

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 2 juin 2020

(87^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. THANI MOHAMED SOILIH

Secrétaires :

Mmes Agnès Canayer, Françoise Gatel.

1. **Procès-verbal** (p. 5033)
2. **Communication relative à une commission mixte paritaire** (p. 5033)
3. **Mise au point au sujet d'un vote** (p. 5033)
4. **Soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure.** – Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié (p. 5033)

Discussion générale :

M. Jean-François Husson, auteur de la proposition de loi

M. Claude Nougein, rapporteur de la commission des finances

Mme Agnès Pannier-Runacher, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances

Mme Sophie Taillé-Polian

M. Jean-Marc Gabouty

M. Julien Bargeton

M. Éric Bocquet

M. Jean-Pierre Decool

M. Bernard Delcros

Mme Catherine Dumas

M. Olivier Jacquin

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 5045)

Amendement n° 6 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Retrait.

Amendement n° 7 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Adoption.

Amendement n° 2 rectifié de M. Jean-Pierre Decool. – Retrait.

Amendement n° 3 rectifié de M. Jean-Pierre Decool. – Retrait.

Amendement n° 8 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Adoption.

Amendement n° 9 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Adoption.

Amendement n° 10 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Retrait.

Amendement n° 11 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Retrait.

Amendement n° 4 rectifié de M. Jean-Pierre Decool. – Adoption.

Amendement n° 12 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Devenu sans objet.

Amendement n° 16 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Article 2 (p. 5049)

Amendement n° 17 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Rejet.

Amendement n° 18 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Retrait.

Amendement n° 22 de la commission. – Adoption.

Amendement n° 19 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Adoption.

Amendement n° 20 rectifié de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Retrait.

Amendement n° 21 rectifié *bis* de Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Retrait.

Adoption de l'article modifié.

Articles 3, 4 et 5 – Adoption. (p. 5052)

Vote sur l'ensemble (p. 5052)

M. Jérôme Bascher

M. Julien Bargeton

M. Jean-François Husson

M. Jean-Marc Gabouty

M. Vincent Segouin

Adoption de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

Suspension et reprise de la séance (p. 5054)

5. **Procurations électorales.** – Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié (p. 5054)

Discussion générale :

M. Cédric Perrin, auteur de la proposition de loi

M. Philippe Bas, président de la commission des lois, en remplacement de M. François-Noël Buffet, rapporteur de la commission des lois

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur

M. Jean-Marc Gabouty

M. Arnaud de Belenet

M. Pascal Savoldelli

M. Dany Wattebled

Mme Françoise Gatel

M. Éric Kerrouche

M. François Bonhomme

M. Jean-Yves Leconte

M. Antoine Lefèvre

Clôture de la discussion générale.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État

Article 1^{er} A (*nouveau*) – Adoption. (p. 5067)

Articles additionnels après l'article 1^{er} A (p. 5067)

Amendement n° 8 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

Amendement n° 7 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

Amendement n° 10 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

Amendement n° 9 de M. Jean Louis Masson. – Rejet.

Article 1^{er} (p. 5069)

Amendement n° 11 de M. Éric Kerrouche. – Rejet.

Amendement n° 3 rectifié de M. Cédric Perrin. – Adoption.

Amendement n° 4 rectifié de M. Cédric Perrin. – Adoption.

Adoption de l'article modifié.

Article 1^{er} *bis* (*nouveau*) (p. 5071)

Amendement n° 1 de M. Jean Louis Masson. – Non soutenu.

Amendement n° 14 rectifié *bis* de Mme Josiane Costes. – Retrait.

Amendement n° 15 rectifié de Mme Nathalie Delattre. – Rejet.

Amendement n° 12 de M. Éric Kerrouche. – Retrait.

Amendement n° 13 de M. Éric Kerrouche. – Adoption.

Amendement n° 24 rectifié de M. Jean-Marc Gabouty. – Retrait.

Amendement n° 25 rectifié de M. Jean-Marc Gabouty. – Retrait.

Amendement n° 26 rectifié de M. Jean-Marc Gabouty. – Rejet.

Amendement n° 5 rectifié de M. Cédric Perrin. – Adoption.

Amendement n° 16 rectifié *bis* de Mme Nathalie Delattre. – Retrait.

Adoption de l'article modifié.

Article 1^{er} *ter* (*nouveau*) (p. 5077)

Amendement n° 2 de M. Jean Louis Masson. – Non soutenu.

M. Éric Kerrouche

M. Jean-Marc Gabouty

M. Philippe Bas, président de la commission des lois

Adoption de l'article.

Articles additionnels après l'article 1^{er} *ter* (p. 5077)

Amendements identiques n°s 19 rectifié *bis* de M. Bruno Retailleau et 21 rectifié *bis* de M. Éric Kerrouche. – Adoption des deux amendements insérant un article additionnel.

Amendement n° 20 rectifié de M. Éric Kerrouche. – Devenu sans objet.

Amendement n° 22 rectifié de M. Éric Kerrouche. – Rejet.

Article 2 (*supprimé*) (p. 5082)

Article 2 *bis* (*nouveau*) (p. 5082)

M. Pascal Savoldelli

M. Philippe Bas, président de la commission des lois

Adoption de l'article.

Article additionnel après l'article 2 *bis* (p. 5082)

Amendement n° 18 de M. Pascal Savoldelli. – Rejet.

Article 2 *ter* (*nouveau*) – Adoption. (p. 5083)

Article additionnel après l'article 2 *ter* (p. 5083)

Amendement n° 27 de M. Cédric Perrin. – Retrait.

Article 3 – Adoption. (p. 5083)

Intitulé de la proposition de loi (p. 5083)

Amendement n° 23 rectifié de M. Éric Kerrouche. – Retrait.

Vote sur l'ensemble (p. 5084)

Adoption de la proposition de loi dans le texte de la commission, modifié.

6. **Mise au point au sujet d'un vote** (p. 5084)

7. **Ordre du jour** (p. 5084)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. THANI MOHAMED SOILIH

vice-président

Secrétaires :
Mme Agnès Canayer,
Mme Françoise Gatel.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu intégral de la séance du jeudi 28 mai 2020 a été publié sur le site internet du Sénat.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté.

2

COMMUNICATION RELATIVE À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

3

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

M. le président. La parole est à M. Vincent Segouin.

M. Vincent Segouin. Monsieur le président, je voudrais faire une mise au point concernant le scrutin public n° 105 du 27 mai dernier : mon collègue Sébastien Meurant souhaitait voter contre.

M. le président. Acte est donné de cette mise au point, mon cher collègue. Elle sera publiée au *Journal officiel* et figurera dans l'analyse politique du scrutin concerné.

4

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, à la demande du groupe Les Républicains, de la proposition de loi tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure, présentée par MM. Jean-François Husson, Vincent Segouin, Mme Catherine Dumas et plusieurs de leurs collègues (proposition n° 402, texte de la commission n° 460, rapport n° 459).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-François Husson, auteur de la proposition de loi.

M. Jean-François Husson, auteur de la proposition de loi. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, dans cette France du 2 juin 2020 qui retrouve le goût et le plaisir de la liberté, j'ai l'honneur de présenter cet après-midi à notre Haute Assemblée un texte attendu et espéré : une forme de réponse à tous les chefs d'entreprise, qui, dans l'ensemble des territoires de notre République, ont appelé les pouvoirs publics à l'aide.

La crise sanitaire que nous avons connue et que nous connaissons encore a été d'une violence inouïe, sans précédent, par l'ampleur des victimes humaines qu'elle a causées et par le choc économique qu'elle provoque. Face à la vague épidémique, les mesures prises par les pouvoirs publics ont été inédites. Jamais dans notre histoire récente nous n'avions vu un pays si brutalement mis à l'arrêt – d'ailleurs, ce n'était pas seulement le pays ; cela a concerné près de la moitié de la planète –, et l'ensemble des établissements, à l'exception de quelques-uns nécessaires à la vie quotidienne, fermés sur décision administrative.

Cet arrêt brutal de l'économie a fort logiquement entraîné des pertes importantes, voire colossales pour les entreprises, subitement privées de demande alors que l'appareil productif se redressait depuis quelques années. Nos entreprises ont fait face à un effondrement de leurs marges et à une baisse de chiffre d'affaires sans précédent, quand elles n'étaient pas tout simplement privées de chiffre d'affaires, tout en devant honorer leurs charges. Des emplois sont aujourd'hui menacés et la hausse du chômage, rendue publique la semaine passée, est un sujet de préoccupation majeure.

Face à cette situation économique, la réaction logique des entreprises a été de se tourner vers leurs assureurs, pour pouvoir, à côté des mesures de soutien de l'État, bénéficier de leurs garanties. C'est notamment la garantie dite « pertes d'exploitation » qui était recherchée, ce qui était logique au

regard des réalités constatées sur le terrain. Mais la garantie pertes d'exploitation ne permet d'indemniser les entreprises que lorsqu'il y a un dommage ; elle n'est que la conséquence attachée au risque garanti.

Cela a évidemment suscité une forme d'incompréhension, voire de colère – la presse s'en est fait l'écho –, créant une polémique.

Les compagnies d'assurance ont-elles bien réagi lorsque le problème a surgi ? Personnellement – mon sentiment est, me semble-t-il, partagé –, je ne le crois pas. Le temps de réaction a été trop long et il y a eu des erreurs de communication, des formes de prudence excessive ou des conservatismes qui ont alimenté des polémiques à mes yeux souvent justifiées. Il n'aurait pas été anormal d'avoir une réactivité plus forte, plus rapide, plus puissante, en allant – c'est ce qui s'est passé plus tard – jusqu'à la responsabilité extracontractuelle. Les assureurs auraient dû manifester immédiatement de l'intérêt et de la compréhension, et expliquer comment ils seraient aux côtés des Français et des entreprises.

Fallait-il pour autant ne rien faire ? Devait-on considérer que l'État devait payer, parce que c'est lui qui, il est vrai, a pris la décision de fermer administrativement un certain nombre d'activités économiques ? Fallait-il rester les bras ballants ? Personnellement, je ne partage pas cette vision défaitiste de l'action publique.

Comme nous avons souhaité le rappeler dans l'exposé des motifs de notre proposition de loi, des « obligations morales » s'imposent aux compagnies d'assurance, pour intervenir et soutenir les entreprises face à des événements exceptionnels, auxquels nous n'avons jamais été confrontés. Il y avait donc urgence à sortir de l'impasse en se hissant à la hauteur des enjeux : c'était une question de survie économique.

Cette crise a d'ailleurs permis de souligner le rôle et l'importance du politique et de la puissance publique. Nous aurions en effet manqué à nos responsabilités et, d'une certaine manière, à la confiance des Français si nous n'avions pas proposé rapidement de nouvelles solutions.

Une première réponse de court terme a été apportée par l'État, avec l'indemnisation du chômage partiel, extrêmement généreuse, et les reports de charges, bientôt transformés en annulations. Les nombreux chefs d'entreprise que j'ai eu l'occasion de rencontrer dans mon département m'ont témoigné de l'importance de ces mesures pour la survie de leur activité.

Mais, nous le savons – le débat a eu lieu –, de telles mesures ont un coût particulièrement important pour nos finances publiques et il n'est pas « philosophiquement » souhaitable que la totalité des dispositifs de soutien revienne à l'État. Avec mes collègues parlementaires Catherine Dumas et Vincent Segouin, et soutenus par plus de 150 des nôtres, nous avons jugé nécessaire de faire des propositions rapidement, au plus fort de la crise, pour brosser le contour de solutions nouvelles.

Nous l'avons bien senti, le modèle sur lequel la relation entre les compagnies d'assurance et les entreprises est construite ne pouvait pas fonctionner dans le cadre d'une crise d'une telle ampleur. Nous avons donc pensé qu'il fallait innover, en partant des besoins des entreprises et en instaurant un dialogue nourri avec les assureurs.

La proposition de loi que nous vous présentons a trois objectifs : tirer les leçons du passé en instaurant un nouveau dispositif garantissant un niveau de protection

équivalent pour toutes les entreprises ; définir les responsabilités respectives des assurances, de l'État et des assurés pour éviter que ne se reproduisent les querelles actuelles ; présenter un partenariat nouveau et original associant l'État et les assureurs pour assurer conjointement et solidairement dans les faits la protection de nos entreprises contre les événements sanitaires exceptionnels.

En quelque sorte, nous avons cherché à créer un « paratonnerre économique » reposant sur la responsabilité partagée entre l'État et les assureurs.

Quatre principes fondent ce nouveau dispositif.

Premièrement, les assurances couvriront obligatoirement toutes les entreprises contre les événements sanitaires exceptionnels dès lors que ces dernières auront souscrit une assurance contre les garanties dommages. Je crois personnellement que la notion d'obligation est essentielle pour que la solidarité fonctionne ; d'ailleurs, les acteurs économiques de mon département n'ont pas manqué de le rappeler. Sans dimension obligatoire, il y a le risque d'une insuffisance de l'assiette des cotisants. Celles qui pourraient se permettre de s'en passer ne seraient plus dans la communauté d'intérêts des acteurs économiques.

Deuxièmement, le financement du risque est assuré par une cotisation additionnelle au contrat, qui permettrait de constituer des provisions pour les assurances. Elle viendrait abonder un fonds d'État, instaurant une forme de solidarité entre les assurances pour l'indemnisation des entreprises touchées. Notre proposition de loi prévoit pour ce fonds un abondement annuel minimal de 500 millions d'euros.

Troisièmement, l'indemnisation des entreprises est possible dès lors que les mesures prises pour lutter contre une crise sanitaire entraînent des pertes de chiffre d'affaires d'au moins 50 %.

Quatrièmement, pour indemniser les entreprises victimes de la crise, les assurances seraient aidées par le fonds d'État au prorata des indemnités à verser.

Nous avons aussi souhaité insérer des garde-fous.

D'abord, la garantie est réservée aux entreprises les plus en difficulté, avec une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 %.

Ensuite, l'indemnisation ne couvrirait que les charges fixes d'exploitation, l'État prenant à sa charge le chômage partiel. Les impôts et taxes en seraient aussi exclus.

En outre, l'indemnisation sera versée dans les trente jours.

Enfin, nous souhaitons confier à la Caisse centrale de réassurance la charge de gérer le fonds d'État. Instruits par d'autres expériences, nous voulons éviter que l'État ne vienne siphonner ce fonds quand il en ressentira l'envie ou le besoin. Nous souhaitons que les crédits du fonds soient en totalité dédiés à la couverture du risque pour lequel il est institué.

La proposition de loi, qui n'a pas vocation à tout régler, a été déposée le 16 avril, c'est-à-dire avant même que le Gouvernement ne mette en place son groupe de travail sur les risques exceptionnels. Elle vise à poser les fondations. C'est en quelque sorte la préfiguration des grands principes que le Sénat entend établir pour le nouveau dispositif, répondant à une attente forte des entreprises, quelle que soit leur taille ; PME, entreprises de taille moyenne (ETI), grandes

entreprises, indépendants, agriculteurs... tout le monde est dans l'attente. Nous avons un rendez-vous à honorer avec les Français.

C'est peut-être la première pierre du grand plan de résilience que la France doit engager avec ses acteurs économiques. Nous n'avons pas le droit de les décevoir. Avec fierté, vigilance et humilité, nous devons donner le meilleur de nous-mêmes pour que ces principes fondateurs recueillent l'assentiment de notre Haute Assemblée. (*Applaudissements sur les traversés du groupe Les Républicains. – M. Yves Détraigne applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Claude Nougain, rapporteur de la commission des finances. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, comme vous le savez, la présente proposition de loi est au cœur d'une actualité brûlante qui fait la une de nos journaux depuis le début de la crise sanitaire. Dès les premières mesures de confinement et de fermeture des lieux publics, la question de la mobilisation des assureurs pour soutenir nos entreprises a déchaîné les passions.

En dépit des engagements pris par le secteur assurantiel, le constat réalisé au début de la crise a été sans appel : les assureurs ne sont pas au rendez-vous. Certes, cette absence s'explique par le caractère difficilement prévisible et « systémique » de l'épidémie, qui en fait un risque inassurable.

Néanmoins, par le passé, le législateur est déjà intervenu pour remédier aux lacunes des garanties offertes par les assurances. Ainsi, en 1982, après les terribles inondations de 1981, la loi a défini un régime d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles. C'est pourquoi il nous revient aujourd'hui d'être force de proposition pour répondre aux attentes de nos entreprises, qui se tournent vers l'État mais aussi vers les assureurs, afin de traverser ces moments difficiles.

Aujourd'hui, alors que la crise sanitaire laisse la place à une crise économique profonde et durable, l'examen de cette proposition de loi nous permet de poser les jalons d'une future couverture assurantielle. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, a instauré un groupe de travail associant l'État, la Fédération française de l'assurance (FFA), les entreprises, des parlementaires, dont notre collègue Jean-François Husson, pour mener une réflexion sur le sujet.

Avant d'aborder le contenu de la proposition de loi, je tiens tout d'abord à saluer le travail effectué par Jean-François Husson et les coauteurs, qui, en quelques semaines seulement, sont parvenus à élaborer un dispositif complet, nous permettant d'avoir un débat riche aujourd'hui.

La tâche était particulièrement ardue ; les auditions que j'ai menées ont souligné à quel point la conciliation des intérêts de chacun constituait un véritable « château de cartes ». Pour les entreprises, l'enjeu est évidemment de garantir une couverture juste, tout en contenant le montant de la prime. Pour les assureurs, il s'agit de délimiter le dispositif, afin de pouvoir absorber le montant des indemnisations à verser. Pour l'État, l'objectif est de protéger le tissu économique, de préserver la stabilité du secteur assurantiel et de limiter le coût pour les finances publiques.

Pour parvenir à une solution équilibrée, les paramètres à définir sont très nombreux : le fait déclencheur, le champ de l'indemnisation, le périmètre des entreprises bénéficiaires, le montant des primes, le mode de déclaration et de versement

de l'indemnisation, la présence d'une franchise, les conditions de mobilisation du fonds et son abondement, ainsi que les conditions de réassurance publique. Chacun de ces facteurs modifie l'équilibre financier du dispositif. Ce n'est pas très simple...

L'appréciation budgétaire de ce mécanisme, en particulier de son coût pour les entreprises, est d'autant plus difficile que le groupe de travail constitué par le ministère commencerait tout juste à réaliser de premières projections financières. Cette absence de recul nous encourage aujourd'hui à une certaine prudence dans la construction de notre jugement.

En tant que rapporteur, j'ai souhaité examiner ces dispositions avec un triple objectif : préparer l'avenir pour éviter les divergences auxquelles nous avons pu assister entre les assureurs ; sécuriser nos entreprises en leur permettant de passer un cap de trésorerie difficile ; garantir un partage équilibré des responsabilités et des coûts entre les assurés, les assureurs et la solidarité nationale.

J'en viens désormais à l'examen des cinq articles de la proposition de loi.

Le premier article prévoyait initialement l'indemnisation des pertes d'exploitation consécutives à l'application de mesures administratives en cas de crise sanitaire. Cette assurance prend la forme d'une garantie obligatoire des contrats d'assurance contre les dommages d'incendie souscrits par les entreprises, ce qui permet une large couverture des assurés et une simplification. Cette garantie est couverte par une cotisation additionnelle.

Le dispositif proposé est très protecteur, à double titre. D'une part, l'ensemble des entreprises sont concernées, sans distinction de statut juridique, de taille ou de chiffres d'affaires. D'autre part, les entreprises bénéficiaires sont à la fois celles dont les pertes d'exploitation résultent directement des mesures administratives en vigueur, comme les restaurants, avec la fermeture des lieux de confinement, et celles dont les pertes sont indirectes. Les fermetures administratives ont concerné les restaurants, pas les hôtels : mais celles des premiers ont entraîné inévitablement, surtout à Paris, celles des seconds.

Toutefois, les travaux que j'ai menés ont souligné plusieurs pistes d'amélioration, qui ont fait l'objet d'amendements adoptés par la commission des finances.

La principale porte sur la notion même de pertes d'exploitation. En effet, il m'a semblé que la philosophie du dispositif était davantage de sauvegarder temporairement une entreprise pour lui permettre de passer ce cap difficile, en la soulageant de ses charges fixes, plutôt que de tout indemniser, y compris les bénéfices qui auraient pu être réalisés en l'absence de mesures extraordinaires. Cela réduit évidemment les indemnités, mais également le coût de la prime.

L'indemnisation des pertes d'exploitation serait colossale en cas de crise systémique comme celle de la Covid-19, ce qui serait de nature à renchérir le coût de la prime pour les entreprises. C'est pourquoi la commission a adopté un amendement visant à indemniser les charges fixes de l'entreprise, plutôt que ses pertes d'exploitation, dès lors qu'elle subit une baisse de chiffre d'affaires, ou d'activité, d'au moins 50 %.

La commission a également adopté deux autres amendements visant à rendre le dispositif efficace pour les entreprises, en permettant un versement rapide à l'entreprise et en

encadrant par voie réglementaire le montant de la prime. Elle a aussi précisé le champ des mesures administratives permettant de déclencher cette garantie.

L'article 2 crée un fonds alimenté par un prélèvement obligatoire acquitté par les assureurs et assis sur les primes des contrats d'assurance de biens professionnels. Ce fonds contribue à l'indemnisation des charges fixes.

La commission a adopté un amendement tendant à préciser la vocation de ce fonds. Ainsi, ses ressources ne sont décaissées que dans le cas de crise sanitaire grave. Pour les menaces ou risques sanitaires d'une ampleur contenue, il peut être considéré que les assureurs mutualisent les primes reçues et indemnisent les entreprises sans faire appel au fonds. En d'autres termes, ils font leur métier.

Il s'agit de poser une double exigence envers les assureurs, en leur demandant d'assurer un risque financé par des cotisations additionnelles et, en plus, de participer à un fonds servant de « réserve de précaution » pour les crises sanitaires majeures.

Cette configuration présente un double intérêt. D'une part, elle permet de pérenniser les ressources du fonds, car, s'il avait été sollicité pour l'indemnisation du moindre sinistre, ses ressources disponibles n'auraient pas permis de faire face à une crise d'ampleur nationale, en particulier si son financement ne repose que sur les assureurs. D'autre part, ce schéma permet de garantir une forme de « ticket assureurs », c'est-à-dire qu'il leur revient d'assumer une part du risque. En effet, si les assureurs avaient seulement perçu des primes pour les verser au fonds, leur rôle aurait été réduit à celui d'un « collecteur ».

Ce dispositif à plusieurs vitesses est renforcé par le mécanisme de réassurance publique prévu à l'article 3. Si les assureurs ne peuvent faire face au montant des indemnités à verser, la Caisse centrale de réassurance peut jouer son rôle de réassureur. Elle bénéficie de la garantie de l'État, permettant à ce dernier d'intervenir en tout dernier ressort si besoin.

Mes chers collègues, comme je l'ai indiqué lors de l'examen en commission, je ne puis que souscrire aux objectifs de cette proposition de loi ; je l'avais d'ailleurs moi-même cosignée. Elle nous donne aujourd'hui l'occasion de nous prononcer en faveur d'une première « architecture assurantielle » et de déterminer les responsabilités de chacun dans la mise en œuvre de ce « paratonnerre économique », pour reprendre la formule des auteurs du texte. Nous avons souhaité jeter les bases d'un schéma de partage des risques entre les entreprises, l'État et le secteur assurantiel.

Nous devons néanmoins garder à l'esprit que le mécanisme a vocation à évoluer au cours de la navette. Il devrait également pouvoir être enrichi à mesure que les services de l'État mais aussi les entreprises du secteur assurantiel parviennent à modéliser plusieurs scénarios et à évaluer le coût de cette nouvelle garantie pour les entreprises.

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Agnès Pannier-Runacher, *secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances*. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, l'épidémie que nous traversons est un événement qui n'a pas d'exemple dans notre histoire récente. Ses conséquences économiques sont encore difficiles à chiffrer précisément, mais nous sommes certains d'une chose : elles sont massives.

Ce que nous montre cette crise, c'est que les solutions traditionnelles ne fonctionnent pas et qu'il faut en inventer de nouvelles.

Ce que nous montre cette crise, c'est qu'il nous faut être « solidaires, fraternels, unis, concitoyens d'un pays qui fait face », comme nous y incitait le Président de la République le 13 avril dernier.

Parce que de telles crises pourront se reproduire à l'avenir, il est nécessaire de créer un régime de type assurantiel destiné à intervenir en cas de future catastrophe sanitaire majeure. Bruno Le Maire et moi-même nous y étions engagés à la fin du mois de mars. Dès le mois d'avril, sous l'égide du ministère de l'économie et des finances, nous avons installé un groupe de travail qui rassemble toutes les parties prenantes, afin de rendre concrète l'idée d'un régime assurantiel spécifique. Je tiens d'ailleurs à remercier les élus, dont les sénateurs Jean-François Husson et Michel Raison, qui participent activement à ce groupe de travail sur l'assurance des risques exceptionnels. Les échanges sont riches en contenu, constructifs dans l'esprit et transparents dans la forme.

Déjà quatre séances ont eu lieu ; elles ont permis de s'interroger sur les principaux paramètres d'un futur dispositif de couverture des risques exceptionnels destiné aux entreprises : la typologie de dispositif et de contrat, le champ des périls à couvrir, la délimitation des événements déclencheurs, les modalités d'indemnisation, les schémas de partage des risques.

Plusieurs options sont à l'étude sur chacun de ces thèmes, et le travail se poursuit.

Un thème fait néanmoins l'unanimité. Les enjeux financiers associés aux risques à couvrir sont colossaux et nécessiteront de trouver des solutions de remplacement à une solution assurantielle habituelle, à moins d'imposer à nos entreprises une charge qui serait démesurée.

En effet, selon des estimations préliminaires, la Fédération française de l'assurance évalue à 120 milliards d'euros le coût théorique des pertes d'exploitation pour une durée de confinement de deux mois, ou environ 50 milliards d'euros hors salaires et bénéfices.

Cette somme est à rapporter aux primes annuelles d'assurance dommages aux biens professionnels collectées, qui s'élèvent à environ 4,5 milliards d'euros. Je crois que la différence parle d'elle-même. Or ce sont ces primes qui permettent de provisionner un risque futur.

De plus, un dispositif associé à une surprime de 12 %, à l'image du régime des catastrophes naturelles, permettrait de récolter annuellement environ 540 millions d'euros de surprimes annuelles, ce qui correspond à peu près au montant de toutes les primes des contrats pertes d'exploitation en France, de l'ordre de 600 millions d'euros aujourd'hui.

Il faudrait donc une période de cotisation de plusieurs décennies pour permettre d'indemniser les effets d'une crise comparable au Covid-19.

Si nous voulons construire le « paratonnerre économique » – je reprends les termes de M. Husson – dont la France a besoin, nous devons donc poursuivre les travaux et trouver ce mécanisme supplémentaire au mécanisme assurantiel classique.

Nous avançons vite : sur la base des discussions qui seront finalisées dans les prochains jours, le groupe de travail rendra ses conclusions à la mi-juin. Il proposera un nombre réduit de scénarios, qui feront ensuite l'objet de plus larges consultations avec toutes les parties prenantes durant l'été. Cela permettra d'aboutir d'ici à la rentrée à un dispositif opérationnel pouvant répondre aux attentes de nos concitoyens.

Je remercie le sénateur Jean-François Husson de cette proposition de loi. C'est une manière de prendre date. Cela pourra constituer la première pierre d'un édifice qui devra être consolidé dans les prochaines semaines. Je souhaite en effet que nous trouvions une traduction législative définitive dans le courant de cette année pour ce mécanisme assurantiel de protection des entreprises face à des crises majeures.

Pour bien faire, il nous reste à finaliser les consultations techniques auprès de toutes les parties prenantes sur la base des scénarios dessinés par le groupe de travail avant que la représentation nationale ne poursuive ses travaux.

Si la présente proposition de loi met en avant des principes auxquels nous souscrivons et qui répondent aux attentes des élus, comme la simplicité, l'accessibilité et l'indemnisation rapide, je n'aurai pas la présomption de dire que nous disposons aujourd'hui de tous les éléments pour cristalliser les contours exacts et précis du dispositif.

Je suis certaine que le groupe de travail saura proposer une ou plusieurs solutions d'assurance offrant une indemnisation satisfaisante aux entreprises pour un coût acceptable tant pour les entreprises assurées que pour l'État.

