



**Les élections municipales de 2020 :  
rappel de la chronologie**

- **15 mars** : le premier tour se tient dans l'ensemble des communes de France. 30 168 conseils municipaux sont élus au complet dès le premier tour, un second tour devant être organisé dans 4 855 communes et dans la métropole lyonnaise ;

- **16 mars** : en raison de la crise sanitaire, le Président de la République annonce le report du second tour ;

- **18 mars** : pour assurer la cohérence entre les deux tours de scrutin, le Conseil d'État précise que le second tour doit avoir lieu avant l'été. Dans le cas contraire, le législateur devra organiser une nouvelle élection à deux tours dans les communes concernées ;

- **23 mars** : la loi d'urgence n° 2020-290 reporte le second tour en juin prochain, à une date fixée par décret en conseil des ministres, après avis du comité de scientifiques ;

- **18 mai** : le comité de scientifiques indique que la tenue d'un seul tour de scrutin « est de nature à réduire les risques sanitaires au sens statistique ». Il émet des préconisations pour l'organisation du second tour et « appelle à tenir compte de la situation épidémiologique dans les 15 jours précédant la date décidée du scrutin » ;

- **22 mai** : dans un rapport remis au Parlement, le Gouvernement confirme sa volonté d'organiser le second tour en juin ;

- **27 mai** : - le Gouvernement convoque par décret les électeurs pour le second tour, dont la date est fixée au 28 juin ;

- de manière concomitante, il dépose sur le Bureau de l'Assemblée nationale un projet de loi ordinaire pour annuler ce second tour, dans l'hypothèse où il ne pourrait pas avoir lieu en raison de la crise sanitaire ;

- **8 juin** : - le projet de loi est adopté par l'Assemblée nationale puis transmis au Sénat ;

- le comité de scientifiques confirme que l'épidémie est maîtrisée sur le territoire national, tout en alertant en Guyane et à Mayotte ;

- **14 juin** : le comité de scientifiques formule un nouvel avis ;

- **15 juin** : réunis en commission mixte paritaire (CMP), les députés et les sénateurs confirment la tenue du second tour des élections municipales, sauf dans certains « clusters »

- **28 juin** (date prévisionnelle) : second tour des élections municipales.

D'autre part, le **report des élections consulaires**, initialement prévues les 16 et 17 mai 2020, engendre le même type de difficultés pour l'élection des six sénateurs élus en 2014 et représentant les Français établis hors de France.

**Les élections consulaires de 2020 :  
rappel de la chronologie**

- **8 mars** : délai limite pour le dépôt des déclarations de candidature pour le scrutin de mai 2020 ;

- **23 mars** : la loi d'urgence n° 2020-290 reporte les élections consulaires en juin prochain, à une date fixée par décret en conseil des ministres et après avis du comité de scientifiques ;

- **18 mai** : le comité de scientifiques indique qu'il « *paraît opportun* » de reporter les élections consulaires au-delà du mois de juin 2020 ;

- **27 mai** : le Gouvernement dépose un projet de loi ordinaire pour reporter les élections consulaires ;

- **15 juin** : réunis en commission mixte paritaire (CMP), les députés et les sénateurs confirment le report des élections consulaires.

## II. LE TEXTE INITIAL : REPORTER L'ÉLECTION DE 178 SÉNATEURS

### A. L'HYPOTHÈSE RETENUE PAR LE GOUVERNEMENT : L'ANNULATION DU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET DES ÉLECTIONS CONSULAIRES

**Le projet de loi organique part du postulat que tous les scrutins prévus en juin 2020 - second du tour des élections municipales et élections consulaires - ne pourront pas avoir lieu.**

D'après l'étude d'impact, environ 75 % des conseils municipaux ont été renouvelés dès le premier tour organisé le 15 mars 2020.

Néanmoins, selon celle-ci, « *à l'échelle de chaque département, et notamment des départements les plus urbanisés (...), ce taux est bien inférieur et ne permet pas de respecter la jurisprudence (constitutionnelle)* » : il est de 41 % dans les Bouches-du-Rhône, de 58 % dans l'Hérault, de 62 % dans le Var et de 69 % en Gironde. Dans le Rhône, la métropole de Lyon « *serait entièrement représentée (pour les élections sénatoriales) par des élus non seulement prolongés mais, qui plus est, issus de l'ancien établissement public de coopération intercommunale* ».

**Le Gouvernement constate dès lors « un risque d'inconstitutionnalité fort sur la tenue des élections sénatoriales avant l'achèvement des élections municipales et métropolitaines »<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Étude d'impact sur le projet de loi organique, p. 18 et 19.

## **B. LA SOLUTION INITIALE DU GOUVERNEMENT : REPORTER D'UN AN LE RENOUVELLEMENT DE 178 SÉNATEURS**

En conséquence, le projet de loi organique reporte d'un an le renouvellement de 178 sénateurs, qui n'aurait dès lors pas lieu en septembre 2020 mais en septembre 2021. Le mandat des sénateurs « sortants », élus en 2014, serait en conséquence prolongé jusqu'à cette date.

À l'inverse, le mandat des sénateurs élus en septembre 2021 serait réduit d'un an, pour s'achever en septembre 2026. Le Gouvernement justifie la réduction des mandats « à venir » par sa volonté de « *ne pas décaler outre mesure le calendrier des élections sénatoriales* » et notamment son rythme triennal<sup>1</sup>. C'est en effet une exigence essentielle.

### **La réduction de la durée des mandats : rappel de la jurisprudence constitutionnelle**

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

Le législateur peut, par exemple, décider d'**interrompre des mandats en cours** afin de « *remédier, dans les plus brefs délais, à l'instabilité du fonctionnement des institutions de la Polynésie française* »<sup>2</sup>.

Le juge constitutionnel permet également de **réduire la durée de mandats à venir**, ce qui serait le cas en l'espèce. Il procède alors « *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* »<sup>3</sup>.

## **C. UN TEXTE « VIRTUEL » : LES DIFFICULTÉS INDUITES PAR LA MÉTHODE EMPLOYÉE PAR LE GOUVERNEMENT**

Dans sa version initiale, le projet de loi organique entrerait en contradiction avec la décision prise par le Gouvernement de convoquer les électeurs pour le second tour des élections municipales le 28 juin prochain.

Cette décision s'est appuyée sur les avis du comité de scientifiques, qui a émis plusieurs recommandations pour assurer la sécurité sanitaire du scrutin.

Si les élections municipales ne sont pas reportées, le corps électoral de 172 sénateurs élus sur territoire national pourra être renouvelé en temps utile pour maintenir les élections sénatoriales de septembre 2020. Les délégués des conseils municipaux pourront ainsi être désignés

<sup>1</sup> Source : exposé des motifs du projet de loi organique.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

six semaines avant le scrutin, comme le prévoit l'article L. 283 du code électoral.