Le dialogue et le travail vont donc se poursuivre. Notre débat aujourd'hui en est une étape importante. Je sais que nous pouvons compter sur l'entière coopération des élus durant cette période, afin de trouver ensemble un dispositif pertinent, utile et durable. Il y va de la résilience à venir de nos entreprises et de notre capacité à résister collectivement aux chocs futurs. (*Applaudissements sur les travées du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian. (*Applaudissements sur les travées du groupe SOCR.*)

Mme Sophie Taillé-Polian. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, nous nous réjouissons que le déconfinement soit engagé. Concomitamment, le temps nous semble en effet venu de tirer les leçons de cette crise et de commencer à construire les dispositifs nécessaires pour l'avenir.

En cas de nouvelle pandémie, nous devons être prêts à aider et accompagner plus encore les entreprises et leurs salariés, prêts aussi à éviter différents écueils, notamment ces débats incessants sur la participation des assureurs. De fait, ces derniers ont participé, d'abord un tout petit peu, puis, sous la pression, de plus en plus.

Nous nous réjouissons donc de voir examiner par la Haute Assemblée une proposition de loi tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure.

Quand la majorité sénatoriale, lors du budget rectificatif, n'a pas adopté les amendements du groupe socialiste visant à instituer une contribution exceptionnelle des assureurs affectée au Fonds de solidarité, à hauteur de la totalité des sommes économisées du fait de la diminution importante des

sinistres, nous nous sommes dit qu'un texte plus global, incluant cette ambition contributive, était sans doute en préparation, un peu à l'image de la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 7 avril dernier par nos collègues députés socialistes, ou de celles de nos collègues Olivier Jacquin et Roland Courteau, qui, cumulées, visent à la fois le court terme, *via* une contribution exceptionnelle des assureurs, et le moyen terme, avec une garantie « pertes d'exploitation » étendue dans les futurs contrats à un nouveau risque de catastrophe sanitaire.

Malheureusement, nous restons quelque peu sur notre faim. Ce texte se limite en effet à la création d'un nouveau risque, ce qui est positif, et à celle d'un fonds pour le garantir. Ce fonds, garanti par l'État, serait toutefois exclusivement financé par les cotisations des assurés. C'est là que le bât blesse.

Le dispositif de l'article 2 du texte ne s'appuie que sur la solidarité entre les entreprises, au moyen d'une cotisation additionnelle. Il ne faudrait pas qu'une telle mesure entraîne un renchérissement du coût des assurances, supporté par les plus faibles.

Nous attendons toujours la solidarité des assureurs eux-mêmes et leur participation à ce fonds, à la hauteur de leurs capacités financières et des dividendes qu'ils partagent régulièrement.

Depuis le début de la crise, la question de l'engagement des assureurs s'est posée à de multiples reprises dans le débat public. Certes, ne le nions pas, ils ont fini par participer, à hauteur de 3,2 milliards d'euros, si l'on additionne toutes les mesures prises. Mais il a fallu pour cela que les mutuelles donnent l'exemple, et surtout que l'opinion publique exerce une très forte pression.

Tirer les leçons de cette crise, c'est aussi, selon nous, ne plus attendre la pression des opinions publiques et les demandes des élus. Il faut faire en sorte que les contributions des assureurs soient immédiates et organisées. Vous l'aurez compris, mes chers collègues, il est pour nous extrêmement important de parvenir à une solution équilibrée et conforme à notre conception du monde d'après.

Apprenons de cette crise, ne nous plaçons pas dans une situation où nous devons de nouveau exhorter les assurances à la solidarité, créons le risque pour qu'il soit couvert à l'avenir et pour que nos entreprises, grandes comme petites, sachent qu'elles pourront affronter les futures crises avec davantage de sécurité.

La création de ce nouveau risque nous semble éminemment positive. Comme je le rappelais, nous soutenons les propositions de loi de David Habib à l'Assemblée nationale et de Roland Courteau au Sénat.

Nous interrogeons toutefois l'équilibre global de la présente proposition de loi, sur laquelle, sans préjuger des débats à venir, nous nous abstenons très vraisemblablement.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marc Gabouty.

M. Jean-Marc Gabouty. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, il convient de replacer l'examen de cette proposition de loi dans le contexte très particulier de l'état d'urgence sanitaire en vigueur depuis le 17 mars, et qui doit se prolonger jusqu'au 10 juillet prochain.

La crise sanitaire du Covid-19 a révélé les carences de la couverture assurantielle des entreprises pour les pertes d'exploitation ne résultant pas d'un dommage.

En effet, comme l'ont avancé les assureurs, le risque de pertes d'exploitation n'est pas couvert par la plupart des contrats d'assurance souscrits par les entreprises, du fait de son caractère facultatif, mais aussi parce qu'il doit être rattaché à un dommage matériel comme un incendie ou un bris de machines.

Dans la crise actuelle, il est cependant naturel que les assureurs participent à l'effort de solidarité nationale. C'est en tout cas un avis largement partagé par le Président de la République, le Gouvernement, de nombreux parlementaires de toutes sensibilités et les entreprises, petites ou grandes. Cette participation est moralement d'autant plus justifiée que, du fait de la crise sanitaire et des mesures administratives de confinement prises par le Gouvernement, le niveau de sinistralité des compagnies d'assurance a fortement chuté pendant plus de deux mois pour les principaux risques de dommages.

La Fédération française de l'assurance chiffre cette économie à environ 300 millions d'euros par mois, ce qui représenterait aujourd'hui un total de l'ordre de 750 millions d'euros. Ce montant n'a pourtant fait l'objet d'aucune évaluation sérieuse à ce jour, sauf bien entendu si le groupe de travail du ministère s'est penché sur le sujet, madame la secrétaire d'État. Il semble pourtant assez facile d'effectuer une estimation au moyen des déclarations de sinistres de la période.

Des chiffres portant sur les prévisions de pertes d'exploitation totales avec un certain taux de prise en charge ont été avancés. Je suis toutefois surpris que l'on ne soit pas capable de mesurer les économies réalisées par le secteur des assurances du fait des décisions gouvernementales.

Ces économies, dont le fait générateur est une décision administrative, me semblent très largement sous-estimées par les compagnies d'assurance.

L'on sait que le total annuel des indemnisations au titre des dommages s'établit à environ 40 milliards d'euros, soit 3,3 milliards par mois, dont plus de 40 % ou 45 % pour la seule assurance automobile. Faites rapidement un calcul : la circulation a diminué de 70 % à 80 % et les accidents de 60 %, selon ce que l'on a indiqué au rapporteur spécial du budget de la sécurité routière que je suis ; dans le même temps, les dommages pour les assurances auraient diminué de 20 % seulement...

Compte tenu de ces éléments, l'économie réelle est certainement de trois à cinq fois le montant annoncé par la Fédération française de l'assurance. Sous la pression, le secteur s'est engagé à verser 200 millions d'euros au Fonds national de solidarité en faveur des petites entreprises et des indépendants, une mise qui a été doublée quelques semaines plus tard pour tenter de répondre aux critiques du Gouvernement et du Parlement, en particulier du Sénat.

Je voudrais rappeler que, fin avril, lors du PLFR 2, le Sénat a voté à une très large majorité plusieurs amendements, déposés notamment par Bruno Retailleau et par moi-même, mettant à contribution le secteur des assurances à hauteur de près de 2 milliards d'euros pour abonder le Fonds de solidarité – il me semblait d'ailleurs, madame Taillé-Polian, que l'amendement du groupe socialiste, présenté par Claude Raynal, avait également été adopté.

Ces dispositions n'ont pas été retenues en CMP, dans l'attente d'un éventuel accord plus structurel et consensuel entre le Gouvernement et la Fédération française de l'assurance.

Ce feuilleton, qui ne me semble pas encore définitivement clos, me laisse perplexe, surtout lorsqu'une grande organisation professionnelle revendique un effort de 3,2 milliards d'euros, additionnant ce qui ressemble, dirais-je, à des choux et des pamplemousses, c'est-à-dire des dotations de nature totalement différente – Fonds de solidarité, investissements en quasi-fonds propres dans certains secteurs, reports d'échéance, remises commerciales, etc. On a même dit à certains assurés que, s'ils renonçaient à la proposition commerciale qui leur était faite, les sommes économisées iraient alimenter le Fonds de solidarité...

Si l'on ajoute à cela les divergences apparues entre différentes compagnies, on ne peut pas dire que le secteur de l'assurance ait fait preuve d'une grande transparence. On est plutôt dans le clair-obscur. Cette situation, que l'on peut déplorer, a été un élément de motivation important pour l'émergence de cette proposition de loi, tout comme elle explique les délais dans lesquels nous sommes amenés à l'examiner.

Avec mes collègues du groupe RDSE, j'adhère à cette démarche : à défaut d'être parfaite à ce stade, elle a le mérite de bien cadrer la couverture des besoins assurantiels face à une crise sanitaire d'envergure et de proposer des solutions relativement simples, comme son caractère obligatoire et son rattachement à la couverture du risque incendie.

Je pense que nous pouvons encore améliorer ce texte en prenant en compte certains amendements.

Même si je n'ai pas déposé d'amendements pour ma part, je regrette en effet que la commission ait retenu comme critère de déclenchement une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 %. Outre qu'il faudrait par ailleurs le corriger des variations d'encours ou de stocks de produits finis, le chiffre d'affaires est un critère plus ou moins pertinent suivant la nature et l'activité des entreprises.

Rapprocher ce dispositif du critère d'éligibilité au Fonds de solidarité ne me paraît pas justifié, car, dans ce dernier cas, il s'agissait d'une subvention d'un montant forfaitaire limitée, plutôt destinée à faire passer un cap difficile aux petites entreprises en termes de trésorerie.

Et je vous fais grâce, mes chers collègues, des effets de seuil ! Un entrepreneur qui perd 45 % de son chiffre d'affaires n'aura rien, même s'il perd 60 % de marges, alors que celui qui perd 55 % de chiffre d'affaires, mais qui ne perd que 35 % de marges, aura droit au dispositif. Il faudrait tout de même prendre en compte ces effets pervers.

Je préférerais qu'on revienne à des critères de marges ou de résultat brut d'exploitation, quitte à rétablir une franchise proportionnelle acceptable. Cette option aurait par ailleurs le mérite d'être plus conforme aux approches habituelles des compagnies d'assurance en termes de couverture des pertes d'exploitation.

Examinant ce texte dans une certaine urgence, nous n'avons pas, à mon sens, suffisamment de recul sur la crise économique qui s'annonce, notamment son impact sur les pertes d'exploitation effectives des entreprises.

Sur le principe, nous approuverons toutefois cette proposition de loi, en remerciant ses auteurs de leur initiative et en espérant que la navette parlementaire et la poursuite du dialogue avec les différentes parties prenantes permettront de la compléter et de l'améliorer.

M. le président. La parole est à M. Julien Bargeton. *(Applaudissements sur les travées du groupe LaREM.)*

M. Julien Bargeton. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, cette proposition de loi met le doigt là où ça fait mal !

Nous avons vécu une crise inédite, et les risques de faillite ou de difficultés sérieuses pour certaines entreprises sont connus. Les pertes d'exploitation sont évaluées entre 50 et 60 milliards d'euros, même si le chiffre peut faire débat.

Dans cette crise, aux yeux des Français, les assureurs n'ont clairement pas été à la hauteur. Les avis sur les banques ne sont pas toujours plus reluisants – au début de la crise, des remarques ont été formulées au sein de la commission des finances sur la façon dont les prêts garantis étaient accordés –, mais la situation s'est globalement améliorée, en dépit de difficultés qui peuvent subsister ici ou là, notamment pour certains restaurateurs.

En revanche, les assureurs ont été décriés, peut-être en raison d'une certaine difficulté à tenir compte de la situation pour se dépasser et se lancer dans un embryon de responsabilité sociale et environnementale (RSE). Et nous voilà donc réunis aujourd'hui pour examiner une proposition de loi dont les dispositions ne sont au demeurant pas entièrement nouvelles.

Comme cela a été dit, les assureurs ont fini par réagir. Certains ont tenu compte de la diminution des dommages liés aux accidents de voiture. Pour autant, il a fallu la pression du Parlement, des députés comme des sénateurs – plusieurs amendements ont été votés dans cette enceinte –, et la mobilisation du Gouvernement – je veux notamment souligner le rôle de Bruno Le Maire – pour aboutir à une participation de 400 millions d'euros des assureurs dans un fonds.

C'est une première avancée, qui doit toutefois être complétée par un dispositif plus pérenne. Tel est précisément l'objet de ce texte, avec un double dispositif reposant à la fois sur l'État, au moyen d'un fonds, et sur les assureurs, au moyen d'une prime.

Un débat s'est engagé sur les critères de calcul – chiffre d'affaires, notamment – et je remercie le rapporteur pour son implication et ses propositions. Sur ce premier point, pourquoi ne pas avancer dans les discussions ?

Pour le reste, sans doute faudra-t-il aboutir à un dispositif proche de la proposition de Jean-François Husson, dont je salue l'implication ancienne sur ces sujets.

En revanche, il me semble qu'on veut aller un peu vite, poussé par une forme d'urgence. Je regrette que la commission des finances n'ait pas auditionné d'experts ou d'universitaires, d'autant qu'un groupe de travail, au sein duquel siègent notamment Jean-François Husson et Michel Raison, a été mis en place et a déjà tenu quatre réunions.

Peut-être faudrait-il attendre les propositions de ce comité pour pouvoir, toujours dans le courant de l'année 2020, bien entendu, s'entendre sur un dispositif plus abouti.

Dès 2015, dans une tribune, des assureurs se demandaient comment assurer un monde qui va se réchauffer de 2 à 4 degrés. Derrière ce sujet des pandémies, il y a aussi celui de la crise écologique. Comment assure-t-on le monde de demain ? En Californie, certains assureurs refusent déjà d'assurer le risque incendie. D'autres refusent d'assurer le risque inondation dans les zones qui connaissent une montée importante des eaux.

Une personne qui construit sa maison dans le respect des normes antisismiques subira des dommages moins importants que son voisin qui ne l'a pas fait, mais il est vraisemblable qu'elle paye la même prime que lui. Comment intégrer les efforts pour faire face à l'urgence écologique dans le calcul des assurances ? Alors que les assurances reposent sur un risque quantifiable, donc assurable et mutualisable, comment modéliser les pandémies, la pollution ou le réchauffement climatique ? Nous devons répondre à toutes ces interrogations qui nous attendent en même temps qu'à la question pertinente posée par Jean-François Husson. Quel est, au fond, le rôle des assureurs dans la transition écologique et climatique ?

Je ne voudrais pas non plus que l'on retombe dans les discussions que nous avons régulièrement à propos du fonds Barnier. J'entends notamment des critiques, de la part de personnes qui connaissent très bien le sujet, à chaque projet de loi de finances. Ce fonds n'est sans doute pas parfait dans son périmètre et sa conception, mais il représente une énorme avancée.

Nous discutons là d'une proposition de loi engageant quelque 500 millions d'euros, pour des pertes d'exploitation évaluées à 50 ou 60 milliards d'euros. Qui prend en charge l'écart ? Personne ne dit que les 50 milliards d'euros de pertes d'exploitation devront être intégralement compensés par les assureurs, sauf à fermer des assurances et à mettre aussi leurs employés au chômage.

L'État, pour sa part, a déjà injecté au moins 110 milliards d'euros dans les entreprises pendant cette crise.

L'équation est posée, mais elle ne me semble pas entièrement résolue à ce jour. S'il a fallu agir dans l'urgence pendant la crise, il faut aujourd'hui prendre le temps d'affiner nos réponses.

Notre groupe s'abstiendra donc sur cette proposition de loi. Nous partageons certes l'idée qui est sur la table, mais nous devons nous donner plus de temps, notamment pour mener des expertises approfondies. *(Applaudissements sur les travées du groupe LaREM.)*

M. le président. La parole est à M. Éric Bocquet.

M. Éric Bocquet. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, nous examinons cet après-midi la proposition de loi tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure.

Le texte qui nous est proposé n'est pas sans rappeler les termes de la demande formulée par le directeur général d'Axa il y a quelques semaines dans la presse, visant à créer après la crise du coronavirus un régime d'assurance pandémie.

En effet, dans son interview du dimanche 5 avril dernier, le directeur général d'Axa, M. Thomas Buberl, avait annoncé sa volonté de « créer après la crise du coronavirus un régime

d'assurance pandémie inspiré de celui qui existe déjà pour les catastrophes naturelles et qui pourrait appartenir à 50 % à l'État et à 50 % à un pool d'assureurs privés ».

Or, il se trouve que la proposition de nos collègues ambitionne, selon l'exposé des motifs, d'« instaurer une couverture obligatoire des entreprises par les assurances pour les pertes générées par une menace ou une crise sanitaire grave », mais aussi « de permettre le financement de cette couverture obligatoire par un fonds de l'État ».

L'analogie entre les propos du directeur général d'Axa et l'exposé des motifs est assez frappante. Nos collègues sont suffisamment rigoureux pour connaître les besoins des entreprises, qui subissent les conséquences des fermetures et des baisses d'activité. Je rappellerai ici les propos de la présidente de la Fédération française de l'assurance, qui, le 13 avril dernier, déclarait au *Figaro* : « En France, les pertes d'exploitation liées à la pandémie se chiffrent à près de 60 milliards d'euros. Si nous devons indemniser l'intégralité des pertes d'exploitation, cela reviendrait à mettre le secteur de l'assurance à terre. » Pourtant, ces dernières années, le chiffre d'affaires du secteur de l'assurance a progressé en France, au point de placer l'Hexagone en tête du marché européen, avec 2 609 milliards d'euros de cotisations.

Sans doute sera-t-il nécessaire, à un moment, d'établir un bilan exhaustif et sincère de l'intervention des assurances auprès des entreprises dans cette crise. Ainsi, l'assureur français numéro 1 a enregistré un bond de 80 % de son bénéfice net, à 3,86 milliards d'euros en 2019, 3,4 milliards d'euros étant versés aux actionnaires sous forme de dividendes. Et on demande en même temps aux salariés de prendre entre 5 et 10 jours de congés payés au mois d'avril...

Alors, quand on parle de mettre en place un « paratonnerre économique » qui protégerait les entreprises des pertes d'exploitation consécutives à une menace, il semblerait que la couverture proposée ne soit pas tout à fait intégrale. En réalité, les petites entreprises ne paieront pas forcément la surtaxe demandée sur leurs contrats pour les protéger contre les pertes d'exploitation générées par les mesures prises dans le cadre d'une menace ou d'une crise sanitaire grave. À l'inverse, il est prévu que l'État prenne en charge les salaires avec le chômage partiel, les impôts et les taxes.

Le 13 avril dernier, le Président de la République déclarait, dans son allocution télévisée : « Les assurances doivent être au rendez-vous de cette mobilisation économique. J'y serai attentif. » Il aura fallu cette déclaration pour que les compagnies d'assurance s'engagent à verser dans un premier temps 400 millions d'euros pour l'hôtellerie-restauration dans le plan Tourisme, alors même que, sur la période, la diminution mécanique du nombre d'accidents a permis aux assureurs d'économiser plus de 2 milliards d'euros d'indemnisations.

C'est d'ailleurs toute la subtilité de cette proposition de loi, qui semble critiquer l'absence « morale » des assureurs, mais qui fait financer la garantie uniquement par les entreprises et l'État. Puisque la proposition de loi appelle les compagnies d'assurance à la générosité, sous la forme d'une contribution au Fonds d'indemnisation des très petites entreprises, je rappelle que les 400 millions d'euros initiaux versés par les assurances pour aider l'hôtellerie-restauration représentent moins de 1 % du total des réserves des assurances, qui se sont élevées en 2019 à 54 milliards d'euros.

Ces résultats vont probablement augmenter en 2020, puisque, selon l'UFC-Que Choisir, le confinement a entraîné une chute de 91 % des accidents corporels, et par conséquent diminué les indemnisations des compagnies d'assurance pour un montant compris entre 1,4 milliard d'euros et 2,3 milliards d'euros.

Enfin, notons que la proposition de loi ne concerne pas uniquement les pandémies, puisqu'elle a vocation à couvrir la « menace de crise sanitaire grave ». Nous souhaitons bien du plaisir aux juges pour définir, en cas de contentieux, ce concept bien large et bien flou.

En conclusion, cette proposition de loi, qui prend la forme d'une garantie pandémie, s'est largement inspirée de la proposition des assureurs. Elle porte certes des aspects pragmatiques intéressants, mais fait selon nous la part trop belle aux compagnies d'assurance. Ce point mériterait d'être davantage travaillé. Le risque existe, avec ce modèle, que seules les grandes entreprises aient les reins financiers assez solides pour prendre cette garantie. En cas de nouvelle crise sanitaire, elles seront indemnisées par leur assurance. À l'inverse, les petites entreprises, notamment les plus fragiles d'entre elles, pourraient faire le choix de ne pas souscrire à la surcotisation car le coût en serait trop important. Dans ce cas, une nouvelle crise sanitaire pourrait leur être fatale.

Cette proposition risque donc d'être d'une efficacité assez limitée, les petites entreprises étant aussi celles qui sont le plus fortement soumises aux divers aléas. Si elles ne peuvent obtenir une indemnisation de la part de leur assurance, elles seront comme aujourd'hui contraintes de demander l'aide de l'État ou éventuellement de cesser complètement leur activité.

Enfin, cette proposition est, selon nous, encore trop déséquilibrée, puisqu'elle exige des pouvoirs publics de prendre en charge les dépenses de personnel, les impôts et les taxes tout en laissant les grandes entreprises bénéficier des aides de leurs assurances et maintenir le cas échéant le versement des dividendes aux actionnaires.

Compte tenu des réserves émises à l'encontre de cette proposition de loi, nous nous abstenons donc sur le vote final.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Decool.

M. Jean-Pierre Decool. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, « la théorie des hasards consiste à réduire tous les événements du même genre à un certain nombre de cas également possibles et à déterminer le nombre de cas favorables à l'événement dont on cherche la probabilité ». Ainsi le mathématicien Laplace définissait-il, voilà près de deux siècles, la discipline alors novatrice du calcul des probabilités. Le langage est clair, net, précis.

Clair, net et précis, au point de laisser croire que l'esprit humain serait capable de réduire le hasard à des nombres, capable d'identifier tous les possibles de ce monde, capable, enfin, d'épuiser l'imprévu par le seul usage de la raison.

Or l'imprévu a la fâcheuse habitude de ne jamais se présenter tel qu'on l'attendait. Il se réinvente sans cesse. Il excède toujours le cadre que nous croyions avoir taillé à sa mesure.

Tel a été le cas avec la crise sanitaire et économique que nous traversons actuellement. Elle nous oblige à considérer un risque nouveau, celui d'une épidémie généralisée, qui bloque d'un coup le pays tout entier.

Mais il faut distinguer les facteurs qui ont provoqué la crise sanitaire de ceux qui ont provoqué la crise économique. La crise sanitaire tient à la propagation fulgurante d'un nouveau virus particulièrement dangereux. La crise économique tient au choix politique que nous avons fait pour y répondre.

Nous avons choisi de privilégier la santé à l'économie. Si le Gouvernement n'a pas hésité à faire ce choix, le Parlement n'a pas non plus hésité à le soutenir dans ce choix. Je le dis, car d'autres pays, confrontés à une situation similaire, ont fait des choix opposés. L'avenir dira si la crise économique se révèle pour eux moins sévère. Le présent atteste déjà que la crise sanitaire les frappe plus durement.

Le choix que nous avons fait est probablement le bon. Nous ne devons pas en douter, mais nous devons l'assumer, avec ses conséquences.

Les dommages subis par nos entreprises dans cette crise s'avèrent d'ores et déjà colossaux. Mais ces dommages, parce qu'ils relèvent justement de ces décisions inédites que nous avons prises, n'entrent pas dans les cases actuellement prévues par notre droit.

Comme nombre d'entre vous, mes chers collègues, j'ai été interpellé par des acteurs du territoire et des professionnels de l'assurance, dès le début du confinement. Ils ont vite pris conscience du choc économique qui les attendait.

Nombre d'entre eux étaient au désespoir – je pèse mes mots –, car ils refusaient de choisir entre le sens patriotique, qui leur commandait de participer aux efforts du pays contre le virus, et leur conscience professionnelle, qui les enjoignait de ne pas manquer à leur poste malgré les risques sanitaires.

Au reste, ils croyaient déjà avoir la solution à ce dilemme. Cette solution, c'est la police d'assurance, qui permet précisément la couverture contre un risque. Charge à l'assureur, ensuite, d'affronter l'imprévu s'il se présente.

D'où l'incompréhension des Français au début de la crise : comment se peut-il que les assureurs, dont le métier consiste justement à anticiper les risques et accompagner les particuliers face aux imprévus, n'aient pas couvert les pertes d'exploitation subies par nos entreprises ? Comment se peut-il qu'ils n'y aient pas été tenus par des obligations contractuelles ?

C'est là le signe que le cadre assurantiel n'est pas adapté et que l'état d'urgence sanitaire doit encore être amélioré pour bien lutter contre une pandémie. C'est là le signe, pour le législateur, qu'il faut agir et changer la loi.

Je me réjouis donc que le Sénat se soit rapidement emparé de ce sujet. Plusieurs propositions ont été mises sur la table, et nous discuterons ensemble des différentes options.

Avec mes collègues du groupe Les Indépendants, j'ai déposé le 8 avril une proposition de loi visant à créer un mécanisme d'assurance des pertes d'exploitation liées à des menaces ou crises sanitaires graves.

Je l'ai dit, il s'agit d'articuler deux logiques : d'une part, la santé, qui impose la solidarité nationale ; d'autre part, l'économie, qui impose la responsabilité individuelle. Le mécanisme que nous devons choisir aujourd'hui devra trouver un point d'équilibre entre ces deux logiques.

La solution que j'avais proposée consistait ainsi en un mécanisme d'assurance contre les pertes de recettes ouvrant droit à un crédit d'impôt. Il revêtait à mes yeux deux avantages : le premier, c'est qu'en restant à l'initiative des

entreprises il mettait les acteurs privés en situation de responsabilité ; le second, c'est que, par l'incitation, il faisait participer la solidarité nationale à cette responsabilité individuelle.

Je parle déjà au passé, car je crois que nous devons agir vite. Je sais le travail sérieux qu'a fait la commission des finances, sous la houlette du rapporteur et de l'auteur de la proposition de loi, que je tiens à le saluer. Leur proposition a déjà recueilli de nombreux soutiens. Aussi, je ne crois pas utile, à ce stade des discussions, de remettre en question le principe même du dispositif.

Cependant, je suis convaincu que nous pouvons encore l'améliorer lors de nos échanges. Je vous soumettrai plusieurs amendements en ce sens, qui visent notamment à préciser les modalités de calcul de la baisse d'activité dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et à faciliter la reprise d'activité pour les entreprises assurées.

Mes chers collègues, alors que les Français vivent à plein le déconfinement, on pourrait facilement dire que nous nous y prenons un peu tard. Je crois pour ma part qu'au contraire nous nous y prenons très tôt : l'objectif qui nous rassemble est non pas de faire une loi de circonstances pour la crise actuelle, mais bien de poser un cadre pour pouvoir à l'avenir agir efficacement, si d'aventure nous étions amenés à décider d'un nouvel état d'urgence sanitaire.

Calderón de la Barca disait que « le pire n'est pas toujours certain ». Mais c'est parce que le pire n'est pas toujours certain que nous devons sans cesse renouveler nos efforts pour l'éviter. Notre responsabilité consiste aujourd'hui à élaborer le meilleur dispositif, en espérant que nous n'aurons pas à nous en servir.

M. le président. La parole est à M. Bernard Delcros.

M. Bernard Delcros. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, les débats que nous avons eus à l'occasion de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative ont bien montré toute l'étendue des interrogations que suscite, en cas de crise sanitaire grave, la question de la contribution des assurances à l'effort de maintien du tissu économique et de redressement du pays. Ces débats nous ont également montré les insuffisances et les lacunes du droit existant en la matière.

C'est dire si le sujet que nous traitons aujourd'hui est capital, alors que la pandémie que nous traversons est la plus grave crise sanitaire qu'ait connue notre pays depuis la grippe espagnole il y a un siècle. Nous tenons donc à saluer l'initiative prise par Jean-François Husson et ses collègues de présenter cette proposition de loi : elle vise à définir en pareille circonstance les rôles respectifs du secteur des assurances, d'une part, et de la solidarité nationale, d'autre part, dans le soutien aux entreprises, aux artisans, aux commerçants, aux agriculteurs, bref au tissu économique et social dans tous les territoires de France.

Nous savons bien que les compagnies d'assurance enregistrent, malgré elles, à la faveur du Covid-19, des résultats exceptionnels sur la couverture des dommages. Il aura pourtant fallu qu'elles soient sous le feu des critiques de leurs assurés et sous la pression du Gouvernement et du Parlement pour qu'elles s'engagent, au début du mois d'avril, à mobiliser 200 millions d'euros, puis 400 millions pour abonder le fonds de solidarité en faveur des PME, des TPE et des indépendants.

Certes, c'était là un premier pas nécessaire, mais il est néanmoins insuffisant. C'est ce constat qui avait amené le Sénat à adopter, dans le cadre du deuxième projet de loi de finances rectificative, deux mesures fiscales : l'une visait à relever la taxe sur les excédents des provisions des sociétés d'assurance ; l'autre, adoptée sur l'initiative du groupe Union Centriste, proposait d'appliquer une taxe exceptionnelle de 10 % sur la réserve de capitalisation des assureurs. Mais le Gouvernement ayant indiqué conduire des négociations avec le secteur des assurances, nous avons bien voulu renoncer à ces mesures par la voix de notre rapporteur général en commission mixte paritaire.

Madame la secrétaire d'État, pourriez-vous nous indiquer où en sont vos pourparlers et où en est le plan d'investissement d'un milliard d'euros annoncé en concertation avec la Caisse des dépôts et consignations pour accompagner les entreprises dans un plan de relance et sur le long terme ? La perspective, déjà proche, d'un troisième collectif budgétaire pourra-t-elle aboutir à une solution satisfaisante pour tous ?

J'en viens maintenant au cœur de la proposition de loi qui n'a évidemment pas vocation à s'appliquer de manière rétroactive. Au contraire, l'assurance relative aux crises sanitaires que propose ce texte ne vaudrait que pour l'avenir, dans l'hypothèse où surviendrait une nouvelle crise d'ampleur. Cette proposition de loi a donc pour objectif de bâtir un cadre pérenne, sans qu'il soit nécessaire de colmater les brèches dans l'urgence par voie d'amendements au gré des budgets rectificatifs.

C'est donc un texte d'importance qui a vocation à dépasser les seules circonstances immédiates pour s'inscrire dans le temps long avec, en toile de fond, la préservation en cas de grave crise sanitaire du tissu entrepreneurial et productif français.

Le texte contient deux volets qui nous semblent opportuns et complémentaires : créer une couverture obligatoire des entreprises par les assurances pour les pertes générées par une menace ou une crise sanitaire grave ; corrélativement – c'est important –, permettre le financement de cette couverture obligatoire par un fonds, mutualisé entre les assureurs et abondé par l'État.

L'examen du texte en commission des finances a permis de l'enrichir substantiellement et je tiens ici à saluer le travail de notre rapporteur, Claude Nougein.

Premièrement, plutôt que de calculer l'indemnisation sur les pertes d'exploitation, comme le prévoyait la mouture initiale du texte, la commission propose de la fonder sur les charges fixes de l'entreprise. Cela permettrait à la fois d'approcher ses coûts fixes et de ne pas renchérissement le coût de la prime pour les entreprises.

Deuxièmement, le calibrage du dispositif nous semble lui aussi parfaitement cohérent, en ce qu'il réserve l'octroi de la garantie aux seules entreprises les plus en difficulté et selon des critères d'éligibilité comparables à ceux de l'actuel fonds de solidarité.

Troisièmement, notre commission a apporté des modifications au texte en ce qui concerne le montant des primes payées par les entreprises. Elles devront faire l'objet d'un encadrement par voie réglementaire de façon à prémunir les entreprises contre toute dérive dans la fixation des tarifs.

Quatrièmement, toujours dans une même logique d'efficacité, la commission des finances a souhaité préciser les délais de versement des indemnisations aux assurés. Le texte initial de la proposition de loi comportait quelques écueils que le travail du rapporteur a permis de gommer afin que les entreprises soient très rapidement indemnisées, ce qui est évidemment essentiel en pareille circonstance.

Concernant la création du fonds de soutien de l'État proposé à l'article 2, la mutualisation entre les assureurs des ressources destinées à l'indemnisation, d'une part, et la contribution de l'État à ce fonds, d'autre part, constituent deux points forts qui me paraissent importants. Par sa composition et sa structure, ce fonds d'indemnisation permettra opportunément de limiter le montant de la prime versée par les entreprises.

Enfin, la clarification apportée par la commission concernant le rôle dévolu à ce fonds, recentré sur les crises de grande ampleur, à l'image de celle que nous connaissons, nous apparaît là encore totalement justifiée.

En conclusion, c'est sans la moindre réserve que nous soutenons la création pour l'avenir d'une assurance obligatoire destinée à faire face à des pertes consécutives aux crises sanitaires. C'est donc à l'unanimité que le groupe Union Centriste adoptera la présente proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées des groupes UC et Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à Mme Catherine Dumas.

Mme Catherine Dumas. Monsieur le président, permettez-moi de prendre quelques instants, en préambule de mon intervention, pour m'étonner du passage très éphémère dans notre hémicycle de la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, qui nous a quittés au bout de trente minutes. J'avais cru comprendre que le ministre auquel elle est rattachée attache beaucoup d'importance au sujet que nous traitons aujourd'hui et je pense que les professionnels qui nous écoutent pourraient être surpris de cette attitude.

Madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, nous vivons une période inédite de l'histoire de notre démocratie. Jamais un gouvernement n'avait décidé de stopper son économie et contraint sa population à se confiner et à renoncer à sa liberté de circulation.

Face au risque pandémique, la France a fait le choix de la quarantaine. Ce choix, inédit, d'un confinement général et non ciblé a imposé à un nombre considérable d'entreprises et de commerçants de fermer, les privant pendant deux mois de toute ressource financière.

Cette situation revêt un caractère encore plus prégnant à Paris, une des premières destinations touristiques mondiales où se concentre un grand nombre de commerces – je pense notamment aux restaurants. Cet épisode catastrophique pour le secteur touristique parisien et français en général vient s'ajouter à une succession dramatique, depuis plusieurs années, d'événements inédits dans leur ampleur et leur enchaînement et qui n'ont eu de cesse de malmenager les restaurateurs, les hôteliers, les entreprises touristiques – je pense bien sûr aux attentats, aux « gilets jaunes » et, plus récemment, aux blocages dans les transports.

Dès lors, comment ne pas comprendre que ce désarroi ou ce désespoir se transforme en exaspération ou colère ?

Les professionnels se sont naturellement tournés vers leurs assurances pour que leurs pertes d'exploitation soient prises en charge. Leurs demandes ont souvent été refusées par les assureurs au motif que les pandémies n'étaient pas couvertes par les contrats d'assurance, y compris par les contrats multirisques. Cette réaction des sociétés d'assurance a provoqué, outre la colère des assurés, une interrogation légitime dans notre pays : à quoi servent les assurances si elles ne sont pas au rendez-vous quand une entreprise voit son activité compromise en raison d'un événement, dont elle n'est évidemment pas responsable ?

L'étonnement des acteurs concernés était d'autant plus grand que les pertes d'exploitation liées à une catastrophe naturelle sont couvertes. Il existe des assurances santé ou décès, des assurances pour couvrir un événement reporté ou annulé, des assurances facultatives contre le risque de pertes d'exploitation liées à une épidémie – au demeurant, cette dernière est rarement souscrite par les entreprises. Il n'y a pas d'assurance obligatoire spécifique contre les pandémies avec pertes d'exploitation totales ; rien de tel n'est prévu explicitement dans le code des assurances.

Il existe en réalité une différence importante entre une catastrophe sanitaire et une catastrophe naturelle. Cette dernière est directement responsable des dommages causés par un événement naturel imprévisible. Dans le cas d'une catastrophe sanitaire, ce n'est pas celle-ci qui entraîne directement des dommages, en l'espèce les pertes d'exploitation, mais c'est la décision administrative unilatérale de fermeture de l'entreprise pour limiter la propagation du virus.

Toutefois, le 22 mai 2020, le tribunal de commerce de Paris a condamné l'assureur Axa dans le cadre d'un procès l'opposant à un restaurateur, en rappelant que ce dernier avait souscrit, dans son assurance multirisques, une clause particulière qui prévoyait une indemnisation du préjudice constitué par les pertes d'exploitation résultant d'une fermeture administrative. Au même titre que la clause « meurtres ou suicides dans l'établissement », le tribunal a décidé que cette clause particulière s'appliquait dans le cas d'une fermeture administrative consécutive à un risque sanitaire.

Par ailleurs, sous la pression médiatique, plusieurs sociétés d'assurance ont accepté de prendre en charge une partie des pertes d'exploitation, sans que le contrat les y engage, dans une démarche extracontractuelle solidaire. Nous nous en félicitons.

Cependant, pour la plupart des entreprises, la couverture n'existe pas. La clause d'Axa concerne seulement 10 % des restaurateurs assurés. Il convient donc de créer un nouveau dispositif assurantiel.

La présente proposition de loi vise à préparer l'avenir et ne peut répondre directement à la situation actuelle de manière rétroactive. Néanmoins, ses auteurs, Jean-François Husson, Vincent Segouin et moi-même, estimons – nous l'avons précisé dans l'exposé des motifs – qu'il incombe au secteur des assurances un devoir moral d'intervention et de soutien pour compenser, autant que possible, les pertes financières des entreprises assurées.

Le dispositif que nous proposons consiste à créer une cotisation additionnelle des entreprises à leur contrat obligatoire de protection de leurs biens contre l'incendie afin de financer le risque de pertes d'exploitation en cas de menace ou de crise sanitaire grave. Cette nouvelle garantie assurantielle protégera l'ensemble des entreprises, y compris celles

qui subissent des pertes financières indirectes, comme les hôtels qui n'ont pas été contraints de fermer par les autorités, mais qui se sont retrouvés vides, sur l'ensemble de notre territoire, à la suite du confinement de leur clientèle touristique et professionnelle.

Afin de limiter le coût de cette cotisation additionnelle pour les entreprises, nous créons un fonds d'aide à la garantie des pertes d'exploitation d'un minimum de 500 millions d'euros par an alimenté par un prélèvement obligatoire acquitté par les assureurs, dont le taux sera fixé chaque année par voie réglementaire et assis sur le produit des primes ou cotisations des contrats d'assurance des biens professionnels.

Les pertes d'exploitation seront donc prises en charge financièrement à la fois par les entreprises à travers les primes qu'elles acquitteront et par les assureurs eux-mêmes à travers un prélèvement.

Enfin, nous avons prévu que la Caisse centrale de réassurance puisse pratiquer des opérations de réassurance des pertes d'exploitation consécutives aux mesures prises en cas de menace ou de crise sanitaire grave avec la garantie de l'État, si jamais les assurances ne peuvent pas faire face financièrement.

Sous l'impulsion de son rapporteur, notre collègue Claude Nougéin, dont je tiens à saluer la qualité d'écoute et la connaissance du dossier, la commission des finances a modifié plusieurs points du texte initial. Nous agréons ces modifications, qui visent avant tout à limiter le coût assurantiel pour les entreprises.

Ainsi, il a été décidé de supprimer la notion de pertes d'exploitation pour la remplacer par celle de charges fixes. En effet, la proposition de loi a pour objet non de sauvegarder les bénéficiaires, mais de sauver l'entreprise – cela a été dit plusieurs fois, mais je crois que c'est le message le plus important.

En ce qui concerne le personnel, les assurances n'ont pas besoin de couvrir quelque chose qui est déjà pris en compte par le dispositif de chômage partiel. Réduire le champ de la couverture permettra de limiter le montant de la cotisation additionnelle pour les entreprises. Cela permet également de supprimer la franchise pour les entreprises, puisque l'indemnisation sera calculée en fonction des coûts fixes.

Toujours dans l'objectif de limiter le coût de la prime pour les entreprises, la garantie ne s'appliquera que pour les événements sanitaires exceptionnels, et non pour toutes les menaces et crises sanitaires graves.

Enfin, dans le même objectif, le montant de la prime que les entreprises acquitteront sera encadré par voie réglementaire.

Par ailleurs, la commission a prévu quatre niveaux d'intervention en fonction de la gravité de la situation : en premier, l'assureur ; en deuxième, le réassureur ; en troisième, le fonds d'indemnisation créé par la présente proposition de loi ; en quatrième, l'État.

Ces modifications vont dans le bon sens. Nous espérons que le Sénat dans son ensemble, et d'une seule voix, mes chers collègues, soutiendra avec force ce texte afin de préserver à l'avenir nos entreprises et commerces de ce type de catastrophe et, s'agissant du secteur de la restauration, de

leur permettre de continuer d'incarner l'art de vivre à la française, tellement apprécié dans le monde entier. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. Mes chers collègues, je tiens à préciser que le ministère des relations avec le Parlement avait prévenu la présidence que Mme Pannier-Runacher s'absenterait une heure – elle devrait revenir vers 16 heures. (*Mme Catherine Dumas en prend acte.*)

M. Bruno Retailleau. Je ne ferai donc pas de rappel au règlement!

M. le président. La parole est à M. Olivier Jacquin.

M. Olivier Jacquin. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, il est intéressant de clore une discussion générale: cela permet d'intervenir en ayant entendu tous les orateurs. Je salue d'ailleurs ma – brillante – collègue Sophie Taillé-Polian; je ne retire rien à ses propos et les miens seront complémentaires.

Il existe une certaine ambiguïté en ce qui concerne cette proposition de loi, parce que son titre « Définir et coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure » laisse entendre qu'elle va apporter des solutions à la crise. Or ce n'est pas tout à fait la réalité...

Dans sa communication, notre collègue Jean-François Husson anticipe: il parle d'engager la participation des assureurs à l'effort national, mais, si c'est toujours une bonne chose de faire de la prospective, la création de cet outil qui permettrait de protéger les entreprises ne concernera que les prochaines crises.

En outre, même si un tel outil est nécessaire pour l'avenir, la création de ce nouveau marché s'annonce comme particulièrement intéressante pour les assureurs – cette idée a d'ailleurs été inspirée par les acteurs du secteur, comme vient de le dire notre collègue Éric Bocquet.

Dans ces conditions, comment payer la crise actuelle? La main sur le cœur, les auteurs de cette proposition de loi évoquent des contributions volontaires et le devoir moral d'intervention et de soutien qui s'impose aux assureurs; mais si de telles contributions volontaires fonctionnaient, personne, nulle part, n'aurait jamais imaginé la notion d'impôt, puisque la générosité aurait suffi... On peut le regretter, mais la vie est ainsi faite!

Lors de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative, nous avons eu un débat sur la question de taxer ou non les sociétés d'assurance. J'avais alors proposé d'agir de manière pragmatique, en prélevant une partie des économies liées à la baisse de la sinistralité et en orientant ces sommes vers un fonds de soutien aux entreprises.

Avec Claude Raynal et Sophie Taillé-Polian, j'ai traduit cette idée, en l'améliorant, dans une proposition de loi visant à instaurer une contribution exceptionnelle sur les assurances pour concourir à la solidarité nationale face aux conséquences économiques et sociales d'une crise sanitaire majeure – elle a été déposée au Sénat sous le numéro 477 (2019-2020). C'est un dispositif simple, juste, pragmatique et proportionné qui s'appliquerait à d'autres crises. Il prend en compte les éventuels effets rebond dans la sinistralité – à une baisse des sinistres peut en effet succéder une hausse –, en prévoyant de prélever une partie de l'augmentation du

résultat d'exploitation durant la période de crise avec la moyenne des trois années précédentes comme point de comparaison.

Les auteurs de la proposition de loi parlent d'un « paratonnerre », mais celui-ci vise surtout à protéger la rente future du secteur de l'assurance, en socialisant les pertes et en privatisant les bénéfices.

D'ailleurs, lors de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative, M. Retailleau a proposé un amendement, qui a été adopté, pour augmenter la taxe sur les excédents des provisions des sociétés d'assurance. Cet amendement n'était pas chiffré, ce qui m'avait étonné. J'ai alors cherché combien d'argent allait entrer dans les caisses de l'État par ce biais. Résultat: quasiment rien, quelques dizaines de millions d'euros, alors qu'en 2018 les primes des assurances dommages s'élevaient à plus de 56 milliards d'euros... (*Applaudissements sur les travées du groupe SOCR.*)

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé.

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, madame la sénatrice Dumas, je vous prie tout d'abord d'excuser le départ de ma collègue Agnès Pannier-Runacher – elle sera absente une petite heure –, qui participe en ce moment même à une réunion avec ses homologues européens sur le dossier du vaccin contre le Covid-19, sujet évidemment très important.

Je voudrais ensuite vous apporter quelques éléments de réponse.

S'agissant des questions du président Gabouty sur les économies constatées par les assureurs lors de la période de confinement, certains d'entre eux ont enregistré des baisses de sinistres, notamment en ce qui concerne les dommages liés aux biens et les assurances automobiles. Toutefois, d'autres risques sont en hausse, notamment la prévoyance, et l'on observe un surcoût pour les accidents automobiles depuis la phase de déconfinement. Ces éléments doivent être pris en compte de manière globale; comme le prévoit la loi de finances rectificative du 25 avril 2020, le Gouvernement remettra d'ici à l'été un rapport sur l'évaluation de la sinistralité dans le secteur de l'assurance.

Sur les questions liées à la mise en œuvre par les assureurs des engagements pris pendant la crise auprès du Gouvernement pour accompagner les assurés, je rappelle que ces engagements sont importants: un montant total de 3,2 milliards d'euros est prévu; il inclut un plan d'investissement de 1,5 milliard d'euros, la contribution au fonds de solidarité à hauteur de 400 millions d'euros, ainsi que le maintien de garanties aux entreprises qui n'étaient plus en mesure de payer leurs cotisations, des remises de cotisations et d'autres mesures plus larges.

Le Gouvernement suit attentivement la mise en œuvre de ces engagements qui sont attendus par les Français et par les entreprises. Un comité de suivi a d'ailleurs été mis en place sous l'égide du ministère de l'économie et des finances. Permettez-moi de vous annoncer à cet égard que les premières étapes du plan d'investissement ont été mises en place à la fin du mois de mai, notamment par la réactivation des fonds « Nov » sous l'égide de la Caisse des dépôts. En outre, les versements du fonds de solidarité ont été très largement engagés. Je le redis, nous continuons de suivre attentivement la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures.

J'ajouterai un dernier élément relatif à l'indemnisation des pertes d'exploitation par les assureurs. Le ministre de l'économie et des finances a saisi l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) afin d'enquêter sur les contrats d'assurance souscrits par les entreprises et examiner la présence de clauses prévoyant l'indemnisation de pertes d'exploitation dans les circonstances de la crise du Covid-19. La saisine de l'ACPR permettra de veiller à la bonne application de ces dispositions contractuelles.

M. le président. La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

PROPOSITION DE LOI TENDANT À DÉFINIR ET À
COORDONNER LES RÔLES RESPECTIFS DES
ASSURANCES ET DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE
DANS LE SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES
D'UNE MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE
MAJEURE

Article 1^{er}

① Après le chapitre V du titre II du livre I^{er} du code des assurances, il est inséré un chapitre V *bis* ainsi rédigé :

② « CHAPITRE V BIS

③ « *L'assurance contre des évènements sanitaires exceptionnels*

④ « Art. L. 125-7. – Les contrats d'assurance souscrits dans le cadre de l'exercice à titre professionnel d'une activité économique et garantissant les dommages d'incendie à des biens situés sur le territoire national ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre des évènements sanitaires exceptionnels, caractérisés par une baisse d'activité économique consécutive aux mesures prises en application de l'article L. 3131-1, des 1^o à 6^o du I de l'article L. 3131-15 et des articles L. 3131-16 à L. 3131-17 du code de la santé publique.

⑤ « Art. L. 125-8. – La protection contre les évènements sanitaires exceptionnels, objet de la garantie prévue à l'article L. 125-7, bénéficie aux assurés lorsqu'ils ont subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 % durant la période d'application des mesures mentionnées au même article L. 125-7.

⑥ « Le montant de l'indemnisation versée à l'assuré correspond aux charges d'exploitation constatées au cours de la période mentionnée au premier alinéa du présent article, après déduction des impôts et taxes et de l'allocation financée conjointement par l'État et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et versée en application de l'article L. 5122-1 du code du travail.

⑦ « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

⑧ « Art. L. 125-9. – Les entreprises d'assurance doivent insérer dans les contrats mentionnés à l'article L. 125-7 une clause étendant leur garantie aux dommages mentionnés au même article L. 125-7.

⑨ « Cette garantie est couverte par une prime ou cotisation additionnelle, individualisée dans l'avis d'échéance du contrat mentionné audit article L. 125-7 et calculée à partir d'un taux unique défini par arrêté.

⑩ « Art. L. 125-10. – (*Supprimé*)

⑪ « Art. L. 125-11. – Sauf stipulation plus favorable pour l'assuré, l'indemnisation doit être attribuée à l'assuré dans un délai de trente jours à compter de la date de réception par l'entreprise d'assurance de la déclaration de l'assuré ouvrant droit à la garantie prévue à l'article L. 125-7. Les modalités de calcul de cette indemnisation sont communiquées à l'assuré au plus tard à la même date.

⑫ « Les modalités de versement de l'indemnisation sont prévues par décret.

⑬ « Lorsque l'assureur ne respecte pas le délai mentionné au premier alinéa du présent article, ou verse dans le délai imparti un montant inférieur à celui auquel il est tenu, la somme à verser à l'assuré est, jusqu'à son versement, majorée de plein droit d'un intérêt égal au double du taux de l'intérêt légal.

⑭ « Art. L. 125-12. – Lorsqu'un assuré s'est vu refuser par une entreprise d'assurance l'application des dispositions du présent chapitre, il peut saisir le bureau central de tarification, qui impose à l'entreprise d'assurance concernée de le garantir contre les évènements sanitaires exceptionnels mentionnés à l'article L. 125-7. Lorsque le risque présente une importance ou des caractéristiques particulières, le bureau central de tarification peut demander à l'assuré de lui présenter, dans les mêmes conditions, un ou plusieurs autres assureurs afin de répartir le risque entre eux.

⑮ « Toute entreprise d'assurance ayant maintenu son refus de garantir un assuré dans les conditions fixées par le bureau central de tarification est considérée comme ne fonctionnant plus conformément à la réglementation en vigueur et encourt le retrait de l'agrément administratif prévu aux articles L. 321-1 ou L. 321-7.

⑯ « Est nulle toute clause des traités de réassurance tendant à exclure le risque objet du présent chapitre de la garantie de réassurance en raison des conditions d'assurance fixées par le bureau central de tarification.

⑰ « Art. L. 125-13. – Toute clause contraire aux dispositions du présent chapitre est nulle d'ordre public. »

M. le président. L'amendement n^o 6 rectifié, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Garriaud-Maylam et Noël, MM. Vogel, Bonhomme, Lefèvre et Moga, Mme Imbert et M. Pierre, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Remplacer la référence :

6^o

par les mots :

7^o et 10^o

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. L'adoption de cet amendement permettrait de prendre en compte le cas de la réquisition d'un bien dans le cadre d'une crise sanitaire grave, par exemple la réquisition d'un hôtel pour y installer des malades.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougain, rapporteur. L'élargissement du champ des mesures administratives pour déclencher le bénéfice de la garantie aux deux situations mentionnées ne me paraît pas

pertinent, puisque ces réquisitions de biens et de personnes font déjà l'objet d'une indemnisation, prévue par le code de la défense.

Je demande le retrait de cet amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Même avis.

M. le président. Madame Renaud-Garabedian, l'amendement n° 6 rectifié est-il maintenu ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 6 rectifié est retiré.

L'amendement n° 7 rectifié, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Noël et Garriaud-Maylam, MM. Bonhomme, Lefèvre et Moga, Mme Imbert et MM. Pierre et Vogel, est ainsi libellé :

Alinéa 5

1° Supprimer les mots :

La protection contre les événements sanitaires exceptionnels, objet de

2° Remplacer les mots :

lorsqu'ils ont subi

par les mots :

justifiant d'

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Cet amendement vise à rétablir la charge de la preuve du préjudice par l'assuré, en l'espèce la perte d'exploitation, ce qui est toujours le cas en matière de droit des assurances.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougéin, rapporteur. La commission est favorable à cette modification rédactionnelle qui précise, s'il en était besoin, qu'il revient à l'assuré de justifier la baisse de son chiffre d'affaires. C'est évident, mais cela va peut-être mieux en le disant...

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 2 rectifié, présenté par MM. Decool, A. Marc, Menonville, Bignon, Guerriau, Capus, Fouché et Amiel, Mme N. Delattre, MM. Daubresse et Longeot, Mme Guidez, MM. Lefèvre, Schmitz et Henno, Mmes Noël et Bories, MM. Bonhomme, Vogel, Laménie et Gabouty et Mme Garriaud-Maylam, est ainsi libellé :

Alinéa 5

Après le taux :

50 %

insérer les mots :

due aux mesures prises en application du titre III du livre 1^{er} de la troisième partie du code de la santé publique

La parole est à M. Jean-Pierre Decool.

M. Jean-Pierre Decool. La rédaction actuelle de l'article indique que la prise en compte de la perte de chiffre d'affaires est évaluée sur la période de crise sanitaire, ce qui constitue un lien de concomitance, non de causalité. Or il s'agit bien de couvrir les dommages induits par la mise en œuvre de mesures dans le cadre de l'état de crise sanitaire.

Cet amendement vise à préciser le texte afin de garantir l'efficacité du dispositif, en indiquant que la perte de chiffres d'affaires doit être liée à la mise en place de ces mesures.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougéin, rapporteur. Cet amendement est satisfait : en effet, l'alinéa 4 de l'article 1^{er} précise déjà que la baisse de l'activité économique doit être consécutive à l'application des mesures administratives en question.

Par ailleurs, l'amendement pourrait être plus restrictif pour les entreprises que le texte de la commission et avoir des conséquences non voulues par leurs auteurs, parce qu'il pourrait être interprété comme limitant le bénéfice de l'assurance aux entreprises, dont l'activité est expressément visée par ces décisions administratives.

Or nous avons souhaité une rédaction qui englobe à la fois les entreprises qui subissent des pertes directement liées aux décisions administratives et celles qui ont des pertes indirectes. Par exemple, les décisions administratives ont concerné les restaurants, pas les hôtels, mais ces derniers sont compris dans le champ d'application de notre texte, car il est évident que, si les restaurants sont fermés, notamment à Paris, les hôtels n'ont plus de clients.

Enfin, l'amendement ne tient pas compte du champ des mesures administratives défini par le texte de la commission.

La commission demande donc le retrait de cet amendement ; à défaut, l'avis sera défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Même avis.

M. le président. Monsieur Decool, l'amendement n° 2 rectifié est-il maintenu ?

M. Jean-Pierre Decool. Après avoir entendu les explications du rapporteur et étant entendu que le champ d'application est plus large, je retire l'amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 2 rectifié est retiré.

L'amendement n° 3 rectifié, présenté par MM. Decool, A. Marc, Menonville, Bignon, Guerriau, Capus, Fouché et Amiel, Mme N. Delattre, MM. Daubresse et Longeot, Mme Guidez, MM. Lefèvre, Schmitz et Henno, Mmes Noël et Imbert, MM. Bonhomme, Vogel, Laménie et Gabouty et Mme Garriaud-Maylam, est ainsi libellé :

Alinéa 5

Remplacer les mots :

d'application des mesures mentionnées au même article L. 125-7

par les mots :

comprenant la période d'application des mesures mentionnées au même article L. 125-7 et une période équivalente au dixième de la période d'application

La parole est à M. Jean-Pierre Decool.

M. Jean-Pierre Decool. Le nouvel article L. 125-8 du code des assurances prévoit de protéger les entreprises contre les événements sanitaires exceptionnels, lorsqu'elles ont subi une perte de chiffre d'affaires importante durant ces événements.

Il convient de prolonger cette période d'une période « post-crise », durant laquelle l'activité des entreprises assurées peut poursuivre sa tendance largement au-dessous du chiffre d'affaires habituel ou reprendre en forte augmentation. Dans le premier cas, le présent amendement vient au soutien des assurés; dans le second, il modère l'aide aux entreprises au bénéfice des assureurs.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougéin, rapporteur. L'objet de cet amendement s'éloigne de la logique assurantielle et traite plus largement de la question du soutien à la reprise de l'activité des entreprises. La philosophie du dispositif assurantiel que nous proposons est de permettre de sauvegarder temporairement les capacités productives de l'entreprise qui ne peut fonctionner normalement. Au-delà de la période d'application des mesures extraordinaires, si la reprise n'est pas au rendez-vous, ce n'est pas à l'assureur de l'assumer.

Encourager la reprise économique relève de la compétence de l'État au travers des politiques de soutien à l'emploi. Il doit également donner de la confiance pour la consommation, l'investissement et la relance.

Avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Le Gouvernement n'émet pas d'opposition de principe à cette idée, mais juge que ce sujet de fond doit être mûri, notamment dans le cadre du groupe de travail mis en place. Or il ne s'est pas encore prononcé sur les conditions de déclenchement.

Par ailleurs, tout accroissement du *quantum* de l'indemnisation renchérit également le coût du régime et le montant des primes qu'il conviendra de collecter pour en assurer l'équilibre financier.

Nous demandons le retrait de cet amendement.

M. le président. Monsieur Decool, l'amendement n° 3 rectifié est-il maintenu ?

M. Jean-Pierre Decool. Madame la secrétaire d'État, je vous serai reconnaissant de bien vouloir veiller à ce qu'il soit tenu compte de vos explications dans le cadre des prochains travaux du groupe de travail.

En attendant, monsieur le président, je retire mon amendement.

M. le président. L'amendement n° 3 rectifié est retiré.

L'amendement n° 8 rectifié, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Noël et Garriaud-Maylam et MM. Vogel, Bonhomme, Lefèvre, Moga et Pierre, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Après le mot :

charges

insérer le mot :

fixes

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Cet amendement vise à exclure du bénéfice de l'indemnisation les charges variables d'exploitation, qui peuvent être ajustées au sein de l'entreprise, pour ne conserver que les charges fixes. Cela semble plus équitable, de nombreux éléments pouvant entrer dans le calcul des charges variables.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougéin, rapporteur. Je suis favorable à cet amendement de précision. Notre intention était bien de couvrir les charges fixes et, donc, d'écarter les charges d'exploitation variables.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Sagesse.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 9 rectifié, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Garriaud-Maylam et Noël et MM. Vogel, Lefèvre, Moga et Pierre, est ainsi libellé :

Alinéa 6

Remplacer les mots :

et taxes et de l'allocation financée conjointement par l'État et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et versée en application

par les mots :

, taxes et versements assimilés, ainsi que de l'allocation versée en application du II

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Cet amendement de clarté a pour objet de faire apparaître l'intitulé exact du poste « charges d'exploitation » dans le formulaire Cerfa du compte de résultat.

Par ailleurs, il tend à supprimer une précision inutile afin de permettre, en cas de changement de mode de financement, de ne pas avoir à modifier l'article L. 125-8 du code des assurances.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougéin, rapporteur. C'est un amendement rédactionnel pour faire correspondre les intitulés du compte de résultat aux termes du formulaire Cerfa. J'y suis favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Favorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 10 rectifié, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Garriaud-Maylam et Noël et MM. Lefèvre, Moga, Vogel et Pierre, est ainsi libellé :

Alinéa 9

Remplacer le mot :

couverte

par le mot :

financée

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. C'est un amendement purement rédactionnel par lequel nous proposons une formulation plus propre au langage assurantiel.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougéin, rapporteur. Le code des assurances prévoit qu'une garantie est « couverte », et non pas « financée », par une prime. Il en va ainsi, par exemple, de la garantie des catastrophes naturelles. Je préfère que nous gardions l'expression consacrée.

Je demande le retrait de cet amendement, faute de quoi j'y serai défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Même avis.

M. le président. Madame Renaud-Garabedian, maintenez-vous votre amendement ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 10 rectifié est retiré.

L'amendement n° 11 rectifié, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Garriaud-Maylam et Noël, MM. Lefèvre, Moga, Pierre et Vogel et Mme Imbert, est ainsi libellé :

Alinéa 9

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

L'assiette de ce taux est assise sur le chiffre d'affaires de l'exercice précédent et, pour les nouvelles entreprises, sur un montant forfaitaire de chiffre d'affaires fixé par arrêté.

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. La garantie créée par la présente proposition de loi est financée par une prime ou une cotisation additionnelle calculée à partir d'un taux unique défini par arrêté.

Cet amendement a pour objet de préciser que l'assiette du taux est assise sur le chiffre d'affaires de l'exercice précédent et, pour les nouvelles entreprises, sur un montant forfaitaire de chiffre d'affaires fixé par arrêté.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougéin, rapporteur. Il y a, me semble-t-il, un malentendu sur la nature du taux mentionné à l'article 1^{er}. D'abord, la cotisation ne peut pas être assise sur le chiffre d'affaires, parce que cela est très variable selon le type d'entreprise. Ensuite, c'est un remboursement de charges fixes et non pas de chiffre d'affaires. Il s'agit du taux de la prime et pas du taux d'indemnisation.

Retrait ou, défaut, avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Même avis.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Je retire l'amendement, monsieur le président !

M. le président. L'amendement n° 11 rectifié est retiré.

Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 4 rectifié, présenté par MM. Decool, A. Marc, Menonville, Chasseing, Bignon, Guerriau, Capus, Fouché et Amiel, Mme N. Delattre, MM. Daubresse et Longeot, Mme Guidez, MM. Lefèvre, Schmitz et Henno,

Mmes Noël et Bories, MM. Bonhomme, Vogel, Rapin, Laménie et Gabouty et Mme Garriaud-Maylam, est ainsi libellé :

Alinéa 11

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. L. 125-11. – Sans préjudice de stipulations plus favorables, une provision sur l'indemnisation due au titre du présent chapitre est versée à l'assuré au moins une fois par mois à compter de la date de réception par l'entreprise d'assurance de la déclaration de l'assuré ouvrant droit à la garantie prévue à l'article L. 125-7.

La parole est à M. Jean-Pierre Decool.

M. Jean-Pierre Decool. Le nouvel article L. 125-11 du code des assurances prévoit l'attribution d'une indemnisation de l'assuré dans un délai de trente jours à compter de la date de réception par l'entreprise d'assurance de la déclaration de baisse d'activités de l'assuré.

Je souhaiterais que nous puissions mettre en place un dispositif d'acompte, en quelque sorte, en prévoyant des provisions mensuelles sur l'indemnisation, afin de garantir la trésorerie des entreprises dès le début de la crise. Ces provisions seraient ajustées tous les mois et soldées en fin de crise. Ce genre de crise est tellement fulgurant, violent, que les entreprises ne peuvent pas toujours attendre pour essayer de sauver ce qu'elles peuvent.

M. le président. L'amendement n° 12 rectifié, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Garriaud-Maylam et Noël et MM. Moga, Lefèvre, Pierre et Vogel, est ainsi libellé :

Alinéa 11, première phrase

1° Remplacer les mots :

pour l'assuré, l'indemnisation doit être attribuée par les mots :

à l'assuré, l'indemnité d'assurance doit être versée

2° Après le mot :

déclaration

insérer le mot :

de sinistre

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. C'est un amendement purement rédactionnel, qui vise à améliorer la clarté du texte

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougéin, rapporteur. Retrait ou avis défavorable sur l'amendement n° 4 rectifié. Le dispositif prévu dans le texte me paraît plus favorable pour les entreprises, car il permet plus de réactivité. Je partage pleinement l'objectif de cet amendement, sans aucun doute. Ce point avait d'ailleurs été soulevé lors des auditions que j'ai menées. Nous avons tous en tête la crise sanitaire actuelle, qui s'étale sur plusieurs mois, et c'est sûrement la raison pour laquelle vous avez souhaité que plusieurs versements puissent être effectués à l'entreprise.

Toutefois, nous ne pouvons préjuger l'ampleur des crises sanitaires futures et des besoins des entreprises. Nous pourrions tout autant avoir une crise encore plus grave, au cours de laquelle les entreprises auraient besoin de trésorerie

toutes les deux semaines, peut-être, et pas tous les mois. C'est pourquoi la commission a choisi un dispositif plus simple et, surtout, plus souple.

Je suis en revanche favorable à l'amendement n° 12 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Même avis, sur les deux amendements.

M. le président. Monsieur Decool, l'amendement n° 4 rectifié est-il maintenu ?

M. Jean-Pierre Decool. Je le maintiens, monsieur le président, car je tiens à ce dispositif d'acompte, qui éviterait d'attendre la fin de la crise. Cela permettrait, me semble-t-il, de sauver certaines entreprises.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marc Gabouty, pour explication de vote.

M. Jean-Marc Gabouty. Personnellement je soutiens l'amendement de notre collègue, parce que je préfère un fractionnement programmé à un paiement unique.

Lorsque l'on demande des indemnités d'assurance ou que l'on négocie un contrat, les compagnies d'assurance et d'autres ont parfois des raisons de retarder les dossiers simplement pour des raisons formelles, de pièces. À mon sens, il est préférable d'avoir un acompte programmé. Le rythme mensuel correspond par exemple au rythme de remboursement des salaires opéré par l'Unédic dans le cadre du chômage partiel. Je pense que c'est un excellent rythme, et c'est peut-être plus sécurisant pour les entreprises.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'amendement n° 12 rectifié n'a plus d'objet.

L'amendement n° 16 rectifié, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Noël et Garriaud-Maylam, MM. Moga, Vogel et Lefèvre, Mme Imbert et MM. Bonhomme et Pierre, est ainsi libellé :

Alinéa 13

Remplacer les mots :

majorée de plein droit d'un intérêt égal au double du taux de l'intérêt légal

par les mots :

assortie d'un taux de l'intérêt légal majoré de cinq points

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Dans le texte, le versement de l'indemnisation doit intervenir dans un délai de trente jours après la date de fin d'application des mesures prises en cas de menace ou de crise sanitaire. À défaut, l'indemnisation sera majorée d'un intérêt égal au double du taux de l'intérêt légal.

Avec cet amendement, je propose de majorer de 5 points l'intérêt légal, tel que cela est déjà prévu par l'article L. 313-3 du code monétaire et financier.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougain, rapporteur. Un intérêt de retard équivalent au double du taux d'intérêt légal me paraît suffisant. Le taux d'intérêt légal pour les professionnels, donc

pour les assureurs, étant aujourd'hui de 3,15 %, le double est donc à 6,30 %. Le porter à 8,15 % me semble exagéré et pourrait nuire à la solvabilité des assureurs. Il faut tenir compte des montants colossaux des indemnisations à verser aux entreprises.

Pourquoi 8,15 % ? Pourquoi pas 7 % ou 9 % ? Le taux de 6,30 % me paraît suffisant.

Retrait, sinon avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Défavorable.

M. le président. Madame Renaud-Garabedian, maintenez-vous votre amendement ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Oui, monsieur le président. J'estime que le double de l'intérêt légal n'est pas dissuasif pour les compagnies d'assurance. J'y insiste, il convient de majorer le taux d'intérêt légal de 5 points.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 16 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

① Le titre II du livre IV du code des assurances est complété par un chapitre VII ainsi rédigé :

② « CHAPITRE VII

③ « **Fonds d'aide à la garantie contre des événements sanitaires exceptionnels**

④ « Art. L. 427-1. – Un fonds d'aide à la garantie contre des événements sanitaires exceptionnels contribue à l'indemnisation définie à l'article L. 125-8 et à laquelle sont tenues les entreprises d'assurance en application du chapitre V *bis* du titre II du livre I^{er}, dès lors que la période d'application des mesures mentionnée à l'article L. 125-7 est supérieure à quinze jours ou que lesdites mesures s'appliquent sur tout le territoire métropolitain.

⑤ « Ce fonds est alimenté par un prélèvement annuel d'un minimum de 500 millions d'euros sur le produit des primes ou cotisations des contrats d'assurance de biens professionnels. Un arrêté du ministre chargé des assurances fixe chaque année, au plus tard le 1^{er} février, le taux de ce prélèvement permettant d'atteindre ce minimum. Cette contribution est perçue par les entreprises d'assurance suivant les mêmes règles et sous les mêmes garanties et sanctions que la taxe sur les conventions d'assurance prévue à l'article 991 du code général des impôts.

⑥ « Par arrêté du ministre chargé des assurances, pris après avis d'une commission interministérielle chargée de se prononcer sur l'ampleur des indemnisations dues aux assurés, les ressources du fonds sont réparties entre les entreprises d'assurance proportionnellement à la part prise par chacune d'elles dans l'ensemble des indemnisations versées en application de l'article L. 125-10 du présent code. Cette répartition doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la fin de la période mentionnée à l'article L. 125-8. À cette fin, les entreprises d'assurance communiquent à la caisse centrale de réassu-

rance le total des indemnités qu'elles ont versées dans le délai de quarante-cinq jours à compter de la fin de cette période.

⑦ « Les membres de la commission interministérielle mentionnée au troisième alinéa du présent article ne sont pas rémunérés.

⑧ « La gestion comptable, financière et administrative du fonds est assurée par la caisse centrale de réassurance, mentionnée au chapitre I^{er} du titre III du présent livre, dans un compte distinct de ceux retraçant les autres opérations qu'elle effectue. Les frais qu'elle expose pour cette gestion sont imputés sur le fonds.

⑨ « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

M. le président. L'amendement n° 17 rectifié, présenté par Mme Renaud-Garabedian, M. Moga, Mmes Noël et Garriaud-Maylam et MM. Lefèvre, Pierre, Vogel et Bonhomme, est ainsi libellé :

Alinéa 6, première phrase

Remplacer les mots :

pris après avis d'une commission interministérielle chargée de se prononcer sur l'ampleur des indemnités dues aux assurés

par les mots :

pris sur avis conforme du fonds

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. La rédaction actuelle de la proposition de loi prévoit que l'arrêté permettant la répartition des ressources du fonds est pris après avis d'une commission interministérielle, qui est chargée de se prononcer sur l'ampleur des indemnités dues aux assurés. Je souhaite que cet avis soit pris auprès des acteurs du fonds, mieux à même de juger d'une répartition adéquate.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougéin, rapporteur. Cet amendement ne me semble pas pleinement opérationnel.

D'abord, s'il était voté, le fonds deviendrait juge et partie, puisqu'un avis conforme de sa part serait nécessaire pour décaisser les ressources.

Ensuite, l'arrêté n'a pas besoin d'un avis conforme d'une autorité *ad hoc*, étant donné que les critères de mobilisation du fonds sont objectifs et prévus par l'article. Nous avons décidé de créer une commission interministérielle, qui est consultée au moment du décaissement des ressources du fonds et qui a pour vocation d'organiser une discussion entre les acteurs du secteur assurantiel pour faire le point en cas de crise sanitaire grave.

Enfin, le fonds n'a pas de gouvernance spécifique. C'est un véhicule budgétaire, et on ne voit pas comment il pourrait rendre un avis.

Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Les modalités de fonctionnement et de financement du fonds d'indemnisation créé à l'article 2 de cette proposition de loi soulèvent un certain nombre de questions, notamment sur le niveau de sa dotation financière, qui doit être suffisant pour assurer la prise en charge des sinistres mentionnés à l'article 1^{er}.

Toutefois, sans préjudice de notre analyse globale sur ce dispositif, l'intervention d'une commission interministérielle pour le seul besoin de mobiliser les ressources d'un fonds d'indemnisation semble injustifiée. L'amendement permettant d'alléger la procédure envisagée, nous y sommes favorables.

M. le président. Maintenez-vous votre amendement, ma chère collègue ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Bien sûr, monsieur le président !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 17 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 18 rectifié, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Garriaud-Maylam et Noël, MM. Moga et Lefèvre, Mme Imbert et MM. Pierre et Vogel, est ainsi libellé :

Alinéa 6

1° Première phrase

Remplacer la référence :

L. 125-10

par la référence :

L. 125-11

2° Deuxième phrase

Remplacer les mots :

fin de la période mentionnée à l'article L. 125-8

par les mots :

date fixée par arrêté ministériel, mentionnée à l'article L. 125-11

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Aux termes du présent texte, les assurances doivent communiquer à la Caisse centrale de réassurance, dans un délai déterminé, le montant des indemnités versées dans le cadre du fonds d'aide à la garantie. Cet amendement vise à préciser la date à partir de laquelle court le délai. Celui-ci étant fixé par arrêté, la date sera donc unique pour l'ensemble des assureurs.

M. le président. L'amendement n° 22, présenté par M. Nougéin, au nom de la commission, est ainsi libellé :

Alinéa 6, première phrase

Remplacer la référence :

L. 125-10

par la référence :

L. 125-8

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter cet amendement et donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 18 rectifié.

M. Claude Nougéin, rapporteur. L'amendement n° 22 est rédactionnel : à partir du moment où il n'y a pas de franchise pour les indemnités, la référence devait être modifiée.

Par ailleurs, l'amendement n° 18 rectifié n'est pas opérant. L'article 2 prévoit que les ressources du fonds sont réparties entre les assurances dans un délai de trois mois à compter de la fin de l'application des mesures administratives liées à la crise sanitaire. Les auteurs de l'amendement souhaitent faire en sorte que les ressources soient réparties à une date fixée par arrêté ministériel, laquelle pourrait se situer bien au-delà des trois mois, ce qui entraînerait une charge de trésorerie importante pour les assurances.

De plus, l'amendement vise une date mentionnée à l'article L. 125-11 du code des assurances : il s'agit de la date de réception par l'assureur de la déclaration de sinistre. On ne comprend pas comment une date propre à chaque indemnisation peut être commune à tous les assureurs. L'idée est plutôt que l'assureur fasse une déclaration unique auprès du fonds pour l'ensemble des sinistres dont il a la charge, plutôt qu'une déclaration par sinistre.

Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Comme M. le rapporteur, nous sollicitons le retrait de l'amendement n° 18 rectifié. Nous sommes favorables à l'amendement n° 22.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Je retire mon amendement, monsieur le président !

M. le président. L'amendement n° 18 rectifié est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 22.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 19 rectifié, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Noël et Garriaud-Maylam et MM. Lefèvre, Moga, Vogel, Pierre et Bonhomme, est ainsi libellé :

Alinéa 6, dernière phrase

Remplacer le mot :

quarante-cinq

par le mot :

soixante

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Aux termes de la proposition de loi, dans le cadre du fonds d'aide à la garantie, les assureurs ont quarante-cinq jours pour communiquer à la Caisse centrale de réassurance le total des indemnisations qu'ils sont amenés à verser. Ce délai me semblait assez court, je souhaiterais le porter à soixante jours.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougain, rapporteur. Je suis favorable à cet amendement, dont l'adoption permettra de laisser plus de temps pour réunir les données nécessaires.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Bien que plus souple que la disposition originelle, l'amendement proposé imposerait, s'il était adopté, un délai de compte rendu encore très serré de soixante jours, qui est probablement peu réaliste s'agissant de procédures d'indemnisation longues et complexes.

Le Gouvernement en demande donc le retrait, faute de quoi il y sera défavorable.

M. le président. Madame Renaud-Garabedian, l'amendement n° 19 rectifié est-il maintenu ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Oui, monsieur le président.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 19 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 20 rectifié, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Garriaud-Maylam et Noël et MM. Bonhomme, Moga, Lefèvre, Vogel et Pierre, est ainsi libellé :

Alinéa 6, dernière phrase

Remplacer les mots :

fin de cette période

par les mots :

date, fixée par arrêté ministériel, mentionnée à l'article L. 125-11

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Cet amendement a pour objet de fixer une date unique à partir de laquelle court le délai de communication des indemnisations versées.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougain, rapporteur. C'est un amendement de conséquence de l'amendement n° 18 rectifié : retrait ou avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Même avis.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Je le retire, monsieur le président !

M. le président. L'amendement n° 20 rectifié est retiré.

L'amendement n° 21 rectifié *bis*, présenté par Mmes Renaud-Garabedian, Garriaud-Maylam et Noël et MM. Moga, Lefèvre, Vogel, Bonhomme et Pierre, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

- L'article L. 114-1 du code des assurances est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour la garantie des risques d'événements sanitaires exceptionnels mentionnée à l'article L. 125-7, l'action de l'assuré contre l'assureur est prescrite au plus tard trente jours à compter du début de la période d'application de la première des mesures mentionnées au même article L. 125-7. » ;

La parole est à Mme Évelyne Renaud-Garabedian.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Cet amendement a pour objet de prévoir un délai de déclaration de sinistre permettant aux assureurs d'indiquer au fonds de garantie le montant des indemnisations versées dans le délai prévu, pour qu'ensuite le fonds de garantie puisse répartir ses ressources entre les assureurs.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Claude Nougain. Cet amendement ne répond pas à l'objectif visé, qui, de surcroît, relève du domaine réglementaire.

En effet, pour cette nouvelle assurance, il tend à réduire de deux ans à trente jours le délai de prescription applicable en droit des assurances. Or ce dernier ne correspond pas au délai de déclaration du sinistre. La prescription biennale concerne les actions qui portent sur la validité, la nullité ou l'exécution du contrat. Ce sont, par exemple, les actions en responsabilité engagées contre l'assureur. Heureusement, d'ailleurs, que les assurés ne disposent pas d'un délai de deux ans pour déclarer un sinistre.

Je le répète, le délai de déclaration du sinistre relève du domaine non pas législatif, mais du réglementaire. Il est, par exemple, de dix jours pour les catastrophes naturelles.

Retrait ou, à défaut, avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. Même avis.

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. Je le retire, monsieur le président !

M. le président. L'amendement n° 21 rectifié *bis* est retiré.

Je mets aux voix l'article 2, modifié.

(L'article 2 est adopté.)

Article 3

- ① La section 2 du chapitre I^{er} du titre III du livre IV du code des assurances est complétée par un paragraphe 5 ainsi rédigé :
- ② « *Paragraphe 5*
- ③ « *Risques d'évènements sanitaires exceptionnels*
- ④ « *Art. L. 431-10-1.* – La caisse centrale de réassurance est habilitée à pratiquer les opérations de réassurance des risques résultant d'évènements sanitaires exceptionnels définis à l'article L. 125-7, avec la garantie de l'État, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. » – (Adopté.)

Article 4

- ① Le code des assurances est ainsi modifié :
- ② 1° Au huitième alinéa de l'article L. 194-1, après la référence : « L. 114-3 », sont insérées les références : « , L. 125-7 à L. 125-13 » ;
- ③ 2° L'article L. 471-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Les articles L. 427-1 et L. 431-10-1 sont applicables dans les îles Wallis et Futuna. » – (Adopté.)

Article 5

La présente loi entre en vigueur le premier jour du treizième mois suivant sa promulgation. – (Adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. Avant de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi, je donne la parole à M. Jérôme Bascher, pour explication de vote.

M. Jérôme Bascher. Cette proposition de loi est particulièrement bienvenue. Je ne peux pas entendre les arguments développés par le Gouvernement, d'une part, et par l'orateur de La République En Marche, d'autre part, selon lesquels l'on aurait pu attendre. On peut toujours attendre, mais nous

avons voté des lois de finances rectificatives dans lesquelles Jean-Marc Gabouty et le président Retailleau ont tenu à marquer le coup à l'égard des compagnies d'assurance. Nous leur avons adressé, je crois, un coup de semonce extrêmement fort, car, Jean-François Husson l'a rappelé dans son propos liminaire, elles n'étaient pas au rendez-vous de cette crise.

Le Gouvernement nous dit de le laisser négocier, mais on voit bien que tous les éléments ne sont pas sur la table. Certes, il y a un groupe de travail, mais, chaque fois que le groupe Les Républicains dépose une proposition de loi, on lui répond que c'est trop tôt. C'est toujours trop tôt !

Dans le même temps, vous nous demandez sans cesse de vous habiliter à légiférer par voie d'ordonnances sur des sujets dont vous ignorez même le contenu. Là, ce n'est pas trop tôt !

Nous ne pouvons plus entendre ces arguments au moment de la sortie de crise.

Madame la secrétaire d'État, vous avez accepté plusieurs avancées dans cette discussion, et je vous remercie d'avoir pallié l'absence de la secrétaire d'État compétente. (Mme la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances fait son retour dans l'hémicycle.)

Oui, madame la secrétaire d'État, vous arrivez à l'instant, mais après le combat, un peu comme le Gouvernement sur ce sujet ! Nous regrettons votre attitude, qui consiste à dire que vous ne ferez rien de cette proposition de loi, alors qu'elle est nécessaire et, je le répète, bienvenue. Je vais évidemment la voter des deux mains. Comme Jean-Marc Gabouty l'a très bien dit, il y a des améliorations à apporter, mais saisissez la main que le Parlement, en l'occurrence le Sénat, vous tend pour réellement répondre à ce problème qui est devenu un vrai scandale ! (Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)

M. le président. La parole est à M. Julien Bargeton, pour explication de vote.

M. Julien Bargeton. Je n'avais pas prévu d'explication de vote, mais je tiens à répondre.

Non, il s'agit non pas d'attendre pour attendre, mais de ne pas légiférer en urgence. Nous sommes les premiers à pester quand, parfois, nous estimons que nous légiférons trop dans l'urgence.

Je suis d'accord, le temps nous est compté, mais le groupe de travail en est déjà à quatre réunions, donc les premiers éléments de réponse vont venir vite.

Vous dites d'ailleurs vous-même que le texte doit être complété, amélioré, précisé. Plusieurs orateurs l'ont dit, il y a des manques. C'est bizarre de vouloir le voter tout de suite.

Je suis tout à fait favorable à agir et, je l'ai dit, sans doute aboutirons-nous à un dispositif proche dans sa conception, c'est-à-dire avec un fonds, une prime, le rôle de l'État précisé. Là-dessus, il n'y a pas de difficulté.

Cependant, faute de temps, nous n'avons fait aucune audition. C'est quand même rare de déposer et de voter un texte sans aucune audition. Je rappelle que, lorsque le Sénat avait travaillé, notamment, sur les catastrophes naturelles ou sur d'autres textes, il y avait eu une mission d'information, puis une proposition de loi et un travail d'un an. Là, pas d'audition !

Par ailleurs, il y a un élément qui n'est pas encore totalement pris en compte, c'est l'urgence climatique, et notamment la façon dont on imagine les assurances dans un monde où les températures seront supérieures de plusieurs degrés.

Voilà ce que je voulais dire, mais, je le répète, il faudra un texte pour tenir compte de cette crise sur le fonctionnement des assurances.

Je vois bien ce qui se joue ; je ne suis pas totalement dupe. Il y a aussi un texte socialiste, mais nous devons prendre un temps compté : allons rapidement, mais faisons en sorte d'élaborer un dispositif qui convienne à tout le monde. Je suis sûr, mes chers collègues, que nous pouvons aboutir, dans un délai raisonnable, au dispositif le plus consensuel possible.

M. le président. La parole est à M. Jean-François Husson, pour explication de vote.

M. Jean-François Husson. M. Bargeton nous explique en fait qu'il faut prendre notre temps, qu'il ne faut pas aller trop vite, mais qu'il faut quand même faire...

Moi, ce que j'ai retenu de ces deux mois et demi, et on y est encore, c'est qu'il y a une urgence sanitaire. De deux choses l'une : soit il y a urgence, soit il n'y a pas d'urgence. D'ailleurs, c'est bien parce qu'à un moment donné il y a eu des embouteillages, si je puis dire, aux urgences, avec un certain nombre de personnes qui ont fini par y laisser leur vie, que la panique s'est emparée non seulement de la population française, mais des peuples en général. Forcément, l'exécutif, tous les élus, d'ailleurs, quel que soit leur niveau de responsabilité, ont dû faire face. J'ai même entendu le Président de la République en appeler à la concorde et à l'unité nationale.

Vous avez, nous avons la chance d'avoir un débat constructif, avec des points de vue qui ne sont pas tous aboutis et convergents. Heureusement qu'ils ne le sont pas à ce stade : c'est normal !

Je ne comprends pas, honnêtement, qu'on n'en soit pas aujourd'hui à se dire que la représentation nationale a le devoir de répondre à l'exigence des Français, c'est-à-dire d'être au travail. Dans cette crise économique que l'on voit arriver et qui commence à produire ses premiers effets, nous devons tous être aussi des soutiers. C'est notre devoir de nous atteler à la recherche et à la construction de solutions ensemble, que l'on soit dans la majorité ou dans l'opposition.

J'ai envie que la France s'en sorte du mieux possible ; mieux elle s'en sortira, mieux ce sera pour les générations de demain et d'après-demain, qui n'auront pas à supporter le coût de notre hypocrisie et de notre lâcheté. Nous avons une exigence de responsabilité et un devoir de vérité ; nous avons tout simplement la volonté de nous engager pour trouver des solutions aux côtés des entreprises de la « maison France » ! *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. Jean-François Rapin. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Jean-Marc Gabouty, pour explication de vote.

M. Jean-Marc Gabouty. Je voterai ce texte, que je considère comme une contribution de base solide. Je souhaite bien sûr qu'elle évolue. J'ai d'ailleurs fait part en commission de certains désaccords, mais il faut bien partir de quelque chose.