**Dans l'attente, le Parlement était donc appelé à statuer sur un texte « virtuel », inscrit à l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement et construit à partir d'hypothèses de moins en moins crédibles.**

**Une telle situation reste inédite dans l'histoire parlementaire.**

Seule la loi du 19 janvier 2019<sup>1</sup> peut constituer un précédent approchant, quoique non identique : elle permettait de tirer les conséquences d'un *Brexit* sans accord, alors que les négociations se poursuivaient entre l'Union européenne et le Royaume-Uni. Il s'agissait toutefois d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour s'adapter, dans l'urgence, à l'évolution de négociations internationales aux résultats incertains.

**Or, la situation est tout autre aujourd'hui, car la méthode retenue par le Gouvernement ne se justifie par aucune contrainte calendaire réelle.**

Conformément à l'article 46 de la Constitution, la procédure accélérée ne présente qu'une seule contrainte pour l'exécutif : il doit déposer son projet de loi organique au moins quinze jours avant l'examen en séance dans la première assemblée saisie.

En l'espèce, il était donc tout à fait possible pour le Gouvernement de déposer un texte à la fin du mois de mai et de ne demander son inscription à l'ordre du jour du Parlement qu'à la mi-juin, dans l'hypothèse où le second tour des élections municipales serait effectivement annulé.

**Ce calendrier aurait permis au Conseil d'État de se prononcer en toute connaissance de cause et au Parlement de statuer au regard d'une situation de fait avérée.**

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION : REPORTER D'UN AN L'ÉLECTION DE SIX SÉNATEURS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE**

#### **A. PRENDRE EN COMPTE LE REPORT DES ÉLECTIONS CONSULAIRES**

**Contrairement aux élections municipales, le report des élections consulaires est acté** : en raison de la crise sanitaire, il est impossible d'organiser l'élection de 443 conseillers consulaires répartis à travers le monde.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

### **Le report des élections consulaires au-delà de juin 2020**

Comme l'a constaté la mission de suivi de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, « *l'épidémie évolue de manière différenciée (...), 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* »<sup>1</sup>.

Dans son avis du 18 mai dernier, **le comité de scientifiques confirme qu'il « paraît opportun » de reporter les élections consulaires**, « *la situation épidémiologique en juin, voire au-delà, (étant) impossible à anticiper dans l'ensemble du monde* »<sup>2</sup>.

En conséquence, le projet de loi ordinaire, adopté par la commission mixte paritaire (CMP) le 15 juin dernier, prévoit de reporter les élections consulaires en mai 2021.

**Le Sénat risque d'être confronté à une situation inédite pour l'élection, en septembre 2020, de 178 sénateurs** : le corps électoral serait renouvelé pour les 172 sénateurs élus sur le territoire national mais pas pour les six sénateurs représentant les Français de l'étranger.

### **Les sénateurs représentant les Français de l'étranger**

Les Français de l'étranger sont représentés au Sénat depuis la IV<sup>ème</sup> République. Il a d'ailleurs fallu attendre la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour qu'ils élisent des députés<sup>3</sup>.

Le Sénat compte aujourd'hui douze membres représentant les Français établis hors de France.

**Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983<sup>4</sup>, « six d'entre eux sont élus à chaque renouvellement partiel du Sénat »**. Des élections sénatoriales ont lieu tous les trois ans, dans le cadre d'une circonscription électorale unique et selon un scrutin proportionnel de liste.

Les six sénateurs renouvelables en septembre 2020 ont été élus en 2014, pour une durée de six ans.

Puisque les élections consulaires n'auront pas lieu à l'échéance prévue, **trois possibilités peuvent être examinées pour l'élection de ces six sénateurs représentant les Français de l'étranger** :

- le maintien du scrutin en septembre 2020, en amont des élections consulaires ;

- la prolongation pure et simple de leur mandat pour trois ans, jusqu'en septembre 2023 ;

<sup>1</sup> Source : Covid-19 : deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, 29 avril 2020, p. 118-119.

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

<sup>3</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

<sup>4</sup> Loi organique relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France.

- la prolongation de leur mandat pour un an, jusqu'en septembre 2021, ce qui implique d'examiner les conséquences à en tirer pour la durée du mandat de leurs successeurs.

**Ces trois solutions posent des questions constitutionnelles délicates** : elles mettent en jeu des principes constitutionnels qui peuvent apparaître contradictoires (périodicité raisonnable du vote, possibilité de prolonger des mandats pour une durée transitoire, nécessité de renouveler le corps électoral, *etc.*) et qui, pour cette raison, doivent être conciliés.

**Suivant la proposition du Gouvernement, la commission a retenu la troisième solution, qui paraît plus sécurisée sur le plan juridique.**

## **B. DEUX SOLUTIONS ÉCARTÉES PAR LA COMMISSION**

### **1. Maintenir l'élection des six sénateurs représentant les Français de l'étranger en septembre 2020**

Le premier scénario consiste à ne pas séparer le mandat des sénateurs représentant les Français de l'étranger du mandat des autres sénateurs renouvelables.

Ces six sièges seraient pourvus à l'occasion des **élections sénatoriales de septembre 2020**, c'est-à-dire en amont des élections consulaires.

**Cette solution n'implique pas l'adoption d'une loi organique, le calendrier des élections sénatoriales étant maintenu, tout comme la durée des mandats parlementaires.**

Les conseillers consulaires élus en 2014, qui représentent 95 % du collège électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger, seraient autorisés à voter à trois reprises pour les élections sénatoriales (2014, 2017 et 2020).

Il conviendrait, toutefois, **d'examiner les modalités de vote pour un tel scrutin sénatorial**. À ce jour, la loi (ordinaire) du 22 juillet 2013 ne prévoit que deux possibilités : le vote à l'urne à Paris et la remise d'un pli à l'ambassadeur ou au consul<sup>1</sup>.

**Ce scénario présente surtout une incertitude constitutionnelle : il reviendrait à déroger, pour une raison qui s'apparenterait certes à la force majeure, au principe selon lequel un même collège électoral ne peut pas se prononcer deux fois pour pourvoir les mêmes sièges.**

---

<sup>1</sup> Article 51 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

### **L'exigence de renouvellement du collège des grands électeurs**

Conformément à l'article 24 de la Constitution, le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ». En outre, « les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

Le Conseil constitutionnel en déduit que les sénateurs doivent être « élus par un corps électoral qui soit lui-même l'émanation » des collectivités territoriales, afin d'assurer sa représentativité<sup>1</sup>.

Dans la même logique, toutes les catégories de collectivités doivent être représentées dans le collège des grands électeurs, la représentation des communes devant « refléter leur diversité » et « tenir compte de la population qui y réside ».

C'est donc à juste titre que le législateur organique<sup>2</sup> a pris soin d'éviter que le collège des grands électeurs soit « en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal ».

Le commentaire de la décision du 15 décembre 2005 du Conseil constitutionnel précise ainsi que ce dernier « a estimé qu'il n'était pas conforme aux prescriptions de l'article 24 de la Constitution (...) que la série A des sénateurs soit élue en septembre 2007 par des élus locaux en prolongement de mandat et dont la représentativité était dans cette mesure "défraîchie" »<sup>3</sup>.

Dans sa décision du 6 juin 2013<sup>4</sup>, le juge constitutionnel semble étendre cette jurisprudence aux Français de l'étranger.

Le commentaire de la décision indique, qu'en l'espèce, la prorogation de certains mandats n'a pas conduit « à ce que des élus de l'Assemblée des Français de l'étranger exerçant leur mandat au-delà de son terme normal participent au prochain renouvellement des sénateurs, ce dernier étant postérieur à la date limite de prorogation du mandat ». Il souligne donc, en creux, qu'une solution inverse aurait appelé de sa part une observation ou une censure.

**Au regard de cette jurisprudence, le Gouvernement considère qu'il « ne semble pas possible que les conseillers consulaires sortants puissent élire » les six sénateurs représentant les Français établis hors de France<sup>5</sup>.**

**Le risque contentieux paraît d'ailleurs élevé.**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 6 juillet 2000, Loi relative à l'élection des sénateurs, décision n° 2000-431 DC ; 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat, décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005 ; 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, décision n° 2010-618 DC.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2005-1562 du 15 décembre 2005 modifiant les dates des renouvellements du Sénat.

<sup>3</sup> Commentaire de la décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005 précitée.

<sup>4</sup> Conseil constitutionnel, Loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, décision n° 2013-671 DC.

<sup>5</sup> Source : amendement déposé sur le projet de loi organique.

Tout électeur ou tout candidat pourrait saisir le Conseil constitutionnel contre :

- le décret de convocation des grands électeurs, le juge constitutionnel – juge de l'élection – examinant la régularité des actes préparatoires du scrutin<sup>1</sup> ;

- l'élection des six sénateurs représentant les Français de l'étranger.

**Dans l'hypothèse où l'élection de ces six sénateurs serait annulée, leurs sièges resteraient vacants pendant plusieurs mois, dans l'attente de nouveaux scrutins consulaires et sénatoriaux.**

## **2. Prolonger de trois ans le mandat des six sénateurs représentant les Français de l'étranger**

**Ce deuxième scénario consiste à reporter l'élection des six sénateurs représentant les Français de l'étranger jusqu'au renouvellement partiel suivant du Sénat, en septembre 2023.**

L'intérêt serait de **respecter l'exigence posée par la loi organique du 17 juin 1983**. Cette dernière prévoit explicitement que, sur les douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, six sont élus tous les trois ans, à l'occasion de chaque renouvellement partiel du Sénat.

**La prolongation de trois ans de six mandats parlementaires présente toutefois un risque sur le plan constitutionnel : elle peut paraître disproportionnée au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi, à savoir tirer les conséquences de la crise sanitaire.**

L'organisation des élections consulaires en mai 2021 permettra, en effet, de renouveler le collège électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger, sans besoin d'attendre deux ans supplémentaires pour procéder au scrutin.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 4 juin 1988, Élections législatives de 1988, décision n° 88-5 ELEC.



**Les prolongations de mandat :  
rappel de la jurisprudence constitutionnelle**

De jurisprudence ancienne, le Conseil constitutionnel rappelle que les électeurs doivent exercer leur droit de suffrage « *selon une périodicité raisonnable* »<sup>1</sup>, sur le fondement de l'article 3 de la Constitution<sup>2</sup>.

**Le législateur peut néanmoins prolonger la durée d'un mandat, sous réserve de respecter deux conditions<sup>3</sup> :**

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

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

Le Conseil constitutionnel exerce un **contrôle restreint** sur cette décision du Parlement. Il rappelle qu'il « *ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'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* »<sup>4</sup>.

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* »<sup>5</sup>.

Ce scénario poserait, enfin, la question de la prolongation du mandat des six autres sénateurs représentant les Français de l'étranger, qui seront renouvelables en 2023. Faudrait-il prolonger leur mandat de trois années supplémentaires, pour préserver l'élection à deux dates différentes des douze sénateurs représentant nos compatriotes expatriés ?

### **C. LA SOLUTION RETENUE PAR LA COMMISSION**

#### **1. Un report, le plus court possible, de l'élection de six sénateurs représentant les Français de l'étranger**

**La commission des lois a opté pour la prolongation d'un an du mandat des seuls six sénateurs représentant les Français établis hors de**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 6 décembre 1990, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, décision n° 90-280 DC.

<sup>2</sup> L'article 3 de la Constitution disposant, notamment, que le suffrage « est toujours universel, égal et secret ».

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Commentaire de la décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat.

**France élus en septembre 2014. Leurs successeurs seraient élus en septembre 2021, pour une durée de cinq ans.**

Elle a donc repris la solution proposée par le Gouvernement, tout en l'aménageant : la commission a fixé à septembre 2021 la nouvelle échéance du mandat des six sénateurs renouvelables en septembre 2020, alors que le Gouvernement proposait de renvoyer cette question à un décret.

Conformément à l'article 25 de la Constitution, la modification de la durée de mandats parlementaires relève en effet exclusivement de la loi organique. En outre, il ne semble pas réaliste d'organiser ce scrutin avant septembre 2021, du fait de la crise sanitaire mais aussi des règles prévues par la partie législative du code électoral<sup>1</sup>.

Le renouvellement du mandat des sénateurs concernés aurait lieu à **la date la plus proche possible de l'échéance normale de septembre 2020**, compte tenu de la situation sanitaire et de la date envisagée pour le report des élections consulaires.

Cette solution respecte ainsi le principe selon lequel une assemblée ne saurait prolonger le mandat de ses membres que de manière strictement justifiée par un motif d'intérêt général.

Elle implique, certes, de **déroger, de manière exceptionnelle et à titre transitoire, à l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 17 juin 1983** : les six sénateurs concernés seraient élus un an après le renouvellement partiel du Sénat.

**Le reste du calendrier sénatorial resterait toutefois inchangé** : 172 sénateurs seraient élus en septembre 2020 et 170 sénateurs le seraient en septembre 2023.

**L'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique de 1983 serait rétablie lors du renouvellement partiel du Sénat de 2026**, grâce au raccourcissement d'un an de la durée du mandat des six sénateurs représentant les Français de l'étranger élus en 2021. L'élection sénatoriale de 2026 aurait lieu peu après les élections municipales et consulaires, permettant ainsi de renouveler le collège des grands électeurs en amont du scrutin.

L'élection, en 2021, de six sénateurs représentant les Français de l'étranger ne constituerait ainsi qu'un **ajustement transitoire, d'ampleur limitée et strictement proportionné aux circonstances exceptionnelles qui le justifient**. Ses conséquences juridiques seraient les mêmes que celles

---

<sup>1</sup> La période de financement des dépenses électorales débutant par exemple six mois avant le scrutin, en application de l'article L. 52-4 du code électoral.

d'élections partielles organisées entre deux renouvellements partiels du Sénat pour pourvoir un ou plusieurs sièges vacants<sup>1</sup>.