Il importe de ne pas monter encore un mécanisme différent. Mieux vaut essayer de rechercher un calcul de couverture des pertes d'exploitation ou d'amortissement des frais fixes – c'est un peu la même chose, quand même –, suivant le modèle du sinistre consécutif à un incendie ou à un bris de machine, c'est-à-dire avec un phénomène de causalité, quitte à le limiter en cas de pandémie. Que souhaitent vraiment les entreprises, après le chômage partiel ? Si toutes les entreprises avaient une couverture à hauteur de 50 % de leurs pertes d'exploitation, ce serait tout à fait profitable pour le redémarrage de l'économie.

Il faut poursuivre la réflexion. Tout cela demande de la maturation. Aujourd'hui, on est peut-être un peu dans l'urgence. L'émotion causée par la position des assurances est vive.

Mme la secrétaire d'État n'était peut-être pas là tout à l'heure, mais je veux quand même lui dire qu'il faut arrêter de tout mélanger, comme l'État et d'autres le font parfois.

Les assurances disent qu'elles font un effort de 3,2 milliards d'euros, mais, sur cette somme, il y a le don, c'est-à-dire une contribution sans retour. C'est le principe du fonds de solidarité. L'investissement, c'est autre chose : il y a un espoir de retour, voire une espérance de profit à terme. Cela va dans le bon sens, mais il ne s'agit pas de la même chose.

Dans les cas qui nous intéressent, on ne fait pas forcément cadeau de leur prime d'assurance aux entreprises en difficulté que l'on accompagne : on leur assure des facilités de trésorerie.

Alors, il ne me plaît pas beaucoup d'additionner tout cela, car il s'agit de choses qui sont, par leur nature, complètement différentes les unes des autres.

Il faut reconnaître que les compagnies d'assurance ont agi de manière très disparate. Ainsi, j'ai entendu dire que 30 millions d'euros que les assurances auraient dédiés au redémarrage d'entreprises provenaient en réalité d'opérations de *crowdfunding* et que ces compagnies n'avaient fait qu'apporter leur ingénierie au service de la levée de fonds. Elles comptent pourtant cela au sein de leurs plans d'aide !

Il faut à mon sens bien différencier les investissements, les dons sans retour et les facilités qui peuvent être accordées aux uns et aux autres ; les assurances devraient tout de même avoir, elles aussi, cette rigueur.

M. le président. La parole est à M. Vincent Segouin, pour explication de vote.

M. Vincent Segouin. Je voudrais renchérir sur les propos de mes collègues. Ce texte est extrêmement urgent : tant qu'un vaccin n'aura pas été trouvé, nous ne serons pas à l'abri, malheureusement, d'un retour de cette situation. Au cours de la période que nous venons de vivre, on a pu constater que les plans d'aide offerts par l'État étaient certes importants, mais pouvaient s'avérer insuffisants pour certaines sociétés.

Au fondement de ce texte, la responsabilité de chaque partie, que ce soit l'État, l'assuré, ou l'assureur, est maintenue. Désormais, une fois ces bases solides posées, il faut continuer de travailler avec les assureurs, dès aujourd'hui, pour déterminer le financement des entreprises, l'équilibre financier des dispositifs, ainsi que les délais d'intervention et d'indemnisation. Cependant, il ne faut pas négliger de faire progresser ce texte ; sinon, nous n'avancerons pas et nous n'aboutirons à rien, alors que nous ne sommes malheureusement pas à l'abri d'un nouvel épisode semblable à celui de ce printemps. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, modifié, l'ensemble de la proposition de loi tendant à définir et à coordonner les rôles respectifs des assurances et de la solidarité nationale dans le soutien des entreprises victimes d'une menace ou d'une crise sanitaire majeure.

(La proposition de loi est adoptée.) – (Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC. – M. Jean-Marc Gabouty applaudit également.)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures trente-deux, est reprise à seize heures trente-quatre.)

M. le président. La séance est reprise.

5

PROCURATIONS ÉLECTORALES

Adoption d'une proposition de loi dans le texte de la commission modifié

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, à la demande du groupe Les Républicains, de la proposition de loi tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales, présentée par M. Cédric Perrin (proposition n° 50 rectifiée, texte de la commission n° 468, rapport n° 467).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Cédric Perrin, auteur de la proposition de loi.

M. Cédric Perrin, auteur de la proposition de loi. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous sommes appelés aujourd'hui à examiner un texte qui permettra, je l'espère, de contribuer, par des aménagements judicieux du droit électoral, au bon déroulement du second tour des élections municipales.

Il ne vous aura pas échappé que la portée de la présente proposition de loi a grandement évolué par rapport à son objectif initial, tel qu'il était exprimé dans la première version de ce texte, que j'avais déposé en mars 2017.

Cet objectif n'était ni plus ni moins que de faciliter et de sécuriser le recours aux procurations électorales.

La procuration, si elle déroge effectivement au principe constitutionnel du secret du vote, n'en demeure pas moins, lorsqu'elle est correctement employée, un outil indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie moderne.

N'oublions pas que, déjà dans l'Athènes de Périclès, tous les citoyens ne pouvaient en pratique se rendre quotidiennement sur la Pnyx pour voter ; la démocratie en souffrait. À présent, dans une époque où notre société devient toujours plus complexe, et alors qu'elle est confrontée à une crise sanitaire inédite, l'usage de la procuration prend *a fortiori* tout son sens. Il doit donc être rendu aussi effectif que possible.

Faciliter l'acte de vote est un impératif démocratique ; c'est notre rôle, en tant que parlementaires, que d'en faciliter l'établissement.

Certains obstacles s'opposent pourtant actuellement à cet exercice effectif.

Ainsi, depuis le décret du 11 octobre 2006 portant mesures de simplification en matière électorale, informer le mandataire de l'existence d'une procuration à son nom n'est plus automatique. Aux termes de la circulaire ministérielle publiée alors, « il revient désormais au mandant d'assurer l'information de son mandataire ». Si d'aucuns peuvent trouver cette solution intuitive, elle avait probablement aussi l'immense qualité de faciliter la vie de l'administration en évitant l'envoi d'un courrier recommandé au mandataire.

Malheureusement, cela revient surtout à laisser nombre d'électeurs dans le flou. Il arrive ainsi régulièrement que le mandant oublie de notifier le mandataire de l'établissement de la procuration. Dans cette situation, bien que le mandant ait établi la procuration dans les règles, il perd son vote.

Pire encore, dans l'éventualité où plusieurs personnes établiraient des procurations au bénéfice d'un seul mandataire sans que ce dernier soit informé de l'ensemble de celles-ci, ce qui est également chose courante, seule la première demeurera valable. Dans ce scénario, il serait possible que le mandataire ignore l'existence de l'unique procuration qui soit effectivement valable. Le choix de renoncer à l'information automatique du mandataire a donc créé un angle mort administratif aussi superflu qu'ennuyeux. Y remédier était à l'origine l'objet principal de ma proposition de loi.

Je l'avais déposée à nouveau en octobre dernier. À cette époque, le Covid-19 n'avait pas encore fait son apparition à Wuhan.

Depuis, les événements que nous connaissons tristement bien se sont produits. Le déroulement des élections municipales de mars 2020 a été grandement perturbé ; leur second tour a été reporté à la fin du mois de juin.

Durant cette crise, le Sénat a agi avec responsabilité : pratiquant un contrôle exigeant de l'action du Gouvernement, toujours précautionneux sur les enjeux de santé publique, il a aussi été une force de proposition.

Permettez-moi à cette occasion de saluer ici les travaux de tous les sénateurs qui ont contribué à ce que la démocratie ne soit pas confinée durant les derniers mois !

C'est dans le cadre de ces travaux que les présidents Bas, Retailleau et Marseille ont déposé, le 22 mai dernier, une proposition de loi visant à mieux protéger les électeurs et les candidats pour le second tour des élections municipales de juin 2020.

L'objectif de ce texte était de contribuer à parvenir à un équilibre entre, d'une part, l'impératif de protection de la santé de nos concitoyens, et, d'autre part, la nécessité d'assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques municipales.

En effet, repousser les élections n'est pas une décision à prendre à la légère. Du point de vue des principes, cela serait relativiser la fixité et la périodicité des mandats. Du point de vue pratique, cela contribuerait à ralentir l'investissement public local, au moment même où l'économie est en grande souffrance.

Pour atteindre cet équilibre, MM. Bas, Retailleau et Marseille prévoient dans leur texte plusieurs démarches convergentes.

D'abord, ils entendaient assurer une organisation du scrutin plus adaptée aux circonstances, en sécurisant les procurations déjà établies, en élargissant le recours à cette possibilité et en facilitant l'accès au vote des personnes vulnérables.

Ensuite, ils souhaitaient offrir à tous les participants une meilleure protection, en dotant les bureaux de vote des équipements nécessaires et en prévoyant la prise en charge de ces frais par l'État.

Enfin, ils voulaient faire en sorte que les pouvoirs publics soient informés de la situation sanitaire par le conseil scientifique suffisamment en amont pour que, le cas échéant, un report en bon ordre du scrutin demeure possible.

Compte tenu de la hausse de plus de 18 points du taux d'abstention au premier tour par rapport aux précédentes élections municipales, mais aussi de la possibilité d'une seconde vague de l'épidémie, ces mesures dérogatoires, qui ne se seraient appliquées qu'à ces élections, semblaient essentielles pour rétablir la confiance des électeurs.

Toutefois, un tel texte n'aurait pas pu être inscrit à l'ordre du jour à temps pour les élections.

Dès lors, la commission des lois a choisi d'employer ma proposition de loi comme véhicule législatif de ces mesures. J'approuve pleinement la direction qu'a prise la commission dans son travail, sous la houlette de son rapporteur, François-Noël Buffet, dont je salue l'excellent travail.

Je défendrai tout à l'heure plusieurs amendements visant à préciser certaines dispositions du texte dans l'esprit qui avait été celui de mon projet initial.

L'un d'entre eux a pour objet d'inscrire de manière pérenne dans le droit l'article 1^{er} tel qu'il sera éventuellement amendé par mes propositions. Cet article est celui par lequel l'information du mandataire de l'existence de la procuration est organisée.

Il me semble en effet souhaitable que, pour toutes les élections à l'avenir, le mandataire soit informé de l'existence de la procuration par voie électronique ou par voie postale. L'ajout de son adresse de courrier électronique dans le formulaire devrait pouvoir régler très facilement le problème.

Je propose également que les autorités compétentes informent systématiquement de la procuration, par voie électronique, la préfecture de département du mandataire. Celle-ci en informerait à son tour, également par voie électronique, la commune du mandataire.

Compte tenu des délais très courts qui nous sont imposés, il serait regrettable que les délais postaux jouent contre nous et que les procurations soient perdues parce qu'elles n'auraient pu être acheminées en mairie.

Cette disposition permettrait également à un mandant de donner procuration jusqu'au jour du scrutin en cas d'empêchement soudain. Dans les faits, cette faculté était souvent inopérante du fait du délai d'acheminement.

Enfin, si nous voulons faciliter effectivement le vote par procuration pour les élections de juin prochain, il faut aussi en simplifier les conditions.

Il est impératif, en vue du second tour des élections municipales, de permettre aux électeurs de saisir les autorités compétentes par tout moyen, y compris par téléphone.

Quel intérêt pour l'autorité administrative d'exiger, comme cela se fait parfois, une lettre du mandant requérant le déplacement de l'autorité à son domicile ? Je dis bien « parfois », car les exigences des autorités varient d'un département à l'autre, voire au sein d'un même département.

L'autorité administrative qui se déplace est parfaitement capable de juger de la volonté du mandant et de sa capacité à donner mandat à un tiers. J'en veux pour preuve le fait que, lorsque l'autorité considère le mandant inapte, elle n'établit pas la procuration.

Les documents justificatifs nécessaires au déplacement des autorités compétentes doivent également être allégés. Je propose que ces dernières se déplacent sans exiger de justificatif préalable tel qu'un certificat médical. Imaginez seulement la difficulté d'une telle démarche dans nos campagnes, où il est difficile de trouver un médecin, ainsi que son coût ! Là encore, l'autorité compétente est parfaitement en mesure de constater qu'une personne ne peut pas se déplacer.

En conclusion, j'espère qu'en adoptant cette proposition de loi le Sénat enverra un signal aux électeurs, évidemment, mais également aux organisateurs de l'élection, à ces petites mains qui, dans chaque commune, font vivre notre démocratie. Le message que nous devons leur faire passer est qu'il sera possible d'organiser des élections se conformant aux meilleurs standards démocratiques tout en assurant une protection sanitaire irréprochable de leurs participants.

Je veux également m'adresser ici au Gouvernement : au cours des derniers mois, il nous a démontré sa capacité à faire preuve d'une grande célérité pour l'adoption de ses projets de loi, pourtant bien plus longs et complexes que cette modeste proposition de loi. Espérons que cet activisme ne se limite pas aux seuls textes omnibus portant habilitations à prendre diverses ordonnances !

Jadis, Jacques Cœur avait adopté pour devise : « À cœur vaillant, rien d'impossible ! » Je ne peux donc que vous inciter, monsieur le secrétaire d'État, à faire preuve de vaillance sur ce texte sénatorial, dont l'adoption finale n'a rien d'impossible ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – Mme Françoise Gatel applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission, en remplacement de M. François-Noël Buffet, rapporteur de la commission des lois.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je vous demande d'excuser l'absence de notre rapporteur, M. François-Noël Buffet ; je ferai de mon mieux pour le suppléer.

Monsieur le secrétaire d'État, le 28 juin prochain, sauf événement contraire, 16,5 millions d'électeurs seront appelés aux urnes pour désigner les conseils municipaux de 4 857 communes de toutes dimensions, dont certaines des plus grandes de France.

Ce scrutin a fait l'objet de beaucoup d'incertitudes ; il y a quelques semaines encore, nous étions en plein confinement et personne n'imaginait qu'on pourrait le tenir.

Le Gouvernement a finalement décidé de convoquer les électeurs, par un décret pris mercredi dernier ; nous sommes maintenant sur la voie de l'élection.

Il n'empêche que beaucoup de nos concitoyens sont anxieux à l'idée de s'exposer à la promiscuité dans les bureaux de vote, malgré toutes les mesures d'organisation qui pourront être prises ; d'autres, qui sont particulièrement vulnérables, ont été malades, ou sont encore affaiblis par la maladie, hésitent à se rendre aux urnes. Nous souhaitons qu'ils aillent mieux d'ici au 28 juin, mais il nous paraît tout à fait essentiel que des mesures soient prises pour les rassurer.

Nous comptons le faire en parfaite harmonie avec le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale, car cela répond, de notre point de vue, qui est un point de vue républicain, à l'intérêt supérieur et même impératif du bon fonctionnement de la démocratie.

Nous espérons donc que notre proposition de loi visant à faciliter l'établissement de procurations pour ce seul scrutin du 28 juin, texte qui a suscité beaucoup de réactions positives, y compris dans les rangs de la majorité de l'Assemblée nationale, pourrait aboutir en temps utile.

Pour cela, encore eût-il fallu que le Gouvernement déclençât la procédure accélérée, qui lui est en temps normal assez familière,...

M. Jean-Pierre Sueur. Très familière !

M. Philippe Bas, président de la commission. ... dans la mesure où, jusqu'à présent, presque tous les textes qu'il nous a présentés ont été examinés selon cette procédure.

Mais le Gouvernement, alors même qu'il ne s'est pas opposé aux dispositions que nous proposons, n'a pas mobilisé cet instrument constitutionnel. Ce faisant, il a pris, seul, la responsabilité d'empêcher l'assouplissement des procurations, ainsi que toute autre mesure qui pourrait être prise : certains des amendements que nous allons examiner ont ainsi pour objet le vote par correspondance, qui a fait l'objet de demandes de la part d'un important parti de la majorité parlementaire, sans lequel celle-ci, d'ailleurs, ne serait plus la majorité.

Voilà où nous en sommes. Au moment où je dois, au nom de notre rapporteur, vous présenter le dispositif que nous proposons, j'ai déjà – hélas ! – la certitude que cette volonté de bien faire fonctionner la démocratie au cours du scrutin du 28 juin n'est pas partagée par le Gouvernement, puisqu'il n'a pas mobilisé les moyens nécessaires pour que le régime des procurations soit assoupli à temps.

Monsieur le secrétaire d'État, vous allez vous en expliquer. Peut-être trouverez-vous que mon propos est excessif ; si tel est bien le cas, je le retirerai, bien sûr !

Peut-être avez-vous songé à d'autres instruments que la procédure accélérée qui nous permettraient tout aussi bien d'aboutir à nos fins. J'ai ainsi noté que des amendements avaient été déposés sur un projet de loi de report des élections municipales du 28 juin. Je voudrais vous faire remarquer, au cas où vous ne vous en seriez pas aperçu, que ce projet de loi a pour objet non pas d'organiser le scrutin du 28 juin, mais de le reporter. Je vois mal, dès lors, comment des amendements relatifs au régime des procurations déposés sur ce texte pourraient servir au scrutin du 28 juin. Par ailleurs, je me demande si ces amendements ne seraient pas de purs cavaliers législatifs, ce qui rendrait inconstitutionnelles les dispositions qui pourraient être adoptées.

En tout état de cause, ce texte, en cours de discussion à l'Assemblée nationale, ne pourra pas être adopté dans un délai qui permettrait d'organiser l'assouplissement du régime des procurations. C'est donc un mauvais cheval qu'enfourche ce cavalier ; le seul bon cheval, c'est le nôtre ! *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. Bruno Retailleau. Eh oui !

M. Jérôme Bascher. C'est un animal solide !

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Nous avons souhaité faire en sorte que deux procurations puissent être confiées à un même mandataire, plutôt qu'une. Peut-être, monsieur le secrétaire d'État, cela vous choque-t-il.

Nous avons aussi fait en sorte qu'on puisse confier à son fils, sa fille, son petit-fils, ou sa petite-fille une procuration alors même que ce parent ne vote pas dans la commune dont on est soi-même électeur ou électrice. Si cela vous choque, monsieur le secrétaire d'État, il faut le dire !

Mais si une telle disposition ne vous choque pas, pourquoi alors ne coopérez-vous pas avec nous pour permettre son entrée en vigueur en temps utile, pour qu'on puisse s'organiser afin que le taux d'abstention ne soit pas trop élevé ?

Je ne vous fais pas le procès de croire que vous souhaitez l'abstention. Ce serait en effet hors de propos. D'ailleurs, je dois vous dire que, de mon point de vue, quel que soit le taux d'abstention, les élus sont toujours légitimes. Les Français qui se déplacent pour voter ont le pouvoir de décision. C'est si vrai que, alors même que l'abstention a été nettement plus élevée au second tour des élections législatives de 2017 qu'au premier tour des élections municipales de 2020, personne n'a jamais mis en cause la légitimité de la majorité parlementaire. Eh bien, on ne doit pas non plus mettre en cause la légitimité des maires lorsqu'ils sont élus avec un faible taux de participation !

Pour autant, je crois qu'on doit à la République et à la démocratie de faire en sorte que les électeurs puissent largement se mobiliser pour exprimer un choix. En effet, comme on l'a bien vu pendant cette crise, où les communes ont été extrêmement réactives, tout comme les départements et les régions, le rôle des communes aura été extrêmement important tant pour gérer l'épidémie que pour en sortir et permettre la reprise de l'investissement.

On ne voit donc pas comment on pourrait refuser des dispositions qui visent tout simplement à permettre aux Français qui hésitent à prendre part au vote, pour des raisons valables, de santé ou, tout simplement, d'inquiétude, de le faire.

Nous proposons également d'adopter des dispositions qui vont tout à fait dans le sens de ce que le Premier ministre a lui-même proposé : nous souhaitons faire en sorte que des masques soient disponibles à l'entrée des bureaux de vote, que ces masques soient à la charge de l'État, et non des communes, et que l'organisation des bureaux de vote présente toutes les garanties nécessaires pour prévenir les risques de contamination ; enfin, nous voulons nous assurer que le dépouillement se déroulera dans des conditions qui garantissent la sécurité sanitaire de ses opérations.

Voilà, monsieur le secrétaire d'État, toutes les raisons qui font que le Sénat attend beaucoup du Gouvernement, non pas pour nous-mêmes – nous sommes complètement hors de cause, puisque, comme vous le savez bien, nous ne pouvons pas devenir maires –, mais simplement pour défendre la libre expression du suffrage universel en donnant à nos compatriotes les moyens de voter, même lorsqu'ils ont peur de sortir de chez eux. *(Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains, UC et Les Indépendants.)*

Mme Marie Mercier. Bravo !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur. Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, mesdames, messieurs les sénateurs,

comme il a été rappelé, la période que nous avons traversée nous a conduits à changer nos habitudes et à bousculer nos usages.

« Gestes barrières » et « distanciation physique » : autant d'expressions que nous ne connaissions pas, ou à peine, il y a six mois et qui font aujourd'hui partie prenante de notre quotidien.

Vous le savez, en annonçant, le 22 mai dernier, la décision d'organiser le second tour des élections municipales dans les presque 5 000 communes où le premier tour n'avait pas été conclusif, le Premier ministre a agi en conscience et en responsabilité.

En conscience, parce que cette décision a été prise sur le fondement de l'avis du conseil scientifique et après avoir consulté élus et formations politiques.

En responsabilité, parce qu'elle est assortie d'un certain nombre d'obligations, tant pour la campagne que pour le vote, de manière à assurer le respect des gestes barrières, mais aussi parce que cette décision est réversible au cas où la situation sanitaire l'exigerait. En ce moment même, d'ailleurs, la commission des lois de l'Assemblée nationale examine un projet de loi qui doit nous préparer à cette éventualité.

Cela dit, dans ce contexte et comme nous y a invités le rapport du comité scientifique du 18 mai dernier, nous devons garder à l'esprit plusieurs éléments. D'abord, cette campagne électorale devra être différente des campagnes ordinaires, puisqu'elle exigera un respect scrupuleux des règles sanitaires et, notamment, de la distanciation physique ; ensuite, nous devons faire tout notre possible pour favoriser la mobilisation des électeurs, diminuer l'abstention et nous assurer que tous ceux qui le souhaitent puissent voter.

À ce sujet, dès le 27 mai dernier, Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, et moi-même avons consulté les élus et les responsables de partis politiques afin de connaître leur sentiment.

C'est sur le fondement de ces consultations et de l'avis des scientifiques que nous allons prendre des mesures pour aménager les règles de la campagne électorale, ainsi que celles qui sont afférentes aux opérations de vote proprement dites.

Nous préparons actuellement, pour ce faire, des mesures, qui seront prises par décret ainsi que par voie de circulaires. Je reviendrai évidemment dans la discussion sur ce choix, puisqu'un certain nombre de mesures dont nous allons débattre aujourd'hui relèvent bien – il faut avoir le courage de le dire – du pouvoir réglementaire, voire de la simple circulaire. Il faut que les Français entendent cette réalité, monsieur le président Bas !

Concernant la campagne électorale, ces mesures consistent, d'une part, à assurer une offre gratuite d'hébergement en ligne des professions de foi qui auront été validées par une commission de propagande électorale – cette mesure a déjà été discutée avec les responsables de partis politiques et d'associations d'élus –, et, d'autre part, à rendre possible l'apposition d'une deuxième affiche électorale, dont les frais d'impression seront pris en charge par l'État.

S'agissant de l'élection à proprement parler, nous interviendrons bien, monsieur le président de la commission, mesdames, messieurs les sénateurs, pour assouplir le régime des procurations, pour élargir les cas où un délégué d'officier

de police judiciaire peut se déplacer, supprimer la nécessité d'un motif pour établir une procuration et permettre à ces délégués de recueillir des procurations dans des lieux ouverts au public.

Nous prévoyons bien d'adresser aux maires et aux présidents de bureaux de vote des recommandations portant sur l'organisation des bureaux et du dépouillement, afin que les opérations se passent dans les meilleures conditions sanitaires possible. Évidemment, les dispositifs de protection sanitaire des électeurs et des personnes participant à la tenue des bureaux de vote seront pris en charge.

Ces dernières dispositions permettent de montrer que l'on peut voter en confiance et que toutes les mesures sanitaires ont été prises. Vous avez rappelé combien cela est important, monsieur Perrin, et vous aussi, monsieur le président de la commission.

Qu'il s'agisse des mesures portant sur les procurations ou de celles qui concernent l'organisation des opérations de vote, nous avons réussi à les mettre en place dans des délais restreints avant le premier tour. Nous avons aujourd'hui un mois devant nous pour nous préparer au mieux, de manière conjointe entre État et communes, comme nous l'avons toujours fait.

Permettre à chacun d'exprimer son vote est bien – j'en suis sûr, monsieur Perrin, monsieur le président Bas, mesdames, messieurs les sénateurs – l'objet de cette proposition de loi ; le Gouvernement n'en doute absolument pas.

Il n'est d'ailleurs pas défavorable à la mesure centrale de ce texte, consistant à porter à deux le nombre de procurations qu'un même mandataire peut détenir.

Si le Parlement souhaite procéder à cette évolution pour le second tour des élections municipales du 28 juin prochain, en raison de l'état d'urgence sanitaire et du contexte épidémique que nous continuons de connaître, le Gouvernement soutiendra évidemment ces initiatives.

Cependant, pour qu'elles aient un effet pleinement utile, il faut notamment qu'elles entrent en vigueur à temps pour la tenue du second tour le 28 juin prochain. Pour avoir bien écouté M. le président de la commission, je crois que nous partageons, toutes et tous ici, cette préoccupation.

À cet égard, il me semble que le projet de loi actuellement en discussion à l'Assemblée nationale constitue un vecteur plus sûr et plus efficace compte tenu de l'urgence ; j'ai bien noté, monsieur le président de la commission, que nous aurions un débat sur cette question.

Au demeurant, la présente proposition de loi, dont le Gouvernement partage l'ambition – faciliter l'exercice du vote –, pose certaines difficultés qu'il faut savoir souligner.

Ainsi, devoir informer le mandataire qu'une procuration a été établie à son nom ferait porter une charge lourde et importante sur les fonctionnaires de police et les maires. Cela reviendrait sur l'avancée qu'a permise un décret de février 2004 – Nicolas Sarkozy était alors ministre de l'intérieur –, qui prévoyait la fin de l'obligation d'information du mandataire. Son objet était d'affirmer qu'il revenait à la personne qui établissait une procuration d'en avertir son mandataire, et non aux pouvoirs publics.

Cette position du ministre de l'intérieur de 2004 nous paraît toujours pertinente. Elle traduit, surtout, le fait que cette règle ne relève pas du niveau législatif, puisqu'il avait alors été procédé par décret.

D'autres difficultés prévisibles résulteraient de l'adoption du texte présenté aujourd'hui. Ainsi, la capacité de confier une procuration à un parent, un enfant, un frère ou une sœur qui serait domicilié hors de sa propre commune d'inscription sur les listes électorales ne pourrait pas faire l'objet de vérifications. Il faut savoir le dire, monsieur le président de la commission ! Je vous ai entendu parler de cette mesure : elle satisferait à l'évidence la plupart de nos concitoyens, elle est même une mesure de bon sens, mais encore faut-il pouvoir la mettre en œuvre dans les délais requis !

Je veux vous rappeler à ce propos que ce sont aujourd'hui encore les maires qui vérifient qu'un mandataire n'est pas porteur de plus d'une procuration. Or qu'en est-il ? L'Insee n'est techniquement pas en mesure de permettre cette vérification, qui vise à limiter le fait qu'une même personne détienne des procurations trop nombreuses. Faute d'outil adapté, un tel dispositif pourrait favoriser des démarches frauduleuses ; ce n'est pas, me semble-t-il, ce que nous recherchons. C'est la raison pour laquelle le décret d'application de la loi Engagement et proximité sur ce point n'a pas encore été publié : c'est bien cette raison technique qui l'a empêché.

Par ailleurs, votre proposition de loi comprend des mesures utiles, que le Gouvernement partage, mais qui, pardonnez-moi d'insister, ne relèvent pas du domaine de la loi. Aussi sont-elles susceptibles d'être mises en œuvre par décrets, voire par simples circulaires. Telle est d'ailleurs notre intention.

C'est ainsi le cas de l'établissement de procurations pour les personnes vulnérables, comme je l'ai déjà indiqué, mais aussi de la suppression du motif justifiant le recours à la procuration.

C'est également le cas des dispositions relatives au matériel mis à la disposition des électeurs pour assurer leur protection lors du vote. Le ministre de l'intérieur s'y est déjà engagé : non seulement nous retiendrons toutes les préconisations du conseil scientifique, mais encore l'État prendra à sa charge l'équipement des bureaux de vote dans les communes, partout où cela sera nécessaire.

Enfin, bien évidemment, la police des bureaux de vote relève des présidents de ces bureaux. Un certain nombre de mesures figurant dans la proposition de loi dont nous discutons aujourd'hui relèvent de ce pouvoir de police et d'organisation du président du bureau de vote.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement partage une volonté, une ambition, celle que chacun puisse exprimer son vote le 28 juin, malgré le contexte sanitaire, en facilitant notamment le recours au vote par procuration.

Cependant, le Gouvernement ne peut soutenir la proposition de loi examinée ce jour, car elle abrite de trop nombreuses mesures ne présentant pas de caractère législatif. Surtout, elle pourrait ne pas entrer en vigueur à brève échéance, ce qui priverait d'effet utile les dispositions intéressantes qu'elle comprend, lesquelles, je le redis, trouveront une traduction réglementaire ou par circulaires.

Monsieur le sénateur Perrin, vous avez cité Jacques Cœur. Vous savez, vous parlez à un Berruyer : « À cœur vaillant rien d'impossible ! » est la devise de la ville de Bourges. Soyez donc certain que le Gouvernement est attaché à faire preuve de la plus grande vaillance et de détermination afin que la participation soit la plus large possible le 28 juin, notamment grâce aux mesures que nous prendrons, conformément à notre Constitution, par voie de décrets, parfois de circulaires.

Voilà, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, ce que je souhaitais vous indiquer. (*Applaudissements sur les travées du groupe LaREM.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Marc Gabouty.

M. Jean-Marc Gabouty. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, cette proposition de loi présente bien sûr un caractère d'actualité, pour ne pas dire d'urgence, car elle concerne le second tour des élections municipales et communautaires, lequel se déroulera le 28 juin prochain.

Je regrette d'ailleurs que ce texte soit aussi daté, même si l'hypothèse d'un nouveau report du second tour est une hypothèse aujourd'hui peu probable. De façon générale, il vaut mieux éviter les dates dans une loi, bien que, en l'occurrence, il s'agisse ici de prendre des mesures de bon sens et d'inciter nos concitoyens à participer au second tour de l'élection en facilitant l'établissement de procurations.

Certes, cette proposition de loi est un texte d'opportunité. Il convient de tirer les leçons du premier tour des élections municipales du 16 mars dernier, lors duquel le taux de participation a été particulièrement bas, inférieur à 45 %, soit le taux le plus faible jamais enregistré. Les élections municipales et l'élection présidentielle demeurent pourtant les scrutins auxquels nos compatriotes participent le plus.

À cet égard, permettez-moi d'émettre une réserve sur la comparaison du président Bas. Les élections législatives sont en général un peu moins suivies. Mieux vaut donc éviter de comparer les taux de participation aux élections législatives, européennes, régionales et municipales entre eux.

Il est vrai toutefois que l'on constate une tendance lourde depuis quatre décennies. Le taux de participation baisse de façon régulière : alors qu'il était de près de 80 % en 1983, il est passé à 64 % en 2014. Cette tendance a plusieurs causes, pas uniquement civiques.

La mobilité des familles est l'une d'elles. Les listes électorales comprennent par exemple des jeunes ayant quitté leur famille et s'étant installés à l'autre bout de la France, sans s'être inscrits ailleurs. Il faudra un jour se pencher sur les modalités d'inscription automatique sur les listes électorales qui avaient été esquissées voilà quelques années, mais qui, concrètement, sont restées lettre morte. De nombreuses listes électorales ne correspondent plus tout à fait aux habitants des communes, ce qui est un peu gênant.

Au-delà de ce constat, le fait est que le taux de participation aux municipales de 2020 s'est effondré. Ce phénomène est en grande partie imputable à une forte amplification des craintes sanitaires à la veille du premier tour, notamment après l'annonce de la fermeture des écoles, des collèges, des lycées et des universités, puis des bars et des restaurants, et à l'instauration de mesures de confinement. Il faut dire que l'alerte justifiée du Premier ministre le samedi soir ayant précédé le confinement a fait l'effet d'une douche écossaise et entraîné une baisse du taux de participation de plusieurs points.

Le maintien du premier tour a été une erreur (*Murmures sur les travées du groupe Les Républicains.*), sachant que la possibilité d'organiser le second tour sept jours plus tard était très peu probable. Je le dis alors que j'étais personnellement favorable au maintien du premier tour. Lorsqu'on est impliqué dans une élection municipale, assez haut sur la liste, on a en effet envie qu'elle ait lieu, c'est humain. Je le recon-

nais, ce fut une erreur, qu'il nous faut aujourd'hui assumer collectivement, car peu de responsables politiques étaient alors favorables au report du premier tour.

Pour les conseils municipaux qui n'ont pas été élus ou qui ne l'ont pas été au complet en mars, lesquels représentent une minorité de communes, mais une large majorité des électeurs inscrits, le scrutin a été fixé au 28 juin.

À titre personnel, je n'étais pas très favorable à cette date, pour des raisons liées non pas à la situation sanitaire, mais au climat politique et social. Alors que l'urgence est de relancer l'économie, je ne pense pas que le deuxième tour des élections municipales fasse partie des principales préoccupations de nos concitoyens, plus désireux de pouvoir retrouver leur famille ou de partir en vacances. Lors d'un sondage, 55 % d'entre eux ont d'ailleurs déclaré qu'ils pensaient que le 28 juin n'était pas la meilleure date ; ce n'était certes qu'un sondage...

Le taux de participation au second tour, mais j'espère me tromper, risque donc d'être aussi modeste qu'en mars, d'autant que les élections auront principalement lieu dans des collectivités urbaines, où l'on vote traditionnellement moins que dans les zones rurales. Permettez-moi donc d'être assez pessimiste, même si je fais partie de ceux qui, dans leur commune, essaient de mobiliser leurs concitoyens.

Le texte qui nous est aujourd'hui soumis est un support spécifique visant à mieux organiser cette élection et à favoriser le vote par procuration. J'adhère bien sûr à cette initiative, en particulier aux dispositifs qui seront pour la circonstance les plus opérationnels. Notre groupe a déposé plusieurs amendements visant à proposer des simplifications, qui seront peut-être ensuite adoptées dans d'autres textes législatifs ou réglementaires.

Je pense qu'il nous faut rester très pragmatiques. L'organisation des bureaux de vote, telle qu'elle est envisagée, est indispensable d'un point de vue sanitaire, mais, très franchement, elle ne donnera pas envie d'aller voter à ceux qui ne sont pas motivés, il faut bien le dire. Dans certaines communes, le jour de l'élection est habituellement un événement social. Les gens se retrouvent sur la place, dans la cour de l'école ou sur un parking pour discuter. Cet aspect social n'existera pas lors du second tour, en tout cas à l'intérieur des bureaux de vote.

Je suis favorable au fait de faciliter, voire de promouvoir les procurations, car cela permettra de gagner quelques points de participation et de satisfaire un nombre non négligeable d'électeurs, notamment de personnes âgées. Meurtries de ne pas pouvoir se déplacer, mais prudentes, elles se sentent pénalisées, alors qu'aller voter n'est pas forcément le premier souci d'autres catégories d'électeurs.

Peu m'importe que les mesures soient d'ordre législatif ou réglementaire. Je constate qu'il semble y avoir un accord sur le fond, au moins sur l'essentiel, notamment sur les deux procurations, monsieur le secrétaire d'État, et sur la simplification des motifs invoqués.

Trouvons donc ensemble les moyens d'atteindre notre but, qui est de favoriser le vote de nos concitoyens le 28 juin prochain. Pourquoi ne pas également conserver certaines mesures efficaces discutées aujourd'hui dans un esprit républicain pour les prochains scrutins ?

M. le président. La parole est à M. Arnaud de Belenet. *(Applaudissements sur les travées du groupe LaREM.)*

M. Arnaud de Belenet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, oui, il nous faut rassurer nos concitoyens et les protéger, organiser les élections municipales rapidement, dans de bonnes conditions, et installer les exécutifs locaux. Tout cela relève d'un impératif moral, politique, cela a été dit, mais aussi démocratique, économique et social.

Le fond du texte ne pose pas de difficulté particulière, même si, pour reprendre l'expression du président-rapporteur, le « cheval » législatif choisi, dans la précipitation et de façon incohérente, peut poser question. En revanche, la visibilité offerte à nos concitoyens, à ceux qui organisent les élections, à ceux qui vont donner procuration, à ceux qui cherchent à en obtenir n'est pas au rendez-vous.

Je m'interroge également sur le contenu législatif du texte. L'article 1^{er} A prévoit une clause de revoyure avec le comité scientifique ; très bien, mais est-il nécessaire de l'inscrire dans la loi ? Certes, cela ne coûte rien de l'afficher, bien évidemment.

Le fait de mettre à la charge de l'État les dépenses engendrées par la situation sanitaire ne pose pas de difficultés non plus, car il s'agit évidemment de protéger les électeurs. C'est cohérent avec les autres mesures du texte, mais, encore une fois, ces questions relèvent-elles du domaine de la loi ? Je n'en suis pas sûr non plus.

En revanche, les dispositions visant à accélérer l'application des dispositions prévues dans la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi Engagement et proximité, afin que des personnes résidant dans des communes différentes puissent être mandataires et mandants relèvent bien de la loi. Elles ne posent pas de difficulté, nous y adhérons.

L'article 1^{er} bis permet à chaque mandataire de disposer de deux procurations. Le ministre de l'intérieur s'est exprimé sur ce point le 23 mai dernier. Cette demande avait été explicitement formulée par les sept présidents d'associations représentant les élus locaux. Bien évidemment, cette disposition entre dans le champ de compétences du ministre de l'intérieur.

Certaines mesures, comme le maintien des procurations déjà établies pour le premier ou le second tour, ont été prises dans le décret du 27 mai.

J'ai l'habitude d'être aimable, particulièrement avec mes collègues, mais aussi honnête intellectuellement. Que dire donc de l'article 2 bis, qui prévoit la mise à disposition des équipements de protection nécessaires à la sécurité sanitaire ? À titre personnel, ces dispositions me laissent perplexe, car elles ne sont pas détaillées dans le texte, pas plus d'ailleurs que celles qui concernent le déplacement des autorités compétentes pour établir ou retirer la procuration de certains électeurs.

Je le répète, nous partageons les objectifs du texte, qui ne posent pas de difficulté ; en revanche, du point de vue de la méthode, nous pourrions gagner en lisibilité.

Je rappelle qu'un projet de loi électorale assez vaste, qui a été enrichi par l'Assemblée nationale, est inscrit à l'ordre du jour de nos travaux le 10 juin prochain et qu'un certain nombre de dispositions portant sur les opérations électorales entreront en vigueur prochainement. Je pense à la proposition de loi d'Alain Richard visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, dont une grande partie des

dispositions entreront en vigueur le 30 juin de cette année, et à la loi Engagement et proximité, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

De nombreuses autres propositions de loi ont été déposées sur des sujets proches. Je pense à celle d'Alain Fouché, à celle de nos collègues de l'Assemblée nationale et à celle d'Éric Kerrouche sur le vote par correspondance.

Ces différents textes ne nous font pas gagner en lisibilité. Or notre responsabilité collective est évidemment d'atteindre l'objectif qui fait consensus ici, mais d'une manière lisible et efficace.

Je le répète, ce texte ne pose pas de problème sur le fond, même si j'émetts une réserve sur les dispositions relevant du domaine réglementaire. En revanche, il nous faut un véhicule efficace, lisible.

Rien ne nous interdit ensuite évidemment, comme l'a relevé Jean-Marc Gabouty, de poursuivre notre réflexion au-delà de l'échéance du second tour des élections municipales sur l'automatisation de l'inscription sur les listes électorales, sur la mise en œuvre de la diffusion dématérialisée de la propagande, sur l'enregistrement d'un certain nombre de données, notamment les adresses e-mail, sur le vote par correspondance ou électronique, même si, à titre personnel, j'y adhère assez peu, ainsi que sur les multiples autres thématiques qui nous préoccupent depuis de nombreuses années à l'échelon local et que les présidents des sept associations d'élus ont évoquées dans leur dernier courrier.

Nous ne répondrons pas dans l'urgence à toutes leurs préoccupations, mais j'espère que nous pourrions *in fine* adopter un texte efficace et lisible, plutôt que de multiples propositions de loi, puisqu'il existe un consensus sur le fond, afin de permettre à nos concitoyens et à ceux qui organisent les élections localement de ne pas se perdre en conjectures et en interrogations chronophages d'ici au 28 juin. Tel sera en tout cas le sens du vote du groupe La République En Marche au Sénat.

Aujourd'hui, quand on est candidat, on ne sait que répondre sur le terrain à nos concitoyens qui nous interrogent sur le nombre de procurations autorisées – une ou deux? –, sur le lieu de résidence, compte tenu de la multiplication des initiatives. À titre personnel, j'aimerais que nous privilégions l'efficacité. Le texte que nous examinerons le 10 juin a le mérite d'être clair et global. Il nous conviendra très bien.

M. le président. La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, si nous discutons aujourd'hui de cette proposition de loi, c'est parce que le Gouvernement, monsieur le secrétaire d'État, a fait un choix qui a créé une situation sans précédent et suscité des incertitudes politiques et juridiques : le maintien du premier tour des élections municipales quarante-huit heures, je le rappelle, avant l'annonce du confinement total du pays.

L'exécutif a décidé de maintenir le premier tour en sachant pertinemment que le second ne pourrait avoir lieu comme prévu. C'est cette décision et ses conséquences qui nous conduisent aujourd'hui à légiférer, de manière « palliative », même si on se demande s'il s'agit aujourd'hui de soulager certaines forces politiques ou les électeurs. On fait du rafistolage...

L'histoire nous rappelle pourtant qu'il a été possible de reporter des élections pour des motifs bien moins graves que la pandémie de Covid-19. En 2008, le seul cumul de l'élection présidentielle et des élections législatives a suffi à reporter d'un an les élections municipales.

Cette fois, le Gouvernement a préféré mettre en danger nos concitoyens et les soumettre à des injonctions contradictoires : restez chez vous, mais n'oubliez pas d'aller voter ! Le caractère exceptionnel de la situation et le motif d'intérêt général justifiaient pourtant largement le report du premier tour.

Alors oui, le présent texte de la majorité sénatoriale, même s'il constitue un véhicule législatif quelque peu douteux – excusez-moi, monsieur Bas –, comporte des dispositions de bon sens. Il s'agit de faciliter l'établissement de procurations et de permettre à tous les bureaux de vote de disposer des équipements de protection nécessaires, sans pour autant que ces dispositions pèsent sur le budget des communes. C'est un moindre mal. Même si ces dispositions paraissent évidentes, elles ne sont pas satisfaisantes, toutes les propositions faites pour le second tour étant aujourd'hui imparfaites.

Du fait de ce fragile équilibre, une forte pression s'exerce encore une fois sur les acteurs locaux, qui doivent innover avec des moyens limités pour faire vivre la démocratie locale. L'échelon local demeure l'éternelle variable d'ajustement budgétaire des gouvernements, que ce soit en temps de crise ou non, comme on a pu le constater lors de l'annonce du plan de soutien aux collectivités. Alors qu'il était très attendu, ce plan est insuffisant à bien des égards et risque d'inciter les collectivités à s'endetter.

L'échelon local est sursollicité et, « en même temps », le Gouvernement défend une spécialisation des compétences, comme l'ont d'ailleurs fait de précédents gouvernements, plutôt que la clause générale de compétence, seule capable de permettre le respect du principe de libre administration des communes, à condition bien sûr qu'elle s'accompagne de moyens suffisants.

Ce texte enfonce également la porte, si je puis dire, s'agissant de problèmes ayant déjà été soumis au Conseil constitutionnel, le Conseil d'État lui ayant transmis deux questions prioritaires de constitutionnalité sur la sincérité d'un scrutin ainsi disloqué et s'étant déroulé dans des conditions déplorable.

Les recours se multiplient devant le juge de l'élection. Au 19 avril, on en comptait 2 828, contre 1 513 en 2014. Certains plaignants sont des élus, qui mettent eux-mêmes en doute la légitimité qu'ils tirent de cette élection. Nous pensons également à tous ces candidats et élus qui ont dû faire avec ce troublant entre-deux imposé d'en haut.

Si certaines des dispositions du présent texte étaient adoptées, elles entraîneraient une organisation du second tour différente du premier. Dès lors, mes chers collègues, nous ne pouvons que nous interroger sur l'égalité devant le suffrage.

Si ce texte vise à lutter contre l'abstention, laquelle a atteint un niveau record lors du premier tour – je rappelle que le taux d'abstention s'est établi à 55 %, soit près de 20 points de plus qu'en 2014 –, ce pansement législatif ne permettra pas selon nous de refermer la plaie démocratique qui s'est ouverte.

Les personnes âgées et les parents de jeunes enfants ont été les premiers abstentionnistes « contraints » du premier tour. Le second tour s'annonce tout aussi sombre. La vague de chômage – le nombre de chômeurs a augmenté de 843 000 en avril – est significative de la détresse dans laquelle vont se retrouver un grand nombre de Françaises et de Français. Alors que le feuillet de l'élection est complexe et qu'une partie de la population se demande comment tenir jusqu'à la fin du mois, on peine à croire qu'on pourra mobiliser nos concitoyens pour ce scrutin.

Notre régime démocratique est malade, mes chers collègues, et ce depuis longtemps. Nos institutions sont minées par le présidentielisme et le néolibéralisme. L'impact sur la démocratie réelle est sans précédent, la souveraineté populaire locale étant confisquée. Les intérêts égoïstes du marché et de ses représentants portent atteinte à la démocratie et à ce qu'elle devrait être comme moyen et comme fin. La V^e République, qui est née du chaos, ne brille aujourd'hui que par son impuissance. Elle favorise le développement d'un régime autoritaire d'exception, alors qu'elle pourrait accoucher d'une République des communs, plus juste, plus égalitaire, plus participative.

La campagne électorale pour le second tour ne pourra pas se dérouler dans les conditions habituelles garantissant une proximité avec les électrices et les électeurs. Le manque de lisibilité de l'organisation du scrutin du 28 juin et l'impératif de sécurité des opérations électorales font douter de la portée réelle des propositions dont nous débattons aujourd'hui. Les enjeux vont bien au-delà des seules questions techniques.

Pour toutes ces raisons, bien que nous soyons d'accord sur le principe des deux procurations, notre position sur ce texte dépendra du sort qui sera réservé à un certain nombre d'amendements tendant non pas à prendre en compte la situation exceptionnelle résultant de l'épidémie de Covid-19, mais à défendre des positions portées politiquement par certains bien avant la crise. Or elles ne nous paraissent pas favoriser la souveraineté populaire et la démocratie locale. En conséquence, nous nous abstenons ou nous voterons contre ce texte.

M. le président. La parole est à M. Dany Wattebled. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants.)*

M. Dany Wattebled. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, les procurations électorales, introduites en 1946, ont longtemps été réservées à certains électeurs. Leur périmètre s'est peu à peu élargi, notamment après la suppression du vote par correspondance en 1975. Aujourd'hui, elles servent à remédier à l'absence temporaire d'un électeur, pour des raisons tant personnelles que professionnelles.

La proposition de loi que nous examinons cet après-midi vise à améliorer l'information du mandataire lorsque l'établissement d'une procuration est demandé, ainsi que les conditions d'organisation du vote. Les modalités de mise en œuvre seraient précisées par décret en Conseil d'État. Il s'agit ainsi de sécuriser le recours aux procurations.

En pratique, si le mandant oublie d'informer son mandataire, cela peut empêcher l'exercice de son droit de vote. À cet égard, je regrette la suppression du volet « mandataire » du formulaire de procuration depuis 2006.

Plus largement, la proposition de loi vise à sécuriser les opérations de vote. Le jour du scrutin, et jusqu'à la fin du dépouillement, les membres du bureau de vote et les repré-

sentants des candidats seraient chargés de contrôler la régularité des procurations. Je me félicite de ce que ce dispositif n'ait pas été conservé par la commission, la vérification de la régularité des procurations établies relevant du maire, sous le contrôle du juge de l'élection. Il n'appartient pas au bureau de vote de refuser d'enregistrer le vote d'un mandataire et de contrôler la compétence territoriale de l'autorité devant laquelle a été établie la procuration.

Par ailleurs, je me réjouis que la commission ait souhaité renforcer les précautions sanitaires lors du second tour des élections municipales le 28 juin prochain et étendre le recours aux procurations. Les procurations sont indispensables pour tous les citoyens, malades ou vulnérables, qui, en cette période de crise sanitaire, sont dans l'incapacité de se rendre dans un bureau de vote.

Je suis donc heureux que la commission ait enrichi le texte par un certain nombre de dispositions. À cet égard, je mettrai l'accent sur plusieurs mesures permettant de faciliter le recours au vote par procuration.

La première consiste à autoriser deux procurations par mandataire, au lieu d'une seule, ce qui va augmenter le nombre de procurations établies sur le territoire national.

La seconde permet à un électeur de disposer d'une procuration dans une autre commune, mais uniquement pour voter au nom d'un ascendant, d'un descendant, d'un frère ou d'une sœur.

La troisième est la consécration du droit pour certains électeurs de demander aux autorités compétentes de se déplacer jusqu'à leur domicile pour établir ou retirer leur procuration, notamment lorsqu'ils présentent une vulnérabilité physique ou qu'ils ont été exposés au Covid-19. Un plus grand nombre de procurations doivent pouvoir être établies au domicile des électeurs et dans les hébergements collectifs, notamment au sein des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Je me réjouis également de l'adoption de deux dispositions visant à sécuriser les opérations de vote : la mise à disposition d'équipements de protection adaptés non seulement pour les électeurs qui n'en ont pas, mais également pour les personnes participant aux opérations électorales, et un meilleur encadrement de l'organisation du dépouillement. Chaque président de bureau de vote pourra en effet déterminer le nombre de personnes autorisées à participer ou à assister au dépouillement, en fonction des consignes sanitaires et de la superficie des locaux.

Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, 16,5 millions d'électeurs sont appelés aux urnes le 28 juin prochain, dans 4 857 communes, dont 1 442 communes de 1 000 habitants et plus.

Compte tenu de l'épidémie de Covid-19, ce scrutin implique de prendre un certain nombre de précautions. Cette proposition de loi permet, de manière très pragmatique, de renforcer la sécurité sanitaire dans tous les bureaux de vote. Les membres du groupe Les Indépendants partagent cet objectif et soutiennent sans réserve cette démarche. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants. – M. Jérôme Bascher applaudit également.)*

M. le président. La parole est à Mme Françoise Gatel. *(Applaudissements sur les travées du groupe UC. – M. Vincent Segouin applaudit également.)*

Mme Françoise Gatel. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la crise sanitaire a brutalement et étrangement interrompu le cycle des élections municipales, suspendant le temps, mais aussi la tenue du second tour et prolongeant le mandat des maires sortants.

Si cette situation incongrue a été parfois compliquée dans certaines communes, elle a montré une fois de plus, et d'une manière très forte, la solidité et le sens de la responsabilité des élus locaux. Les maires ont fait face avec détermination, courage et efficacité. Aujourd'hui encore, ils relèvent le défi de la réouverture des écoles.

Pour paraphraser votre propos, monsieur le secrétaire d'État, eux aussi soulèvent les difficultés, mais ils les surmontent, car ils y sont contraints. Ils font même parfois l'impossible, en tout cas pour l'école.

Comme ceux qui soignent, protègent et nous nourrissent, les maires ont vraiment fait partie pendant cette crise sanitaire des « essentiels », ceux qui permettent à la France de tenir en cas de gros temps.

La décision d'organiser le second tour des élections municipales le 28 juin prochain est sans doute pertinente, malgré des conditions de campagne difficiles, car la France doit revenir à la vie très rapidement.

Pour cela, la gouvernance des collectivités doit être stabilisée, sécurisée, car d'autres coups de tonnerre nous attendent. En outre, les collectivités sont les acteurs indispensables de la relance économique. Mais la démocratie doit tout autant être renforcée.

En ce sens, la proposition de loi de Cédric Perrin est tout à fait judicieuse, car, en période d'urgence, nous avons la responsabilité collective de relever deux défis : le risque sanitaire et l'expression démocratique. Telle était également le sens de la pertinente proposition de loi de MM. Bas, Retailleau et Marseille.

Le premier défi est sanitaire. Le danger de reprise de l'épidémie existe. Aussi, protéger nos concitoyens électeurs, mais également ceux qui organisent les opérations de vote, s'impose naturellement.

Nous adhérons donc totalement à la proposition de mise à disposition d'équipements de protection pour ces deux catégories de personnes, dans les 4857 communes de France concernées par le second tour. Les collectivités ont dû et ont su pallier l'insuffisance des protections sanitaires, mais on ne peut aujourd'hui exiger d'elles qu'elles assument ce coût supplémentaire, qui relève de la vie démocratique. Il appartient donc à l'État de le financer.

Le second défi, qui n'est pas le moindre, est démocratique. L'élection municipale est en général un scrutin au taux de participation significatif.

Or, au mois de mars dernier, l'abstention a atteint plus de 52 % des inscrits, soit une hausse de près de 19 points par rapport à 2014. Nous devons aujourd'hui permettre au maximum des 16,5 millions d'électeurs appelés aux urnes le 28 juin prochain d'exercer ce droit sacré qu'est le droit de vote. Les rassurer sur le risque sanitaire est indispensable, mais notre devoir est aussi de faciliter l'exercice de ce droit pendant l'état d'urgence sanitaire, par l'assouplissement exceptionnel du dispositif de procuration.

Monsieur le secrétaire d'État, Sénèque disait : « La vie, ce n'est pas d'attendre que l'orage passe, c'est d'apprendre à danser sous la pluie. » C'est comme cela que vous nous

avez expliqué de manière pertinente qu'il fallait prendre des mesures particulières et exceptionnelles pour gérer la crise avec efficacité, et le Sénat a assumé sa responsabilité.

Il doit en être encore ainsi aujourd'hui, par l'adoption de mesures exceptionnelles dans un temps limité. En ce sens, le vote par correspondance participe de la volonté de faciliter l'expression démocratique.

Monsieur le secrétaire d'État, si les circulaires et les ordonnances avaient jamais séduit les électeurs, cela se saurait ! Quand des temps plus sereins seront revenus, il conviendra de réfléchir de manière plus large et plus approfondie à tous les dispositifs qui favorisent le vote et à leur sécurité. Si nous partageons la volonté d'encourager l'expression démocratique par le vote, il vous appartient d'être offensif quant à la mobilisation effective des autorités compétentes pour établir les procurations, afin d'en faciliter la réalisation et d'en augmenter le nombre.

Dans ces circonstances, il me semble que nous avons oublié un acteur, à savoir la belle endormie qu'est La Poste. Dans ce magnifique pays dont on dit qu'il doit se déconfiner, La Poste a sans doute raté cette nouvelle, parce qu'elle fonctionne très au ralenti ! Dans mon département d'Ille-et-Vilaine, elle déclare qu'elle reviendra à la normale au mois de septembre prochain... Il faut lui rappeler que des élections auront lieu le 28 juin prochain !

Monsieur le secrétaire d'État, depuis le début de la crise, le Sénat n'a jamais failli à sa responsabilité, mes collègues l'ont rappelé : il a donné au Gouvernement des moyens exceptionnels, se délestant parfois même de certaines de ses prérogatives de législateur.

Quand le pays est en danger, les clivages doivent s'effacer pour faire face ensemble. Vous nous l'avez dit, nous l'avons fait, et c'est si vrai, monsieur le secrétaire d'État, que c'est aujourd'hui à votre tour de faire preuve du même sens des responsabilités, en permettant la prospérité rapide de cette proposition de loi en intelligence et en coopération avec le Sénat.

La démocratie ne peut souffrir lenteur ou indifférence, *a fortiori* en état d'urgence, car, après l'heure, ce n'est plus l'heure ! (*Applaudissements sur les travées des groupes UC et Les Républicains.*)

M. François Bonhomme. Bien dit !

M. le président. La parole est à M. Éric Kerrouche. (*Applaudissements sur les travées du groupe SOCR.*)

M. Éric Kerrouche. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous examinons la proposition de loi de M. Cédric Perrin, qui sert de véhicule législatif à celle de MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille. Cette méthode, assez peu commune, répond à l'urgence de la tenue du prochain scrutin municipal prévu le 28 juin prochain, sous réserve d'un avis du conseil scientifique.