## **2. Le « gel » des élections partielles pour les parlementaires représentant les Français établis hors de France**

La commission a réécrit l'article 2 du projet de loi organique, qui prévoyait initialement de « geler » toutes les élections législatives ou sénatoriales partielles, jusqu'à ce que les conditions sanitaires permettent l'organisation de nouvelles élections municipales. Le Gouvernement ayant convoqué les électeurs le 28 juin prochain pour le second tour des élections municipales, le dispositif initial n'était plus justifié.

Il convient toutefois de « geler » les élections partielles pour les députés et les sénateurs qui représentent les Français établis hors de France, dans la mesure où, comme le souligne le Gouvernement, *« la situation sanitaire ne sera pas nécessairement propice à la tenue d'un scrutin. En effet, les circonscriptions des députés des Français établis hors de France sont particulièrement vastes et comprennent de nombreux pays, où la situation sanitaire peut être plus ou moins rétablie. Quant aux sénateurs des Français établis hors de France, ils sont élus dans une unique circonscription mondiale »*<sup>2</sup>.

**Justifiées par un impératif sanitaire, les vacances de siège qui pourraient en résulter resteraient limitées dans le temps.**

En pratique, le risque d'élection partielle pour les sénateurs représentant les Français de l'étranger reste très limité : ces sénateurs sont élus au scrutin de liste, chaque liste comportant deux noms de plus qu'il y a de sièges à pourvoir.

## **3. Les obligations déclaratives des parlementaires : une situation à sécuriser**

À l'initiative du rapporteur, la commission des lois a sécurisé la situation des parlementaires au regard de leurs obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

**En premier lieu, elle a validé l'interprétation de la HATVP concernant les obligations déclaratives pendant la crise sanitaire.**

---

<sup>1</sup> À titre de comparaison, neuf sièges ont été pourvus par des élections partielles pour la seule année 2005 (Haute-Corse, Cher, Sarthe, Vienne et cinq sièges dans le Bas-Rhin à la suite de l'annulation du scrutin). Lors du triennat 2017-2020, cinq élections partielles ont été organisées (Savoie, Aube, Vienne, Yonne et Orne).

<sup>2</sup> Source : objet de l'amendement du Gouvernement.

En raison du confinement, la Haute Autorité a allongé les délais pour l'ensemble de ses déclarants : les parlementaires peuvent transmettre leurs déclarations d'intérêts et d'activité ou de situation patrimoniale jusqu'au 23 août 2020 à minuit, dès lors qu'elles auraient dû l'être au cours de la période comprise entre le 12 mars et le 23 juin 2020.

S'appuyant sur l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020<sup>1</sup>, la HATVP a explicité son interprétation dans deux communications, en date des 31 mars et 18 mai 2020.

**Pour les parlementaires, ce dispositif doit toutefois être confirmé par le législateur organique**, en application de l'article 25 de la Constitution et de l'article L.O. 135-1 du code électoral<sup>2</sup>.

**En second lieu, la commission a tiré les conséquences de la prolongation, jusqu'en septembre 2021, du mandat de six sénateurs représentant les Français établis hors de France.**

Dans un souci de sécurité juridique, les déclarations de situation patrimoniale de fin de mandat déjà déposées entre le 12 mars et le 23 juin 2020 resteraient valables.

Les six sénateurs concernés communiqueraient ensuite, sous une forme simplifiée, les événements majeurs ayant affecté la composition de leur patrimoine ainsi qu'un récapitulatif de l'ensemble des revenus perçus au cours de leur dernière année de mandat.

\*

\*       \*

|                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>La commission a adopté le projet de loi organique ainsi modifié.<br/>Ce texte sera examiné en séance publique le mercredi 17 juin 2020.</b></p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

---

<sup>1</sup> Ordonnance relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

<sup>2</sup> Cet article s'appliquant aux députés mais également aux sénateurs, par un renvoi opéré par l'article L.O. 296 du code électoral.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 10 JUIN 2020

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nous sommes saisis d'un projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles, qui a été adopté en conseil des ministres le 27 mai dernier. Il prévoit de reporter l'élection des 178 sénateurs de la série 2, dans l'hypothèse où le second tour des élections municipales ne pourrait pas avoir lieu en juin 2020.

Comme je l'ai rappelé hier, ce projet de loi organique a été adopté le même jour que le décret de convocation des électeurs pour le second tour des élections municipales, ce qui n'a pas manqué de surprendre.

Au vu de l'heureuse amélioration de la situation sanitaire, il va falloir que le Gouvernement « débranche » ce processus législatif largement fictif. Le second tour des élections municipales ayant 99 % de chances de pouvoir se tenir le 28 juin prochain, l'heure de vérité arrive... D'ailleurs, le Gouvernement a déposé cette nuit quatre amendements pour réécrire son projet de loi organique. Comme je viens de l'indiquer, les articles initiaux reportaient à septembre 2021 la fin du mandat des 178 sénateurs de la série 2, au lieu de septembre 2020. Les amendements du Gouvernement ne concernent plus que les six sénateurs représentant les Français établis hors de France. C'est une entrée dans l'atmosphère...

L'exécutif, qui était sur le point de nous demander de trancher des questions hypothétiques et de légiférer « à blanc », a estimé, dans une illumination nocturne, qu'il n'était pas convenable de continuer à entretenir la fiction d'un report généralisé des élections sénatoriales. Il s'est attaché à la question de l'élection des six sénateurs représentant les Français établis hors de France, qui est la plus délicate : leur corps électoral ne pourra pas renouvelé d'ici septembre 2020, les élections consulaires programmées en mai puis en juin 2020 n'ayant pas pu se tenir. Nous savions depuis le début qu'il nous fallait précisément trancher cette question...

J'ai longtemps pensé que le Gouvernement estimait que cette question n'avait pas à être traitée, considérant qu'un cas de force majeure empêchait le renouvellement du collège électoral des six sénateurs représentant les Français établis hors de France et que leur élection se déroulerait en septembre 2020, pour ne pas modifier la durée des mandats parlementaires.

Cette hypothèse soulève toutefois des questions constitutionnelles, le collège électoral des Français de l'étranger étant celui qui s'est déjà exprimé pour les élections sénatoriales de 2014 et en 2017. J'avais donc des doutes sur cette solution, mais, au travers des auditions que j'ai menées, j'ai constaté que les associations représentant les Français de l'étranger la soutenaient.

Le président du Sénat s'est également inquiété du silence du Gouvernement auprès de Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Pour ma part, j'ai indiqué que j'étais à la disposition du Gouvernement pour étudier toute solution, actant qu'il n'avait pris aucune initiative quant à la date de l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger. Le secrétaire d'État a finalement obtenu une décision gouvernementale, qui s'est traduite par les amendements dont nous sommes saisis.

Cette prise de position du Gouvernement me semble convenable sur le plan constitutionnel. Nous avons validé la possibilité de reporter l'élection de membres du Parlement ou d'assemblées locales pour des motifs d'intérêt général. Or, tel est bien le cas en l'espèce : il s'agit de tirer les conséquences de l'annulation des élections consulaires, en raison de la crise sanitaire.