Il s'agit donc de faire une bouture, en espérant que le greffon puisse prospérer dans le premier texte, mais cela dépendra en grande partie de la bonne volonté du Gouvernement. Je ne puis que regretter que la procédure accélérée n'ait pas été engagée. Pourtant, selon le Conseil constitutionnel, le Gouvernement a la faculté de la mobiliser à tout moment, jusqu'avant le début de l'examen d'un texte, même si les conférences des présidents des deux assemblées peuvent s'y opposer.

Cette proposition de loi a pour objet de répondre, d'une part, à un enjeu de santé publique, et, d'autre part, à un enjeu démocratique, en étendant le recours aux procurations et en sécurisant l'organisation du scrutin pour les presque 17 millions d'électeurs des 4 857 communes concernées.

Le premier tour ayant été marqué par une abstention inédite sous la V^e République, il faut favoriser la participation de tous au second tour.

En France, l'abstention aux élections municipales est un phénomène qui se développe dans le temps. L'élection locale n'échappe plus à la tendance globale à la désaffection à l'égard de la participation politique. Dans les années 1990, la participation aux municipales est passée sous la barre des 80 % ; dans les années 2000, elle s'est établie à moins de 70 %. Nous pensions avoir atteint un taux plancher en 2014, avec une participation de 63,5 %, et cela en dépit de l'attachement des Français à leur maire et à leur commune.

La réponse abstentionniste est un mouvement de fond, symptôme d'un malaise de la représentation politique. Toutefois, l'effondrement de la participation du 15 mars dernier a une tout autre cause : alors que, à la veille du premier tour la France, passait au stade 3 de l'épidémie, il a été décidé de maintenir ce scrutin.

Il est certain que, si les acteurs politiques avaient alors disposé de toutes les informations, ces élections auraient probablement été reportées. En l'occurrence, le premier tour a eu lieu alors que l'on savait pertinemment que le second ne pourrait être organisé. Résultat, la participation s'est établie à moins de 45 %, chutant d'à peu près vingt points. Pour la première fois depuis le début de la V^e République, moins de la moitié des Français inscrits sur les listes électorales se sont déplacés pour une élection municipale. Dans un pays comme le nôtre, qui est viscéralement attaché au fait majoritaire, une participation en deçà des 50 % est très symbolique.

Selon l'enquête Ipsos-Cevipof des 16 et 17 mars 2020, quelque 57 % des répondants qui n'ont pas participé au scrutin indiquaient ne pas l'avoir fait à cause du coronavirus. Cette abstention a été fortement différentielle. Toujours selon cette enquête, la proportion d'abstentionnistes a crû en fonction de l'âge : de 32 % parmi les 18-24 ans à 67 % parmi les plus de 65 ans.

Par ailleurs, si 48 % des abstentionnistes des communes rurales ont invoqué le coronavirus, ce taux était de près de 70 % dans les communes urbaines.

On peut donc en conclure que, d'une certaine façon, le scrutin du 15 mars dernier a été lui aussi infecté par le coronavirus. Il est donc nécessaire de favoriser une participation dans un contexte inédit.

L'abstention pourrait tout à fait être aussi forte au second tour ; je vous rappelle qu'une enquête Cevipof conduite entre les 23 et le 24 mai souligne que 64 % des Français auraient souhaité un report des élections. Par ailleurs, une autre enquête révèle que seul un tiers des électeurs concernés se disent prêts à se déplacer. L'organisation du scrutin ne fait donc pas consensus, et il faut trouver des arguments légitimes.

Je sais que ce rendez-vous électoral présente pour la majorité beaucoup moins d'enjeux que les rendez-vous suivants. C'est pourquoi elle veut rapidement sortir de cette séquence. Reste que, au-delà du doute sur la participa-

tion, ce scrutin est singulier : incertitude sur le plan sanitaire, campagne électorale 2.0, risque juridique, puisque le Conseil d'État a transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité.

L'élection est coupée en deux, et il faut garantir le jeu démocratique lors d'un scrutin qui n'est vraiment pas comme les autres. Le conseil scientifique a invité à limiter les contacts pendant les campagnes et a énuméré des recommandations ; nous les partageons, elles sont reprises dans ce texte.

Par ailleurs, des dispositions dérogatoires sont proposées s'agissant des opérations de vote. Elles peuvent se heurter aux standards électoraux qui font que la stabilité doit prévaloir. Je crois néanmoins que, dans la période que nous vivons, nous devons savoir faire preuve d'une certaine plasticité.

Le texte de la commission propose d'étendre le recours aux procurations aux citoyens qui ne peuvent se rendre jusqu'à leur bureau de vote. L'élargissement du vivier des mandataires prévu par la loi Engagement et proximité est anticipé. Pourquoi pas ? C'est une bonne chose. Pourquoi s'arrêter là ? Nous défendrons des amendements visant à compléter cette mesure.

Nous avons aussi conscience que ces dispositions nécessiteront une mobilisation des services de l'État comme des communes. Toutefois, dans la mesure où cette proposition de loi se situe dans une perspective palliative, j'ai proposé, en complément et sans la remettre en cause, avec certains de mes collègues du groupe socialiste et républicain, de mettre en place un vote postal. Là encore, ce n'est pas une solution parfaite, mais cela pourrait rassurer les électeurs.

Si les estimations en matière de participation se vérifiaient, ce serait un problème non seulement pour le système politique, mais aussi pour les élus qui sont d'autant plus légitimes que la participation est forte.

Un amendement introduit à l'Assemblée nationale dans le texte qui est discuté vise à étendre le vote postal à l'ensemble des élections, preuve que le sujet se discute.

La France ne serait d'ailleurs pas le premier pays à le mettre en œuvre : des élections ont été organisées de cette manière en Bavière, en pleine épidémie du Covid-19. Certes, cette proposition présente un coût, qui reste à détailler, mais nous pensons que la démocratie n'a pas de prix et nous devons la faire vivre, comme diraient certains, « quoi qu'il en coûte ». *(Applaudissements sur les travées du groupe SÖCR.)*

M. le président. La parole est à M. François Bonhomme. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. François Bonhomme. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous examinons la proposition de loi de Cédric Perrin qui tend à sécuriser l'établissement des procurations électorales. Bien évidemment, ce texte est le produit d'un contexte très particulier, celui de la crise du Covid-19 et du report du second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines.

Je rappelle que pas moins de 16,5 millions d'électeurs seront ainsi appelés aux urnes le 28 juin prochain dans quelque 4 857 communes, et ce dans un contexte sanitaire totalement inédit. Cela nécessite naturellement une organisation particulière du scrutin, qui implique de prendre un certain nombre de précautions sanitaires – c'est notamment ce qu'a préconisé le conseil scientifique dans son avis du

18 mai dernier. Il est donc particulièrement important de veiller à sa consolidation et à sa sécurité sanitaire dans tous les bureaux de vote.

Dans cette perspective, je salue les travaux de la commission des lois, largement alimentés, il est vrai, par la proposition de loi déposée par nos collègues Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille, qui visait à mieux protéger les électeurs et les candidats pour le second tour des élections municipales du mois de juin 2020.

Ces travaux se sont concentrés sur deux axes prioritaires : la sécurisation des conditions d'organisation du scrutin et la généralisation du recours aux procurations, en particulier pour les électeurs susceptibles de rencontrer des difficultés à se rendre dans les bureaux de vote. Ces deux points relèvent à la fois d'un enjeu de santé publique et d'un enjeu démocratique dont nous ne saurions nous affranchir, compte tenu de l'importance du vote.

Je rappelle que le taux d'abstention a atteint plus de 55 % des inscrits lors du premier tour, soit une hausse de 18,8 points par rapport au scrutin de 2014.

En ce qui concerne l'extension du recours aux procurations, le texte que nous examinons vise avant tout à garantir une meilleure information du mandataire d'une procuration, afin de s'assurer qu'il se rende au bureau de vote en lieu et place du mandant. En effet, la proposition de loi initiale vise à améliorer l'information du mandataire, en précisant qu'il est informé de la demande d'établissement de la procuration et des conditions d'organisation du vote.

À ce titre, je rejoins l'initiative de Cédric Perrin de proposer un envoi électronique à l'adresse du mandataire, qui serait remplacé par courrier postal en l'absence d'accès à un moyen de communication dématérialisée. Je précise que je demeure toujours opposé au vote électronique, monsieur le secrétaire d'État, vieille lune technophile à mon sens, qui viendrait inévitablement affaiblir la solennité du vote, lequel doit demeurer un geste démocratique essentiel et physique.

Nous avons également proposé en commission qu'un même mandataire puisse recevoir deux procurations, afin de lui permettre de disposer d'une procuration supplémentaire établie sur le territoire national.

Nous avons également assoupli la procédure afin de faciliter les procurations pour la famille proche, puisque, à titre dérogatoire un électeur pourra disposer d'une procuration dans une autre commune, mais uniquement pour voter au nom d'un ascendant, d'un descendant, de son frère ou de sa sœur.

Enfin, je rejoins l'esprit de cette proposition de loi, qui est de protéger nos citoyens les plus fragiles en consacrant un droit pour certains électeurs d'établir leur procuration à domicile, notamment lorsque ces derniers risquent de développer une forme grave du Covid-19 ou qu'ils sont mis en quarantaine dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Il me paraît cohérent d'étendre cette procédure au retrait des procurations. Dans cette perspective, si nous aidons une personne âgée à établir sa procuration, il faut également l'aider à la retirer si elle le souhaite.

Par ailleurs, cette proposition de loi s'attache à sécuriser les opérations de vote. Il s'agit de préciser dans la loi que les équipements de protection tels que des masques devront être mis à la disposition des électeurs et de toutes les personnes

qui participent aux opérations de vote – président de bureau, assesseurs, délégués du candidat, scrutateurs du dépouillement et agents communaux. Il semble plus que cohérent que cette dépense revienne à l'État, au même titre que les autres dépenses liées à l'organisation du scrutin.

La stratégie sous-jacente de ce texte impliquera une grande mobilisation de la part du Gouvernement. Il incombera tout d'abord à ce dernier d'organiser un véritable service public des procurations. Il sera par ailleurs tenu de mobiliser les moyens nécessaires afin de permettre aux électeurs les plus fragiles d'exercer leur droit de vote.

En effet, comment les collectivités pourraient-elles assumer, elles seules, la responsabilité de la sécurité sanitaire des opérations de vote ? En particulier, il ne saurait y avoir une sécurisation sanitaire des opérations de vote sans prendre en compte la question du dépouillement, susceptible de représenter un risque sanitaire. C'est pourquoi ce texte prévoit également de mieux encadrer l'organisation du dépouillement.

Je suis tout à fait favorable à cette proposition de loi. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Leconte. *(Applaudissements sur les travées du groupe SOCR.)*

M. Jean-Yves Leconte. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, au début du mois de mai dernier, dans un avis politique sur la préservation de l'État de droit dans le contexte du Covid-19, la commission des affaires européennes du Sénat affirmait qu'elle considérait que les autorités nationales devraient s'abstenir de procéder à des modifications de la législation électorale pendant la pandémie.

Enfinement, elle ne faisait que rappeler la tradition républicaine de ne pas changer le droit électoral dans l'année précédant un scrutin, tradition consacrée dans la loi du 2 décembre 2019, sur l'initiative d'Alain Richard.

Bien entendu, ce que la loi peut faire, elle peut aussi le défaire. En outre, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), dont le rôle en matière de contrôle et de supervision électoral est reconnu, considère que la stabilité du droit électoral est une condition de la bonne information des électeurs et du bon fonctionnement de l'administration, ces deux éléments étant des préalables indispensables à la sincérité d'un scrutin.

Aussi, faisons preuve de prudence, cette dernière étant d'autant plus nécessaire que la loi du 23 mars 2020, qui ne prévoit pas plus de trois mois entre les deux tours de scrutin de la même élection, pose des questions inédites en matière d'égalité et de sincérité du scrutin ; c'est d'ailleurs pourquoi, le 26 mai dernier, le Conseil d'État a transmis au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité sur l'ensemble de l'article 19 de cette loi.

Pour ces raisons, il n'est probablement pas raisonnable de procéder aujourd'hui, entre les deux tours d'un même scrutin, à des modifications du code électoral, même si celles-ci répondent à une préoccupation réelle.

Je reprends bien entendu à mon compte les observations sur un second tour de scrutin où il sera possible de voter, mais pas vraiment de faire campagne, en tout cas de manière traditionnelle ; il n'est qu'à lire le rapport du conseil scientifique ou qu'à entendre les craintes de nombre de nos compatriotes sur les risques sanitaires pris par les électeurs, mais

aussi, et peut-être surtout, par tous ceux qui tiendront les bureaux de vote. L'abstention que cela pourrait provoquer est problématique.

Je comprends donc la démarche de plusieurs de nos collègues. Mais compte tenu des principes affirmés précédemment, modifier des règles en cours de route ne serait probablement pas convenable, surtout s'il s'agissait de mettre en œuvre un dispositif de vote par correspondance qui n'est plus utilisé depuis longtemps, qui ne participe plus de notre tradition républicaine et qui, lorsque nous l'utilisons, fut vecteur de nombreuses contestations, qui ont conduit à l'abandonner.

Enfin, alors qu'il est probable que cette proposition de loi ne puisse être adoptée avant le scrutin du 28 juin prochain, je crains qu'elle ne participe à brouiller la compréhension de ce scrutin et de ses règles par nos concitoyens, au lieu d'apporter une réponse réelle à l'enjeu majeur et essentiel de la participation.

M. le président. La parole est à M. Antoine Lefèvre.

M. Antoine Lefèvre. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, célébrant le rituel républicain du vote, Victor Hugo écrivait en 1850 : « Il y a dans l'année un jour où le plus imperceptible citoyen participe à la vie immense du pays tout entier, [...] où le plus faible sent en lui la grandeur de la souveraineté nationale, où le plus humble sent en lui l'âme de la patrie ! »

Les jours d'élection demeurent le moment le plus emblématique de l'exercice de la citoyenneté. Ils s'accompagnent, au sein des bureaux de vote, d'un rituel formalisé, associé au matériel, familier à l'électeur : les bulletins, l'isoloir et l'urne transparente.

Plusieurs dispositions de la partie législative du code électoral ont constitué lors de leur adoption de véritables innovations. Elles tendaient à garantir la confiance que les citoyens placent dans les opérations électorales, condition de la légitimité des résultats du scrutin.

La Constitution elle-même veille sur ce pacte républicain. Le juge de l'élection s'assure de l'égalité des citoyens, du secret du vote et de la sincérité du scrutin. Lorsque la législation électorale est modifiée, le juge constitutionnel contrôle sa conformité à ces mêmes principes.

Le principe de secret du vote exige que l'électeur émette son suffrage hors de tout regard extérieur, condition de sa liberté. La suppression du vote par correspondance en 1975 et l'installation de machines à voter, d'abord mécaniques, puis électroniques, ou encore les essais de vote par internet ont élargi les possibilités, mais avec beaucoup de réserves.

Le rétablissement du vote par correspondance, objet d'un amendement déposé par le président Bruno Retailleau et largement cosigné, n'est-il pas en nouvelle odeur de sainteté ? En effet, le ministre de l'intérieur a affirmé que « l'objectif du Gouvernement [était] de faire "en sorte qu'un maximum de Français puissent voter", dans "un cadre légal ou dans un cadre réglementaire qui peut évoluer d'ici au jour de l'élection" », laissant donc au Parlement la main, ainsi que la responsabilité des éventuelles difficultés de mise en place, inhérentes à des délais si brefs.

En 2014, j'ai présenté devant la commission des lois un rapport d'information sur le vote électronique. Cette modalité de vote est fortement réclamée, notamment, par un participant majeur de l'actuelle majorité, François

Bayrou, au prétexte qu'elle est utilisée par telle ou telle association : « L'espèce de blocage de la France sur le vote numérique par internet me paraît une absurdité. »

Devant une telle insistance, ce texte me donne l'occasion de remettre les pendules à l'heure. Si les présentes élections revêtent une particularité sanitaire qui ne doit cependant pas empêcher la volonté et la possibilité de chacun de voter, il n'est pas possible de s'avancer sur le vote électronique sans en connaître les dangers.

Pour être précis, il existe deux formes de vote électronique : par des machines à voter et par internet. Je n'évoquerai que ce dernier, puisque c'est celui-ci qui pose problème.

Soucieux de dresser un état des lieux précis de son usage, nous avons pour l'élaboration de ce rapport d'information rencontré des spécialistes – informaticiens et juristes – et des usagers, et étudié les expériences étrangères. Ce document en exposait les mérites et les risques. Nous nous étions alors prononcés pour le maintien de la situation actuelle : poursuite du vote par internet seulement pour les Français établis à l'étranger, à l'occasion des élections législatives.

En effet, en matière de vote à distance, la sécurité est d'autant plus délicate à garantir que la puissance publique n'a aucune prise ou aucun moyen de contrôle sur le terminal qui sert à l'électeur pour voter. Celui-ci choisit librement le terminal de vote, le plus souvent un ordinateur personnel.

Or, comme le rappelle l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), les moyens pour parer à tous les risques informatiques sont hors de prix pour un simple particulier. Ce risque est d'autant plus fort que, selon les électeurs, les terminaux varient, de même que les logiciels et les navigateurs.

En matière de secret, l'absence d'un cadre formel comme le passage dans l'isoloir n'assure pas les conditions garantissant le caractère non public du vote. L'électeur peut voter devant son ordinateur sous le regard, donc sous la pression plus ou moins forte d'un tiers. Tel le cas des personnes frappées d'illectronisme, soit par l'âge, soit par manque de formation.

On m'a rapporté, je m'en souviens, des cas de fêtes dont l'objet était de réunir, autour d'un moment de convivialité, des électeurs pour voter par internet. Ce type de vote soulève bien des difficultés : des habituels problèmes techniques aux enjeux sociaux de la fracture numérique.

Certes, depuis ce rapport d'information, les techniques ont fortement évolué, celles du *hacking* aussi, en corolaire, quand elles ne se sont pas développées. Il n'est qu'à voir les élections américaines de la fin de l'année 2016 et la suspicion à l'égard de la Russie, accusée d'avoir mené des attaques et des interférences au cours de la campagne qui a précédé ce résultat.

Cette situation a amené le ministère de l'intérieur à exclure, au mois de mars 2017, le recours au vote électronique pour les citoyens français de l'étranger pour l'élection présidentielle française des mois d'avril et de mai 2017, ainsi que pour les élections législatives qui suivaient.

En effet, si, pour certains, « voter de chez soi, sans prendre de risque, [...] augmenterait la participation », il est à craindre que cela n'accroisse, à due concurrence, si je puis dire, le risque d'attaque informatique. La pratique est intrinsèquement risquée tant sur le plan de l'identification de l'électeur que sur les recomptages *a posteriori*.

Enfin, selon le spécialiste du droit électoral Romain Rambaud, « on ne peut mettre en place » le vote électronique « un mois seulement avant le scrutin, en raison du principe de stabilité du droit électoral ».

Pour ce scrutin municipal de second tour, il n'est évidemment pas possible, comme certains l'ont réclamé haut et fort, de déployer un système sécurisé, facile d'utilisation et résilient, déjà perfectible pour un scrutin national. C'est inenvisageable pour près de 5 000 communes et 16,5 millions d'électeurs.

Malgré le temps réduit qui restera au Gouvernement pour organiser ce que le président de la commission a justement nommé le « service public des procurations », cette proposition de loi, outre qu'elle est simple et peut être largement acceptée, paraît juste et nécessaire. C'est pourquoi je la voterai. (*M. Jean-François Husson applaudit.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le président de la commission.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je remercie tout d'abord tous ceux qui se sont exprimés dans cette discussion générale, qui a été très riche. Nous avons pu mesurer la préoccupation de chacun que ce second tour des élections municipales, le 28 juin prochain, puisse avoir lieu dans des conditions permettant de faciliter la participation au vote de nos concitoyens.

Monsieur le secrétaire d'État, si vous avez des doutes sur le caractère législatif d'un certain nombre de dispositions, je suis à votre disposition pour que nous en parlions lors de l'examen de ce texte. (*Sourires.*)

Historiquement, le Parlement a tendance à ériger en dispositions législatives de nombreuses règles qui pourraient certainement être de nature réglementaire. Ce fut encore le cas récemment sur la durée des campagnes électorales ou sur les caractéristiques des bulletins de vote, pour interdire par exemple des photographies sur les bulletins de vote ou la représentation d'un animal.

Tout cela aurait pu être considéré comme des dispositions d'ordre réglementaire, mais le Parlement se reconnaît une petite liberté dans l'appréciation de ce qui est réglementaire ou de ce qui ne l'est pas, étant entendu que les termes de l'article 34 de la Constitution sont assez généraux : en tant que législateurs, nous n'hésitons pas à inscrire dans la loi tout ce qui constitue à nos yeux une garantie importante pour l'électeur.

Quand il s'agit de mesures impliquant des dispositions financières dont nous voulons garantir qu'elles soient mises en œuvre de manière effective, il arrive que nous les mentionnions dans la loi. C'est le cas pour la prise en charge des masques, mais, monsieur le secrétaire d'État, vous nous avez pleinement rassurés en déclarant que l'État entendait bien le faire.

Discutons article par article sur ces points, nous verrons bien ce qu'il en ressortira. Vous avez reconnu que le régime des procurations constituait le cœur du dispositif. Vous n'avez pas de doute sur le caractère législatif des dispositions que nous proposons ; nous n'avons pas non plus de doute sur le fait que créer un droit au recueil des procurations à domicile pour l'électeur relève également de la loi.

Il nous semble que, pour l'essentiel, les dispositions que nous vous proposons peuvent figurer, sans préjudice pour l'étendue du pouvoir réglementaire, dans un texte législatif.

Par ailleurs, si je comprends bien, le problème, c'est le choix du texte législatif. Vous avez prononcé le mot « vecteur », monsieur le secrétaire d'État, et vous considérez qu'il en existe un meilleur que le nôtre. Soit. Mais dans ces conditions, j'aimerais que vous puissiez nous expliquer en quoi il pourrait être plus rapide et plus adapté.

En effet, le vecteur dont vous nous parlez a pour objet – vous ne l'avez pas rappelé – d'annuler le second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, etc., et d'organiser un nouveau scrutin, qui pourrait se dérouler jusqu'au 31 janvier 2021 pour pourvoir les sièges de conseillers municipaux qui n'ont pas été définitivement attribués le 15 mars dernier.

Dois-je comprendre que vous suggérez de faire figurer des dispositions relatives au régime des procurations pour les élections du 28 juin dans un texte visant à annuler ces mêmes élections à cette date ? Si tel est le cas, monsieur le secrétaire d'État, me voilà plongé dans un profond désarroi...

Qui plus est, je ne suis pas du tout certain que ce texte pourra aboutir plus rapidement que celui que nous vous avons présenté, quand bien même vous auriez décidé d'engager la procédure accélérée. Vous le savez, il est bien rare que le Parlement réclame lui-même l'engagement de la procédure accélérée : en général, il ne se résigne à l'observer que contraint et forcé.

Toutefois, nous nous étions dit que le Gouvernement, au fond, devait être quelque peu reconnaissant au Sénat comme à l'Assemblée nationale d'avoir adopté en quatre jours la loi du 23 mars 2020 créant l'état d'urgence sanitaire et en cinq jours la loi le prorogeant.

À partir du moment où cette coopération entre le Gouvernement et le Parlement, notamment le Sénat de la République, s'était enclenchée, nous avons eu l'illusion – oserais-je dire la naïveté ? – de penser que, pour des raisons d'intérêt supérieur, le Gouvernement utiliserait non pas un vecteur inapproprié et qui n'aboutira pas à temps, mais un vecteur qui a toutes les chances d'arriver au port suffisamment à l'avance pour que les procurations puissent être enregistrées.

Si d'aventure vous parvenez à faire aboutir votre texte aux alentours du 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.

Je le dis sans acrimonie ni véhémence, et mes propos n'ont absolument rien de personnel : je ne comprends pas la position du Gouvernement. Pour rendre applicable en temps utile le nouveau régime de procuration, il fallait faire vite. Désormais, j'en suis désolé, j'ai bien peur que l'on n'y arrive pas !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Monsieur le président Bas, comme vous l'avez relevé vous-même, nous reviendrons sur ces questions article par article : pour ne pas alourdir le débat, je me contenterai, à ce stade, de formuler deux remarques.

Premièrement – il est bon de le rappeler –, le projet de loi que nous avons déposé porte également organisation d'un nouveau scrutin.

Deuxièmement – vous le savez très bien –, en la matière, une seule disposition relève de la loi *stricto sensu* : le nombre de procurations pouvant être établies. En vertu du régime actuel, on peut établir deux procurations, dont une en France. Il est précisément question de rehausser ce plafond. Les autres dispositions, que le présent texte modifie pour partie, relèvent d'un décret en Conseil d'État, lequel sera bien entendu adopté ; il contiendra un certain nombre de mesures, que je rappellerai au cours de la discussion.

Que les choses soient bien claires : je n'ai pas dit que l'ensemble du régime régissant les procurations est d'ordre réglementaire.

M. Philippe Bas, *président de la commission des lois*. Je n'ai pas dit le contraire !

M. Laurent Nunez, *secrétaire d'État*. Certes, mais, pour ces dispositions, la question des délais est moins pressante. De surcroît, au titre de notre projet de loi, divers amendements visant à rehausser le plafond du nombre de procurations sont en préparation, me semble-t-il.

M. le président. La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

PROPOSITION DE LOI TENDANT À SÉCURISER
L'ÉTABLISSEMENT DES PROCURATIONS
ÉLECTORALES ET L'ORGANISATION DU SECOND
TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES DE JUIN 2020

Article 1^{er} A (nouveau)

- ① I. – Compte tenu des risques sanitaires liés à l'épidémie de covid-19, la présente loi s'applique au second tour de l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, organisé en juin 2020.
- ② Elle s'applique sur l'ensemble du territoire de la République.
- ③ II. – Au plus tard quinze jours avant l'élection, le comité de scientifiques mentionné à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique se prononce sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du scrutin.

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er} A.

(L'article 1^{er} A est adopté.)

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

M. le président. L'amendement n° 8, présenté par M. Masson et Mmes Herzog et Kauffmann, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er} A

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code électoral est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 49, il est inséré un article L. 49-1 A ainsi rédigé :

« *Art. L. 49-1 A.* - L'utilisation de tout ou partie des listes d'émargement du premier tour afin de démarcher les électeurs est interdite. » ;

2° Après l'article L. 90-1, il est inséré un article L. 90-... ainsi rédigé :

« *Art. L. 90-* Toute infraction aux dispositions de l'article L. 49-1 A est punie d'une amende de 75 000 euros. » ;

3° Le II de l'article L. 113-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de l'accès à tout ou partie des listes d'émargement du premier tour de scrutin afin de démarcher des électeurs. »

La parole est à Mme Christine Herzog.

Mme Christine Herzog. Cet amendement tend à interdire tout démarchage visant à obtenir une procuration. Certains candidats ont pris l'habitude de solliciter les électeurs en ce sens, notamment les personnes âgées, ou encore les personnes qui se sont abstenues au premier tour du scrutin.

Il convient d'interdire ces abus manifestes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, *président de la commission des lois*. Un tel démarchage est déjà interdit – heureusement, d'ailleurs ! La commission émet donc un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, *secrétaire d'État*. Le code électoral interdit déjà ces pratiques : le Gouvernement émet lui aussi un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. François Bonhomme, pour explication de vote.

M. François Bonhomme. M. Masson a beaucoup plus d'expérience que moi en tant que parlementaire, à l'Assemblée nationale comme au Sénat : il ne peut donc pas ignorer que les listes d'émargement du premier tour sont communicables. D'ailleurs, si un doute persistait à ce titre, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) s'empresserait de le lever.

En outre, le terme « démarchage » est ambigu : pour un candidat, les dérives redoutées par les auteurs de cet amendement ne seraient pas une bonne publicité... En parallèle, la relation entre les électeurs et les candidats fait partie intégrante de la campagne électorale : pourquoi les premiers et les seconds n'entreraient-ils pas en contact, y compris par le biais des listes d'émargement ?

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 7, présenté par M. Masson et Mmes Herzog et Kauffmann, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er} A

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code électoral est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 52-1, il est inséré un article L. 52-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 52-1-1.* - Le démarchage d'un électeur en vue de solliciter une procuration est interdit. » ;

2° Après l'article L. 90-1, il est inséré un article L. 90-... ainsi rédigé :

« *Art. L. 90-* – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 52-1-1 est punie d'une amende de 75 000 euros. » ;

3° Le II de l'article L. 113-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, du démarchage afin d'obtenir des procurations. »

La parole est à Mme Christine Herzog.