À tout prendre, la solution proposée par le Gouvernement est sans doute plus solide sur le plan constitutionnel que la solution qui s'imposerait à nous si nous ne modifiions pas la durée du mandat desdits sénateurs. Cette option présente l'inconvénient de porter atteinte à un autre principe constitutionnel, celui du renouvellement du collège des grands électeurs entre deux élections sénatoriales.

**M. Alain Richard.** – Ce principe n'existe pas.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nous aurons ce débat.

Je suis prêt soutenir la solution proposée par le Gouvernement, mais encore faut-il pour ce faire que j'aie le temps d'examiner dans le détail les amendements qu'il présente. Le diable est dans les détails, comme chacun le sait !

C'est pourquoi je vous propose de ne pas statuer aujourd'hui afin que je puisse poursuivre mon travail de consultation. Je ne veux pas improviser la rédaction du texte de la commission.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** – Votre raisonnement est empreint de sagesse.

Le Conseil d'État et plusieurs associations ont saisi le Conseil constitutionnel pour ce qui concerne le premier tour des élections municipales et d'autres vont le saisir sur le second tour, ce qui peut avoir des incidences. D'éminents constitutionnalistes, tels que Jean-Philippe Derosier ou Didier Maus, évoquent de sérieux problèmes au regard de l'article 1<sup>er</sup> de

la Constitution relatif à l'unité de la République et de l'article 3 concernant la liberté et la sincérité des élections.

Si le Conseil constitutionnel relève des problèmes d'inconstitutionnalité sur la loi d'urgence du 23 mars 2020, cette décision aura-t-elle des incidences sur votre réflexion, monsieur le rapporteur ?

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Je profite de l'intervention de M. Collombat pour saluer nos collègues reliés à nous par visioconférence.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'excès de détails m'a fait un peu perdre le fil de votre raisonnement, monsieur le rapporteur... J'ai cru comprendre que l'élection de nos collègues représentant les Français de l'étranger ne pourra pas avoir lieu en septembre prochain. Quelles sont les options qui s'offrent à nous ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Cela fait quelques mois déjà que nous savons que cette élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France pose question. Nous l'avons déjà évoqué en mars dernier.

On pourrait ne rien faire, la jurisprudence du Conseil constitutionnel de 2005 n'étant pas aussi absolue que le laisserait penser l'étude d'impact du projet de loi organique. D'après cette dernière, un collège en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal ne pourrait pas procéder à l'élection de sénateurs. On pourrait estimer que cette observation s'entend globalement pour l'ensemble de la série et pas pour une circonscription électorale, ce qui nous permettrait d'ailleurs d'envisager avec une relative sérénité le problème de la Guyane.

En revanche, si nous nous en tenons au collège actuel des grands électeurs, le Conseil constitutionnel pourrait considérer que l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger en septembre prochain n'a pas été organisée dans les règles. Nous perdriions alors la moitié de la représentation des Français de l'étranger au Sénat, ce qui serait problématique. C'est donc un risque.

L'autre problème a trait à l'article 32 de la Constitution concernant le renouvellement partiel du Sénat. La proposition du Gouvernement peut être de nature à y répondre, mais nous aurions préféré qu'elle figure dans le projet de loi organique initial pour avoir l'avis du Conseil d'État, même si le Conseil constitutionnel se prononcera *in fine*.

Monsieur le rapporteur, il faudra, au minimum, fixer « en dur » la date de l'élection des six sénateurs représentant les Français établis hors de France. Cette date ne peut pas être renvoyée à un décret.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Absolument.

**M. Alain Richard.** – Faire voter à nouveau le même collège de grands électeurs ne pose pas, me semble-t-il, de problème constitutionnel. Selon le Conseil constitutionnel, il ne faut pas que la majorité du collège qui

élit le Sénat soit composé d'élus dont le mandat est prolongé. Le Conseil constitutionnel n'a pas prévu l'option d'appliquer cette solution uniquement au collège qui élit les six sénateurs représentant les Français de l'étranger.

Par ailleurs, c'est le seul collège sénatorial qui vote dans les deux séries - sur les douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, six sont élus dans la première série et six dans la seconde série - et il n'y a pas de changement du corps électoral entre les deux séries, sauf intervention de la loi. On pourrait s'opposer si un collège sénatorial n'avait aucune possibilité d'élire des sénateurs.

La solution qui nous est proposée par le Gouvernement est une possibilité, avec l'inconvénient que j'ai mentionné. Le Conseil constitutionnel la validera ou non.

Elle introduit toutefois une nouvelle distinction : lorsque les élections sénatoriales auront lieu le 27 septembre 2020 pour 172 sénateurs sur 178, le renouvellement sera censé être complet, et ce aux termes du dernier alinéa de l'amendement du Gouvernement. L'installation des instances du Sénat pour trois ans aura lieu sans la présence des 6 collègues représentant les Français de l'étranger, qui seront élus plus tard. Cette question nouvelle va demander une interprétation constitutionnelle, qui, de mon point de vue, n'est pas totalement certaine. Même si nous demandions avis au Conseil d'État, *in fine*, s'agissant d'une question radicalement nouvelle, il reviendra au Conseil constitutionnel et à lui seul de se prononcer. Le Conseil d'État, placé dans cette situation, est toujours assez mal à l'aise : il ne peut pas dire par avance ce que décidera le Conseil constitutionnel. Pour avoir assisté à deux ou trois reprises à la situation inverse, le Conseil d'État, qui avait donné la quasi-assurance de constitutionnalité d'une disposition, s'est trouvé démenti par la décision ultérieure du Conseil constitutionnel, ce qui est peu satisfaisant pour l'équilibre des institutions. Je mets donc en garde contre les effets qu'entraînerait l'adoption de cette solution proposée par le Gouvernement.

**Mme Nathalie Delattre.** - Peut-on scinder l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France du reste de la série 2 ?

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - En réponse à Marc-Philippe Daubresse, si le Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur la loi d'urgence du 23 mars, qui diffère le second tour au plus tard au 30 juin 2020,...

**M. Alain Richard.** - Et qui valide le premier tour !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - ... et qui valide le premier, décidait que ces dispositions législatives sont inconstitutionnelles avant le second tour, je vois mal comment celui-ci pourrait être organisé. Nous devrions alors remettre l'ouvrage sur le métier.



Quant à la question de la validation du premier tour, elle est d'une autre nature. Le législateur n'a pas eu à valider l'élection des conseillers municipaux dans les communes où tous les sièges ont été pourvus, se bornant à traiter de la question du premier et du second tour dans les autres communes. Une annulation « rétrospective » des résultats définitifs des élections municipales constituerait un précédent – mais nous vivons une période sans précédent. Toutefois, des contestations devant la juridiction administrative sont en cours en raison de l'abstention provoquée par la situation singulière que nous vivons, avec la décision de restriction de liberté le samedi soir, motivée par la gravité de la crise sanitaire, le maintien du premier tour de l'élection municipale le dimanche, dans un climat de psychose, et la décision du confinement, due à la gravité de la situation, le lundi. Il y a donc une zone d'incertitude juridique, que je circonscris à la possibilité de tenir le second tour si les dispositions de la loi du 23 mars dernier devaient être jugées inconstitutionnelles.

Pierre-Yves Collombat, veuillez m'excuser d'avoir manqué de clarté. Deux options principales se posent à nous pour l'élection des 6 sénateurs représentant les Français de l'étranger renouvelables en septembre 2020.

Premièrement, on peut maintenir le droit en vigueur, en considérant que, malgré le non-renouvellement des grands électeurs des sénateurs représentant les Français établis hors de France, ceux-ci peuvent être renouvelés par l'ancien collège. Je pensais que le Gouvernement avait pris cette option dans la mesure où il ne faisait aucune proposition. On peut toutefois arguer que cette option n'est pas tenable d'un point de vue démocratique : le non-renouvellement des grands électeurs empêche que le corps électoral soit « relégitimé ». Ce corps ne saurait être maintenu que par la volonté du législateur et non pas par celle des électeurs. Ce raisonnement n'a pas été tenu dans ce cas particulier, mais cette situation a déjà existé.

De ce fait, cette première option fait courir aux sénateurs des Français de l'étranger élus en septembre 2020 un risque en cas de contestation, probable, de leur élection. On peut choisir de prendre ce risque ou de s'en inquiéter. Le texte initial du Gouvernement ne traitait pas de cette question. Le Conseil d'État n'a donc pas été appelé à se prononcer, même si son avis ne se substitue pas à la décision du Conseil constitutionnel. J'aurais préféré que le Gouvernement, avant de présenter ses amendements, consulte le Conseil d'État et que nous disposions de son avis.

La seconde option serait de reporter l'élection à la date la plus proche à partir du renouvellement du corps électoral qui désigne les sénateurs représentant les Français établis hors de France. J'ai l'intuition que cette solution est juridiquement plus sûre, alors même que ma préférence serait de maintenir la date des élections.

Nous devons arbitrer entre ces deux options, d'autant qu'un projet de loi organique relatif à la durée du mandat de sénateur ne peut pas être

adopté sans l'accord du Sénat. Aussi, j'incline à recommander la solution qui me semble la plus sûre, celle du Gouvernement, mais s'il n'avait pas pris les devants, je n'aurais en aucun cas pris l'initiative de reporter cette élection.

Compte tenu de la manière dont le Gouvernement avait engagé ce processus en ne s'intéressant qu'au report de l'élection des 178 sénateurs de la série 2, *quid* du report de l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France ? Jusqu'à cette nuit, il était donc dans l'impossibilité de traiter la seule question qui se posait, concernant les 6 sénateurs représentant les Français de l'étranger.

Une variante au report d'un an, ce serait un report de trois ans. Prolonger de trois ans leur mandat ne contrarierait nullement nos collègues... On pourrait toutefois s'interroger sur la proportionnalité d'une telle décision.

Cher collègue, j'espère avoir été clair, mais je ne peux pas l'être complètement, car la question est délicate. Les deux options sont, quant à elles, parfaitement limpides.

Alain Richard, je vous ai connu plus sourcilleux sur l'application des décisions du Conseil constitutionnel... Je suis étonné de l'assurance que vous manifestez pour défendre la solution du maintien de l'élection des six sénateurs représentant les Français de l'étranger en septembre 2020. Votre point de vue m'ébranle, car il diffère de celui des spécialistes de la jurisprudence constitutionnelle que j'ai consultés la semaine dernière. Vous instillez le doute, et je dois le prendre en considération. Mais nous jouons gros, si je puis dire, si le Conseil constitutionnel annule ces six élections lors de l'examen des contentieux électoraux. Ces sièges pourraient rester vacants pendant plusieurs mois, le temps d'organiser de nouvelles élections consulaires et de nouvelles élections sénatoriales.

**M. Alain Richard.** – En 1875, la fondation de la III<sup>e</sup> République procède du choix d'une majorité de l'Assemblée nationale d'avoir une deuxième assemblée ayant une base démocratique. Depuis lors, c'est une constante, un principe fondamental de la République. Pendant cent trente ans, il n'y a eu aucune coïncidence entre les cycles de renouvellement sénatorial et ceux d'élections locales. Très régulièrement, avec un mandat sénatorial de neuf ans, une « vague » de conseillers municipaux n'avait pas à élire de sénateurs.

En 2003, en réduisant la durée du mandat sénatorial à six ans, durée équivalente au mandat de l'ensemble des mandats locaux des membres du collège sénatorial, le Conseil constitutionnel a émis une objection : celle, dans l'application d'une règle de transition, de ne pas pouvoir procéder à une élection sénatoriale d'ensemble avec une majorité des conseillers municipaux dont le mandat a été prolongé.

Cela signifie-t-il pour autant que le Conseil constitutionnel aurait dégagé un nouveau principe constitutionnel dû à l'équivalence des durées

de mandat, en vertu duquel à chaque fois qu'une composante du corps électoral n'aurait pas pu voter ou, au contraire, aurait voté plus longtemps que les autres, l'élection serait invalidée ? Je ne le pense pas. L'exigence d'un tel principe n'a aucun fondement dans la Constitution puisque la définition du collège des grands électeurs relève uniquement de la loi organique - la Constitution n'en dit mot. Ce serait anticiper une position maximaliste du Conseil constitutionnel, qui n'a aucun fondement dans les textes, que de penser qu'il y a ce lien obligé et individuel entre tous les membres du corps électoral et le renouvellement sénatorial.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - Les propos de notre collègue Alain Richard méritent d'être pris en considération. La solution du maintien de la date des élections sénatoriales est celle qui provoque le moins de désordres. Votre position justifie à tout le moins que nous ne nous précipitions pas.

Je répondrai maintenant à la question de Nathalie Delattre, qui postule que nos collègues sénateurs représentant les Français de l'étranger renouvelables en septembre 2020 appartiennent à la série 2, ce qui, contre toute attente, n'est pas nécessairement évident.

La loi organique du 17 juin 1983, dans son article 1<sup>er</sup>, dispose : « À chaque renouvellement partiel du Sénat, sont élus six sénateurs représentant les Français établis hors de France. » Ce régime distinct ne se limite pas d'ailleurs à cet aspect, puisque leur corps électoral est naturellement différent de celui des autres sénateurs. Nous n'avons donc pas à nous poser la question de savoir si l'on va scinder la série 2, considérant que le législateur organique de 1983 a pris acte que l'élection de ces six sénateurs avait lieu à l'occasion du renouvellement partiel. La loi organique me semble pouvoir être adaptée sur ce point, à titre transitoire et au regard des circonstances exceptionnelles que nous connaissons.

**M. Alain Richard.** - Cela veut dire que l'élection de ces 6 sénateurs ne peut pas avoir lieu à un autre moment...

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - Oui, du point de vue de la loi organique. Mais il s'agit précisément de la modifier.

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** - Le Gouvernement ne fait-il pas un amalgame en évoquant, dans son amendement, les 172 autres sénateurs de la série 2 ?

**M. Alain Richard.** - Il est vrai qu'une autre loi organique peut apporter des modifications à la loi organique du 17 juin 1983.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - Cela nous conduit à penser que l'amendement du Gouvernement tel qu'il a été rédigé n'est pas encore parfait.

Mais le débat reste ouvert avec le raisonnement juridique extrêmement précis que nous a proposé Alain Richard. Nos collègues

veulent-ils prendre ce pari de ne pas renouveler leur corps électoral ou aspirent-ils à une plus grande sécurité ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – L'intérêt du dernier alinéa de l'amendement du Gouvernement est de purger l'interprétation de l'article 32 de la Constitution.

**M. Alain Richard.** – L'article 32 comporte la seule mention des effets intérieurs aux institutions sénatoriales du renouvellement triennal : « Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel. » Cela entraîne le renouvellement de l'ensemble des instances du Sénat, avec le Bureau et les présidents de commission. Si l'on attribue au dernier alinéa de l'amendement du Gouvernement le sens que lui donne le président Philippe Bas, il y a cette fois-ci un renouvellement partiel supplémentaire, alors que le Gouvernement estime que le renouvellement partiel, au sens de l'article 32, aura eu lieu dès lors que les 172 sénateurs auront été élus et n'a cure des 6 sénateurs représentant les Français établis hors de France...

Si nous suivons le Gouvernement, il faut dire, dans nos travaux préparatoires, que le renouvellement partiel des 172 sénateurs est conclusif et que l'élection des 6 sénateurs représentant les Français établis hors de France doit être considérée comme une élection partielle qui n'affecte pas la série.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – C'est mon point de vue, qui s'appuie assez fermement sur les dispositions de la loi organique du 17 juin 1983. Il y a un renouvellement partiel et, à cette occasion, sont élus les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Si, pour une raison motivée par une situation de fait ou un intérêt général, l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France doit être reportée, il n'est pas nécessaire de préciser dans la loi organique que cela n'a pas d'incidences sur le renouvellement partiel. Cela me semble aller de soi...

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Si l'article 32 de la Constitution prévoit l'élection du président du Sénat à chaque renouvellement partiel, peut-on imaginer que l'élection des 6 sénateurs concernés en 2021 entraînerait-elle obligatoirement une réélection du président ?

**M. Alain Richard.** – Dans le débat préparatoire du projet de loi organique, il doit être entendu que la réponse est : non.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – D'où l'intérêt du dernier alinéa de l'amendement du Gouvernement. Mais cette disposition est purement interprétative et sans valeur juridique. Le Conseil constitutionnel pourrait la censurer au motif qu'elle est interprétative – et non normative – ou que l'interprétation est mauvaise...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Si l'on reporte l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France appartenant à la série 2, est-on obligé de reporter celle des autres sénateurs ?

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – C'était la question de Nathalie Delattre, à laquelle a tenté de répondre notre rapporteur et qui a donné lieu à l'échange intéressant avec Alain Richard.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – De mon point de vue, l'élection de 6 sénateurs représentant les Français établis hors de France n'est jamais un renouvellement partiel du Sénat.

**M. Alain Richard.** – D'accord.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Aucune des deux solutions n'est parfaite sur le plan constitutionnel.

Je m'étonne que le président Philippe Bas ait changé d'avis après avoir eu connaissance des amendements nocturnes du Gouvernement. Il paraît plus simple de prendre le corps électoral tel qu'il existe pour l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

La solution alternative présente des inconvénients plus importants encore : une élection du Sénat non plus en deux séries, mais en trois séries, en quelque sorte. Quand pourrons-nous élire le président du Sénat, ainsi que les autres instances ?

Je plaide donc pour la solution la plus simple, à savoir le maintien du corps électoral existant.

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** – Vous avez les uns et les autres des interprétations quelque peu divergentes. C'est pourquoi le président Philippe Bas souhaite prendre le temps de réfléchir à cette problématique.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Nos débats ont été très éclairants, mais j'ai encore besoin d'affiner mon analyse. J'ai donc décidé de ne pas vous présenter la motion de renvoi en commission que j'ai déposée, que je pourrai retirer, ou non, en fonction des concertations à mener.

Je vous présenterai mes conclusions lors d'une prochaine réunion de notre commission, en tout état de cause avant le mercredi 17 juin, date à laquelle ce texte est inscrit à l'ordre du jour prioritaire de notre assemblée.

« Ce n'est qu'au début du crépuscule que la chouette de Minerve prend son envol »... Mais au crépuscule, rien n'est venu, je vais donc attendre le prochain crépuscule, voire le suivant... (*Sourires*)

Le report de l'élection des six sénateurs représentant les Français établis hors de France serait la solution la plus simple et la moins risquée, car certains de nos collègues risquent de voir leur élection annulée. Mais j'ai besoin de connaître leur sentiment. En revanche, il me semble que ce report n'aurait aucune conséquence sur l'élection du président du Sénat ni sur celle

des sénateurs juges à la Cour de justice de la République. Mais nous ne disposons d'aucune analyse juridique de la part du Gouvernement.

**M. Marc-Philippe Daubresse.** - Comme l'écrivait Jung : « La clarté ne naît pas de ce qu'on imagine le clair, mais de ce qu'on prend conscience de l'obscur. »

## SUITE DE L'EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 16 JUIN 2020

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

**Mme Catherine Di Folco, présidente.** - Nous passons à la suite de l'examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles. Nous reprenons nos travaux là où nous les avons interrompus la semaine dernière.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - En ce qui concerne l'application de l'article 45 de la Constitution, ce projet de loi organique est pris sur le fondement de l'article 25 de la Constitution. Il comprend notamment le calendrier d'élection des sénateurs et ses conséquences sur les mandats parlementaires ainsi que l'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles pendant la crise sanitaire.

Le Gouvernement nous a proposé un amendement reportant les élections des sénateurs représentant les Français établis hors de France à septembre 2021. Nous en avons débattu et certains d'entre nous considéraient que ces élections pouvaient se tenir en septembre prochain sans risque constitutionnel ; d'autres, dont je suis, estimaient que ce risque était trop élevé.

Le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à trancher expressément ce cas de figure, mais il s'est exprimé avec suffisamment de netteté, à mon sens, sur le collège électoral des sénateurs, imposant que l'on ne puisse les faire élire par des grands électeurs dont le mandat aurait été prolongé. Ce serait donc faire courir de très grands risques contentieux aux élus qui entreraient ainsi au Sénat que de maintenir la date de l'élection à septembre 2020, le collège des conseillers consulaires n'ayant pas été renouvelé à temps.

J'ai consulté les associations représentant les Français de l'étranger, qui étaient toutes favorables au maintien de l'élection sénatoriale à la date initiale, sur la base de consultations juridiques relevant plus de la plaidoirie que de l'examen impartial d'un problème constitutionnel.

Je suis donc conduit à suivre la proposition du Gouvernement et à vous proposer d'accepter ce report d'un an de l'élection de six sénateurs représentant les Français de l'étranger.

**M. Jean-Yves Leconte.** - La semaine nous a permis de réfléchir et de constater comment la situation évoluait, selon le comité de scientifiques,

dans certaines zones où doivent encore se tenir des élections municipales et sénatoriales, notamment en Guyane. Alain Richard l'a dit, la décision du Conseil constitutionnel de 2005 ne signifie pas une exigence de renouvellement du collège électoral pour chaque élection sénatoriale. Vous nous en proposez une interprétation un peu extrême, laquelle engendre un autre risque : en l'utilisant pour justifier le report, vous mettez en danger l'élection sénatoriale en Guyane.

Cette décision du Conseil constitutionnel me semble beaucoup plus mesurée que la lecture que vous en faites : elle évoque la globalité du renouvellement de la série sénatoriale et une circonscription en particulier. Si vous en faites une interprétation plus dure, celle-ci doit s'appliquer à toute la série. En entendant extraire du risque les nouveaux sénateurs représentant les Français établis hors de France, vous y faites entrer les sénateurs qui seront élus en Guyane.

En outre, vous semblez considérer que ces six sénateurs des Français de l'étranger étaient un peu des « passagers clandestins » des renouvellements partiels. Je suis gêné, car cette interprétation pose un problème d'égalité. Ces élus doivent être complètement intégrés à la représentation sénatoriale et donc au renouvellement partiel du Sénat.

Enfin, en allant dans cette direction, vous induisez une évolution notable de l'interprétation du rôle du Sénat. Plutôt qu'une chambre qui aurait besoin d'être renouvelée, de manière partielle, pour assurer une continuité, vous nous faites évoluer vers une chambre de représentation des collectivités territoriales tout court, plutôt que comme une chambre participant à un système de bicamérisme. Ce n'est pas, à mes yeux, une évolution positive.

Nous sommes tous attachés au bicamérisme et il me semble que c'est prendre un risque que de nous contenter de représenter les collectivités territoriales plutôt que de défendre notre position de chambre dans un système bicaméral, devant, pour jouer ce rôle, connaître un renouvellement partiel complet.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** - Notre collègue a recours à l'expression imagée de « passagers clandestins » ; j'ai, quant à moi, simplement lu les termes de la loi organique de 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France, laquelle dispose que les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus à chaque renouvellement partiel du Sénat. Pour un motif d'intérêt général, nous sommes en train de faire exception à ces prescriptions.

L'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France est de nature différente de celle des sénateurs représentant les collectivités territoriales de la République et la Constitution opère elle-même cette distinction. On peut partir de ces considérations pour admettre que le



report obligé de l'élection de ces six sénateurs en septembre 2021 n'a pas d'autre incidence que le contenu de la mesure elle-même.

### **Examen des articles**

#### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Dans l'amendement COM-6, je n'ai pas repris le texte du Gouvernement, qui laissait à la discrétion d'un décret le choix de la date de fin de mandat des six sénateurs concernés. Or cela relève de la loi organique, conformément à l'article 25 de la Constitution. Cet amendement vise donc à fixer cette date au 30 septembre 2021.

En outre, il est précisé que cette disposition déroge expressément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique de 1983, lequel prévoit que six sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus à chaque renouvellement partiel du Sénat, puisque ce ne sera pas le cas. Ce renouvellement partiel est mentionné dans trois articles de la Constitution, car il implique l'élection des différentes instances du Sénat, mais aussi des juges et des suppléants à la Cour de justice de la République. Il aura lieu, comme prévu, en octobre 2020. Les représentants des Français de l'étranger participeront à l'élection de ces instances grâce au prolongement de leur mandat.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

*L'amendement COM-2 devient satisfait ou sans objet.*

#### *Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Les sénateurs concernés par ce texte ont déjà fait leur déclaration de situation patrimoniale de fin de mandat auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Faut-il prévoir une nouvelle déclaration pour l'année prochaine ? Il me semble que nous pouvons nous en passer. Toutefois, je crois prudent d'imposer une déclaration complémentaire en cas de changement de patrimoine au cours de la dernière du mandat. Tel est l'objet de mon amendement COM-8.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

#### *Article 2*

*Le sous-amendement de coordination COM-9 est adopté.*

*L'amendement COM-3, ainsi sous-amendé, est adopté.*

#### *Article 3*

*L'amendement de coordination COM-4 est adopté.*

**Intitulé du projet de loi organique**

*Le sous-amendement rédactionnel COM-7 est adopté.*

*L'amendement COM-5, ainsi sous-amendé, est adopté.*

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

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

| <b>Auteur</b>                                                                             | <b>N°</b> | <b>Objet</b>                                                                                                    | <b>Sort de l'amendement</b>    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| <b>Article 1<sup>er</sup></b>                                                             |           |                                                                                                                 |                                |
| <b>Report de l'élection de sénateurs représentant les Français établis hors de France</b> |           |                                                                                                                 |                                |
| <b>M. BAS, rapporteur</b>                                                                 | 6         | Prolongation du mandat de six sénateurs représentant les Français établis hors de France                        | <b>Adopté</b>                  |
| Le Gouvernement                                                                           | 2         | Prolongation du mandat de six sénateurs représentant les Français établis hors de France                        | <b>Satisfait ou sans objet</b> |
| <b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>                                 |           |                                                                                                                 |                                |
| <b>M. BAS, rapporteur</b>                                                                 | 8         | Obligations déclaratives des parlementaires - Sécurisation de l'interprétation de la HATVP                      | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 2</b>                                                                          |           |                                                                                                                 |                                |
| <b>Gel de certaines élections partielles</b>                                              |           |                                                                                                                 |                                |
| Le Gouvernement                                                                           | 3         | Gel des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France | <b>Adopté</b>                  |
| <b>M. BAS, rapporteur</b>                                                                 | 9         | Coordination                                                                                                    | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Article 3</b>                                                                          |           |                                                                                                                 |                                |
| <b>Application outre-mer</b>                                                              |           |                                                                                                                 |                                |
| Le Gouvernement                                                                           | 4         | Suppression de l'article                                                                                        | <b>Adopté</b>                  |
| <b>Intitulé du projet de loi organique</b>                                                |           |                                                                                                                 |                                |
| Le Gouvernement                                                                           | 5         | Adaptation de l'intitulé du projet de loi organique                                                             | <b>Adopté</b>                  |
| <b>M. BAS, rapporteur</b>                                                                 | 7         | Rédactionnel                                                                                                    | <b>Adopté</b>                  |

## 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* »<sup>1</sup>.

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 saisie<sup>2</sup>. 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 texte<sup>3</sup>. 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 initial<sup>4</sup>.

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.

---

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 mardi 16 juin 2020, **le périmètre indicatif du projet de loi organique n° 473 (2019-2020)**, pris sur le fondement de l'article 25 de la Constitution.

Ce périmètre inclut notamment :

- le calendrier d'élection des sénateurs et ses conséquences sur les mandats parlementaires ;

- l'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles pendant la crise sanitaire.

## 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 :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pj19-473.html>