Mme Christine Herzog. Cet amendement tend à modifier la partie du code électoral consacrée aux procurations de vote, afin d'interdire tout démarchage destiné à solliciter une procuration de la part d'un électeur.

M. le président. L'amendement n° 10, présenté par M. Masson et Mmes Herzog et Kauffmann, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er} A

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code électoral est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 72-1 du code électoral, il est inséré un article L. 72-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 72-2.* - Le démarchage d'un électeur en vue de solliciter une procuration est interdit. » ;

2° Après l'article L. 90-1, il est inséré un article L. 90-... ainsi rédigé :

« *Art. L. 90-* – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 72-2 est punie d'une amende de 75 000 euros. » ;

3° Le II de l'article L. 113-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, du démarchage afin d'obtenir des procurations. »

La parole est à Mme Christine Herzog.

Mme Christine Herzog. Cet amendement a pour objet d'interdire l'utilisation des listes d'émargement du premier tour pour démarcher les électeurs. Cette mesure est d'autant plus importante que les maires sortants ont accès aux listes d'émargement et sont les seuls à pouvoir utiliser ces documents pour solliciter des procurations.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Je l'ai relevé à l'instant : heureusement, des règles existent déjà en la matière. Ces amendements sont donc satisfaits.

Aussi, la commission a émis un avis défavorable sur ces deux amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Pour les raisons que M. le président de la commission vient d'exposer, j'émet moi aussi un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Cédric Perrin, pour explication de vote.

M. Cédric Perrin. Les candidats consultent souvent les listes électorales entre les deux tours : c'est une pratique courante, il suffit d'être bien organisé. Les préfetures mettent même des photocopieurs à la disposition des candidats pour qu'ils puissent imprimer une copie de ces listes.

Je suis donc assez surpris d'entendre que seuls les maires auraient accès à ces documents. C'est complètement faux !

M. le président. La parole est à M. François Bonhomme, pour explication de vote.

M. François Bonhomme. J'y insiste, le terme « démarchage » est tout à fait étonnant.

Tout d'abord, il suffit d'avoir la qualité d'électeur pour consulter ces listes. Ensuite, les préfetures les communiquent sans difficulté. Enfin, pour un maire, de telles pratiques seraient une très mauvaise publicité : je ne comprends pas du tout ces amendements !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 10.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 9, présenté par M. Masson et Mmes Herzog et Kauffmann, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er} A

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code électoral est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 66, il est inséré un article L. 66-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 66-1.* - Avant l'élection, sont interdits tout collationnement du nom des abstentionnistes lors du premier tour et toute reproduction totale ou partielle, de la liste d'émargement. » ;

2° Après l'article L. 90-1, il est inséré un article L. 90-... ainsi rédigé :

« *Art. L. 90-...* – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 66-1 est punie d'une amende de 75 000 euros. »

La parole est à Mme Christine Herzog.

Mme Christine Herzog. Cet amendement vise à interdire le recensement des électeurs qui se sont abstenus au premier tour d'un scrutin : ainsi, l'on empêcherait leur démarchage par certains candidats peu scrupuleux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. La consultation des listes d'émargement après le premier tour est un droit fondamental, prévu par l'article L. 68 du code électoral.

La commission émet donc un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Même avis, pour le même motif.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 9.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 1^{er}

Le mandataire est informé de la demande d'établissement d'une procuration et des conditions d'organisation du vote. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article.

M. le président. L'amendement n° 11, présenté par M. Kerrouche et les membres du groupe socialiste et républicain, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Éric Kerrouche.

M. Éric Kerrouche. Cet article réintroduit dans la loi le principe, supprimé en octobre 2006, de l'information du mandataire.

Certes, les mandants oublient parfois d'informer leurs mandataires, ce qui peut entraîner certaines difficultés. Mais, telle qu'elle est formulée, cette mesure entre en contradiction avec la volonté que traduit cette proposition de loi dans son ensemble : alléger les contraintes pesant sur le droit de vote.

Nous proposons donc la suppression de cet article.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Au contraire, la commission souhaite le maintien de cet article : en conséquence, elle émet un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Je l'ai rappelé dans mon propos liminaire, les dispositions de cet article sont du domaine réglementaire ; elles ont d'ailleurs été abrogées par décret, il y a quinze ans.

En outre, elles feraient peser une charge supplémentaire sur l'administration. Or les magistrats, ainsi que les officiers et agents de police judiciaire, sont déjà largement mis à contribution dans le contexte sanitaire que nous connaissons.

Pour ces raisons, le Gouvernement est favorable à cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 11.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 3 rectifié, présenté par MM. Perrin, Raison, Milon, B. Fournier, Saury et Bouchet, Mme M. Mercier, M. Piednoir, Mme A.M. Bertrand, M. Lefèvre, Mme Lassarade, M. Bouloux, Mme Lopez, MM. Pierre et Brisson, Mme Estrosi Sassone, M. Bonne, Mmes L. Darcos, Micouleau et Puissat, MM. Bascher et D. Laurent, Mme Gruny, MM. Groperrin et Mandelli, Mme Imbert, M. del Picchia, Mmes Deromedi, Lamure, Canayer et Bruguière, M. Duplomb, Mme Garriaud-Maylam, MM. Vogel, Rapin et Bonhomme, Mme Bories, MM. Chaize et Charon, Mmes Berthet et Raimond-Pavero et MM. Sido et Darnaud, est ainsi libellé :

Au début

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

- Les autorités compétentes pour établir la procuration en informent, par voie électronique, la préfecture de département du mandant. Cette dernière en informe, également par voie électronique, la commune du mandant.

La parole est à M. Cédric Perrin.

M. Cédric Perrin. Cette proposition de loi a pour objet d'améliorer au maximum les procédures, afin que les électeurs s'expriment et, ce faisant, que le taux d'abstention ne soit pas si élevé que la dernière fois.

À cette fin, il nous paraît important de déployer une chaîne de transmission, pour que l'information soit transmise dans les temps. Si ce véhicule législatif arrive à son terme, il faudra sans doute un certain délai pour que les électeurs soient informés des nouveaux droits dont ils disposent, comme celui d'établir deux procurations.

Aussi, les préfectures doivent pouvoir être informées par l'autorité compétente établissant la procuration. C'est extrêmement simple : il suffit d'inscrire l'adresse électronique de la préfecture du département du mandataire sur le formulaire de procuration. Puis, la préfecture se chargera d'informer la commune : ce sera un grand gain de temps.

Pendant la crise du Covid-19, nous avons tous pu constater les défaillances de La Poste. Aujourd'hui, ce service n'est pas en mesure d'acheminer une procuration dans les délais impartis, par exemple s'il ne reste qu'une semaine avant le scrutin.

En conséquence, il faut informer la préfecture, qui elle-même informera la mairie. Certes – vous l'avez dit il y a quelques instants, monsieur le secrétaire d'État –, cette procédure administrative dématérialisée peut sembler un peu lourde, mais elle est tout à fait acceptable.

Mes chers collègues, plusieurs d'entre nous ont été maires par le passé : nous avons tous eu connaissance de difficultés, pour un certain nombre de nos électeurs, à recevoir ou à transmettre une procuration dans les temps. Nous avons tous en tête des exemples de procurations perdues à cause des retards de La Poste.

Cette disposition pourra se révéler très utile, et elle ne coûtera absolument rien à l'administration. Il faudra simplement que l'autorité chargée d'établir la procuration informe la préfecture, ce qui est parfaitement possible !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Favorable !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Monsieur Perrin, évidemment, nous tous ici présents souhaitons simplifier le processus d'établissement des procurations. De plus, comme vous le signalez, des procurations établies tardivement – la veille du scrutin, voire le jour même du vote – sont prises en compte trop tard pour que le mandataire puisse exprimer le suffrage du mandant.

Nous communiquons et communiquerons largement pour que les électeurs qui le souhaitent puissent établir leur procuration en amont du scrutin. En revanche, la disposition que vous proposez, qui est, de surcroît, de nature réglementaire, risque d'ajouter de nouvelles étapes et un nouvel acteur à la chaîne, déjà longue, de l'établissement d'une procuration. À rebours du but visé, elle pourrait allonger les délais et, *in fine*, accroître les risques de non-prise en compte.

Selon nous, mieux vaut renforcer l'effort de communication. En conséquence, je vous suggère de retirer votre amendement ; sinon, j'émettrais un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Perrin, l'amendement n° 3 rectifié est-il maintenu ?

M. Cédric Perrin. Monsieur le secrétaire d'État, j'entends vos arguments. Mais, par définition, un courriel a le mérite d'être instantané ! Certes, la procédure sera un peu plus lourde pour l'autorité habilitée à établir la procuration, mais elle ne prendra pas beaucoup plus de temps qu'aujourd'hui.

Nous proposons que cette autorité alerte, non la mairie – il serait difficile pour elle de s'y retrouver parmi 36 000 adresses électroniques –, mais la préfecture du département : la liste sera beaucoup plus courte. Ensuite, la préfecture alertera la mairie, dont, sauf exception, elle possède le courriel. C'est extrêmement rapide : c'est même instantané !

Cette procédure ne créera aucune difficulté. Au contraire, elle permettra de prendre en compte un certain nombre de procurations qui sont perdues dans le système actuel. Vous le savez très bien : si l'électeur n'établit pas sa procuration, au plus tard huit jours avant le scrutin, lorsqu'il se trouve hors de sa commune, la mairie ne reçoit pas la procuration. Je pourrais vous citer des exemples à foison ! Sincèrement, j'ai du mal à comprendre votre avis défavorable.

M. le président. La parole est à Mme Françoise Gatel, pour explication de vote.

Mme Françoise Gatel. Monsieur le secrétaire d'État, le dispositif proposé par M. Perrin me semble tout à fait pertinent : nous sommes dans une situation d'urgence, même si, malheureusement, tout le monde ne l'a pas compris...

Vous allez communiquer auprès de nos concitoyens, pour les inviter à donner procuration au plus vite : formidable ! Vous toucherez ceux qui en avaient déjà l'intention. Mais la valeur et la force d'une chaîne dépendent du maillon le plus faible. Or, en l'occurrence, le maillon le plus faible, c'est la personne qui n'a pas reçu les nouvelles.

À l'heure actuelle, La Poste est censée faire parvenir les procurations aux mairies. Mais, dans le département dont je suis l'élue, telle ou telle ville de 10 000 habitants ne dispose que d'un bureau de Poste, ouvert deux jours par semaine. Et, par définition, le courrier n'est pas distribué le dimanche !

Enfin, nous nous trouvons dans un contexte tout à fait particulier. J'en suis persuadée, vous avez la volonté de favoriser les procurations, et vous allez susciter une forte mobilisation en ce sens, mais vos efforts resteront lettre morte. Le dimanche, dans les bureaux de vote, nous verrons des électeurs courroucés, dont les efforts se révéleront vains, et des maires désolés d'expliquer qu'ils n'ont pas reçu la procuration qui leur a été confiée. Et nos concitoyens diront : « Je ne comprends pas. Ce n'est pas normal ! »

Monsieur le secrétaire d'État, soyez attentif à ce point : il y a un maillon faible dans votre chaîne. Vous devez vous adresser à lui ; mais encore faut-il qu'il puisse entendre !

M. le président. La parole est à M. Jean-François Rapin, pour explication de vote.

M. Jean-François Rapin. Je souscris pleinement à l'amendement de M. Perrin. En tant que maire, j'ai présidé des bureaux de vote pendant un certain nombre d'années : si je ne m'abuse, une circulaire ministérielle permettait à l'époque de recevoir un fax dans le bureau de vote, pour vérifier telle ou telle procuration en dernier recours. C'est d'ailleurs toujours possible, par fax ou par courriel.

Mme Françoise Gatel. Absolument !

M. Jean-François Rapin. Monsieur le secrétaire d'État, le scrutin du 28 juin prochain ne s'annonce pas facile à organiser. Dans un tel contexte, mieux vaut prévenir que guérir : un courriel d'information préalable à toutes les préfectures et, à travers elles, à toutes les mairies, permettrait de résoudre un certain nombre de problèmes.

Ma commune compte de nombreuses résidences secondaires : je me souviens d'un scrutin auquel un cluster de Parisiens voulait participer... (*Sourires.*) Nous avons joint un commissariat de la capitale, qui, pour une raison indéterminée, avait failli, et nous avons pu obtenir toutes les procurations par fax. Il s'agit donc d'un très bon amendement !

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. C'est quoi, un « cluster de Parisiens » ?...

M. Jean-François Rapin. Des touristes ! (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. Vincent Segouin, pour explication de vote.

M. Vincent Segouin. Monsieur le secrétaire d'État, j'abonde dans le sens de mes collègues, et vous avez tout intérêt à soutenir cet amendement. En effet, il est sûrement plus facile de mettre en place un tel dispositif que de réduire les délais d'acheminement du courrier par La Poste. Vous économiserez même beaucoup d'énergie !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens une nouvelle fois à vous rassurer : le but, c'est bien d'avoir le maximum de procurations.

À cet égard, comme pour le premier tour, la communication sera extrêmement importante. D'ailleurs, les procurations régulièrement établies pour le 22 mars ont été prorogées : le décret en question a été examiné la semaine dernière en conseil des ministres et il est d'ores et déjà publié. En parallèle, nous travaillons évidemment avec La Poste pour que tout soit en bon ordre pour le jour J.

En adoptant une telle mesure, l'on ajouterait bel et bien une formalité de nature à compliquer l'établissement des procurations. Je maintiens donc mon avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. L'amendement n° 4 rectifié, présenté par MM. Perrin, Raison, Milon et Brisson, Mme Estrosi Sassone, M. Bonne, Mmes L. Darcos, Micouveau et Puissat, MM. Bascher et D. Laurent, Mme Gruny, MM. Groperrin et Mandelli, Mme Imbert, M. del Picchia, Mmes Deromedi, Lamure, Canayer et Bruguière, M. Pierre, Mme Lopez, M. Bouloux, Mme Lassarade, M. Lefèvre, Mme A. M. Bertrand, M. Piednoir, Mme M. Mercier, MM. Bouchet, Saury et B. Fournier, Mme Bories, MM. Bonhomme, Rapin et Vogel, Mme Garriaud-Maylam, MM. Duplomb, Chaize et Charon, Mmes Raimond-Pavero et Berthet et MM. Sido et Darnaud, est ainsi libellé :

Seconde phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Il est informé par voie électronique ou, lorsqu'il n'a pas accès à un moyen de communication électronique, par voie postale.

La parole est à M. Cédric Perrin.

M. Cédric Perrin. Monsieur le secrétaire d'État, avec ces dispositions, nous nous trouvons au cœur de ma proposition de loi initiale, visant à alerter les mandataires de l'existence de la procuration que leur ont confiée les mandants.

C'est une excellente chose que de communiquer sur la question – je suis le premier à le dire –, mais, vous le savez très bien, l'essentiel des procurations est établi à la dernière minute. Ou bien l'électeur constate tardivement qu'il ne pourra pas se déplacer le jour du vote; ou bien il n'a pas pu donner procuration plus tôt; ou bien il ne s'est intéressé à l'élection que la veille ou l'avant-veille du scrutin – quand c'est la semaine précédente, on peut s'en féliciter.

La communication ne suffira donc pas: voilà pourquoi il importe d'informer le mandataire de l'existence de la procuration.

En outre, comme Mme Gatel l'a fort justement rappelé, il faut pouvoir établir des procurations le dimanche. En vertu des textes en vigueur, on peut donner procuration jusqu'au dernier moment: si le bureau de vote ferme à dix-huit heures, on peut encore signer une procuration à dix-sept heures trente, pour peu qu'elle soit acheminée au bureau dans les temps et que votre mandataire puisse voter.

Refuser, comme vous le faites, d'informer la mairie par un moyen électronique instantané, c'est priver de leur droit celles et ceux qui, sans être sur le territoire communal, pourraient légalement donner procuration le dernier jour.

Dans ma commune, le bureau de poste est actuellement ouvert deux après-midi par semaine, et il n'est pas prévu d'étendre ses horaires d'ouverture avant un bon moment... Si un service a connu des défaillances au cours de cette crise, c'est bien La Poste. D'ici le 28 juin, la situation normale ne sera probablement pas rétablie.

Enfin, combien de votes ont été perdus parce que le mandant n'avait pas averti le mandataire ou parce que ce dernier avait été désigné par plusieurs mandants?

L'automatisme de l'information du mandataire a été annulée par décret en 2006. Mais, à mon sens, cette décision n'est pas propice à l'exercice de la démocratie. Il est important de pouvoir informer le mandataire.

M. le président. Quel est l'avis de la commission?

M. Philippe Bas, *président de la commission des lois.* Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement?

M. Laurent Nunez, *secrétaire d'État.* Monsieur Perrin, vous ne précisez pas sur qui reposerait la charge d'informer le mandataire. Actuellement, cette obligation incombe au mandant; et, si cette obligation a été supprimée en 2006, c'est pour des raisons extrêmement précises.

Par ailleurs, en tout état de cause, ces modalités relèvent non de la loi, mais du domaine réglementaire.

J'émet donc un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Pascal Savoldelli, pour explication de vote.

M. Pascal Savoldelli. Mes chers collègues, nous avons voté le précédent amendement et nous allons également voter celui-ci. En effet, ces mesures ne risquent en aucun cas d'interférer dans le choix des électrices et des électeurs; elles ne mettent pas en cause la sincérité du scrutin; elles

ne font peser aucune menace de rupture d'égalité devant le vote. Il s'agit de dispositions strictement techniques, facilitant l'établissement des procurations.

Monsieur le secrétaire d'État, vous demandez qui va être chargé d'informer le mandataire. Nous pouvons tous émettre des observations quant à l'organisation du service postal dans nos territoires; mais l'État territorial, lui aussi, laisse à désirer...

À cet égard, nous venons d'obtenir un élément de réponse. On nous dit et on nous répète qu'il faut lutter contre l'abstention: après le confinement et la crise du Covid, la mobilisation de la République serait plus que jamais nécessaire.

Par le biais d'un amendement, qui ne vient pas de notre groupe politique, le Sénat vous propose une solution fondée sur la technologie numérique. On nous a vendu le digital à tout bout de champ, bien avant le Covid, en vantant le modèle des start-ups et en nous reprochant, au passage, de ne pas être modernes. Ce dispositif fait le consensus; il permettrait aux communes d'être informées à l'instant T; et vous affirmez qu'il pose problème, au motif que l'on ignore qui assumerait la charge...

Nous n'approuverons pas toutes les dispositions de cette proposition de loi, mais nous voterons cet amendement: c'est une question de cohérence!

M. le président. La parole est à M. Cédric Perrin, pour explication de vote.

M. Cédric Perrin. Monsieur le secrétaire d'État, il faut vivre avec son temps! On ne peut pas, d'un côté, nous obliger à communiquer au maximum par voie électronique et, de l'autre, nous opposer que cette solution est trop compliquée, alors même qu'il s'agit d'une communication instantanée.

J'imagine que tout le monde ici a déjà établi une procuration au moins une fois dans sa vie. Il suffit d'ajouter, en bas du formulaire, l'adresse électronique du mandataire: où sera la surcharge de travail pour l'officier de police judiciaire?

En quoi la procédure s'en trouvera-t-elle compliquée? Un officier de police judiciaire est parfaitement capable d'envoyer un courriel au mandataire pour le prévenir qu'une procuration lui a été donnée. La procédure administrative s'en trouvera étoffée, mais dans des proportions limitées. Je suis donc tout à fait d'accord avec M. Savoldelli.

L'organisation des procurations a été imaginée à l'époque des fax, voire des télégrammes... Mais, aujourd'hui, nous disposons d'un moyen de communication beaucoup plus efficace: le courriel; et, loin de compliquer la procédure, ce dernier va faciliter l'organisation!

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 4 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 1^{er} bis (nouveau)

- ① I. – Chaque mandataire peut disposer de deux procurations, y compris lorsqu'elles sont établies en France.
- ② Si cette limite n'est pas respectée, les procurations qui ont été dressées les premières sont les seules valables. La ou les autres procurations sont nulles de plein droit.

- ③ II. – Le mandataire doit être inscrit dans la même commune que le mandant, sauf lorsqu'il dispose de la procuration d'un ascendant, d'un descendant, d'un frère ou d'une sœur.
- ④ III. – À leur demande, les électeurs suivants disposent du droit à ce que les autorités compétentes se déplacent pour établir ou retirer leur procuration :
- ⑤ 1° Personnes souffrant d'une vulnérabilité physique, selon une liste fixée par le Haut Conseil de la santé publique et y compris lorsqu'elles sont accueillies dans des hébergements collectifs ;
- ⑥ 2° Personnes infectées par le covid-19 ou récemment exposées à un risque d'infection, y compris lorsqu'elles sont mises en quarantaine ou placées en isolement.

M. le président. L'amendement n° 1 n'est pas soutenu.

L'amendement n° 14 rectifié *bis*, présenté par Mmes Costes et N. Delattre, MM. Requier et Artano, Mme M. Carrère et MM. Castelli, Collin, Corbisez, Gabouty, Gold, Jeansannetas, Roux et Labbé, est ainsi libellé :

Alinéa 1

1° Remplacer le mot :

deux

par le mot :

trois

2° Remplacer les mots :

y compris lorsqu'elles sont

par les mots :

dont deux

La parole est à M. Jean-Marc Gabouty.

M. Jean-Marc Gabouty. La procuration établie pour une personne résidant à l'étranger est de nature tout à fait exceptionnelle. En conséquence, nous proposons qu'elle soit comptabilisée en plus de deux procurations accordées en France. Le nombre maximal de procurations serait, partant, fixé à trois.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Monsieur Gabouty, le texte de la commission constitue déjà une avancée non négligeable pour les électeurs.

En outre, la plupart des Français établis hors de France sont aujourd'hui inscrits sur la liste électorale consulaire et, depuis 2016, ils ne peuvent plus être inscrits de manière concomitante sur les listes communales ; le problème ne se pose donc dans un nombre très restreint de cas.

Pour ces raisons, je vous propose de retirer votre amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Défavorable.

M. le président. Monsieur Gabouty, l'amendement n° 14 rectifié *bis* est-il maintenu ?

M. Jean-Marc Gabouty. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 14 rectifié *bis* est retiré.

Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 15 rectifié, présenté par Mmes N. Delattre et Costes, MM. Gabouty, Requier, Artano et Cabanel, Mme M. Carrère, MM. Castelli, Collin, Corbisez, Gold, Jeansannetas et Roux et Mme Jouve, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

La parole est à M. Jean-Marc Gabouty.

M. Jean-Marc Gabouty. Cet amendement, dont Nathalie Delattre est la première signataire et que j'ai cosigné, vise à supprimer l'alinéa 3 de l'article 1^{er} *bis*.

Comme il est impossible pour les services municipaux de vérifier l'établissement de procurations hors de leur commune, le problème se pose du contrôle de nombreuses procurations : faute d'un système centralisé, des fraudes sont à craindre, certaines personnes pouvant détenir trois ou quatre procurations, sans possibilité de vérification.

M. le président. L'amendement n° 12, présenté par M. Kerrouche et les membres du groupe socialiste et républicain, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

II. – Le mandataire peut ne pas être inscrit dans la même commune que le mandant.

La parole est à M. Éric Kerrouche.

M. Éric Kerrouche. Cet amendement et le suivant visent, de façon différente, à étendre le vivier des mandataires possibles, en levant intégralement la restriction actuelle obligeant le mandant et le mandataire à être inscrits sur les listes électorales de la même commune.

À la vérité, cette disposition a déjà été adoptée, dans la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, mais on s'est donné du temps pour la mettre en place, compte tenu de la nécessité technique de modifier le répertoire électoral unique. Nous proposons aujourd'hui de hâter son application.

M. le président. L'amendement n° 13, présenté par M. Kerrouche et les membres du groupe socialiste et républicain, est ainsi libellé :

Alinéa 3

Après le mot :

procuration

insérer les mots :

de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, de son concubin,

La parole est à M. Éric Kerrouche.

M. Éric Kerrouche. Il s'agit ici d'élargir le vivier des mandataires, au-delà du cercle familial, au conjoint, au partenaire lié par un Pacs ou au concubin.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. La commission est défavorable à l'amendement n° 15 rectifié : il ne nous paraît pas exorbitant de permettre à un très proche parent n'habitant pas la commune de recevoir la procuration d'un parent âgé ou malade, ni si difficile de vérifier que le

mandataire ne détient pas plus de deux procurations, dans des communes où il a des parents vulnérables ou dans la sienne.

M. Kerrouche, au contraire, voudrait que l'on ne limite pas aux membres de la famille proche le vivier des personnes non électrices de la commune susceptibles de recevoir procuration.

À la vérité, mon cher collègue, c'est ce qu'il faudrait faire. Mais M. le secrétaire d'État nous expliquera certainement que l'administration n'est pas prête, parce que le fichier national doit être adapté. C'est la raison pour laquelle nous avons voulu limiter à une dérogation pour les membres de la famille proche la possibilité de détenir une procuration pour une personne non électrice de la commune.

Monsieur Kerrouche, il sera bon de faire comme vous le proposez dès l'année prochaine, mais, pour ce qui est de cette année, nous nous sommes heurtés aux mêmes objections que vous et avons eu le temps de constater que cet obstacle matériel était bien réel. C'est uniquement en raison de cette difficulté pratique que nous n'avons pas donné un avis favorable à votre premier amendement.

En revanche, la commission, après en avoir longuement délibéré ce matin, a accepté de modifier le périmètre de la famille proche. Il arrive en effet que des conjoints, des partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou des concubins ne votent pas dans la même commune. Or il faut admettre que, avec les ascendants, les descendants et les frères et sœurs, la personne qui vit avec le mandant doit se voir reconnaître la possibilité de voter par procuration, même si elle n'est pas électrice dans la même commune.

Nous avons donc émis un avis défavorable sur l'amendement n° 12, mais un avis favorable sur l'amendement n° 13.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Comme il a été rappelé, une disposition législative prévoit cette faculté à terme, mais le décret nécessaire n'est pas paru. Nous nous sommes fixé pour échéance le 1^{er} janvier 2022, pour des raisons uniquement techniques.

De fait, le répertoire électoral unique, actuellement établi par commune, ne permet pas une vérification simple et directe de la réalité d'une procuration extérieure à la commune. Dans ces conditions, des fraudes peuvent être commises : une personne ayant des parents dans le périmètre prévu par la proposition de loi pourrait détenir six ou sept procurations, sans que nous soyons en mesure de procéder à un contrôle – pis, celui-ci reposerait sur les maires

Même si le dispositif proposé réduit le champ des procurations possibles pour faciliter le travail des maires, ce travail restera compliqué. En revanche, à partir du 1^{er} janvier 2022, ce sera possible.

Pour ces raisons, le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 15 rectifié et défavorable aux amendements n° 12 et 13 de M. Kerrouche.

M. le président. La parole est à M. Éric Kerrouche, pour explication de vote.

M. Éric Kerrouche. Compte tenu des explications de M. le président de la commission des lois, nous retirons l'amendement n° 12, au profit de l'amendement n° 13.

M. le président. L'amendement n° 12 est retiré.

La parole est à M. Pascal Savoldelli, pour explication de vote.

M. Pascal Savoldelli. Monsieur Bas, pourriez-vous m'expliquer pourquoi nous examinons ces trois amendements ensemble ? Ce doit être mon manque de savoir ou un moment d'égarement de ma part, mais je me suis posé la question... Vous allez sans doute me remettre sur les rails !

Sur le fond, on demanderait aux communes de demander aux services municipaux d'autres communes, et cela dans la plus extrême urgence, de vérifier des procurations ? Ce n'est pas tenable ! Nous voterons donc l'amendement n° 15 rectifié.

Pour le reste, ne pourrions-nous pas, pour ces élections municipales, en rester au niveau local ? Ou alors, il faut jouer cartes sur table !

Certains – nous le verrons dans la suite de notre discussion – veulent une évolution de la relation de l'électrice et de l'électeur au vote : ils promeuvent le vote par correspondance, voire le vote électronique. Il faut l'assumer, chers collègues : nous en débattons, nous nous écouterons, nous argumenterons, puis nous déciderons.

Toutefois, dans les conditions économiques, sociales et démocratiques actuelles, croyez-vous franchement que nous allons être crédibles devant les Françaises et les Français, du point de vue de leur participation à un scrutin, en élargissant le vivier des mandataires ? En parlant du conjoint pacsé, du mari et même de l'oncle et du cousin ? Franchement – je le dis avec mes mots, en m'excusant par avance s'ils sont maladroits –, ce n'est pas très sérieux pour la République et pour l'esprit de citoyenneté.

Croyez-en mon expérience : toutes les femmes et tous les hommes que j'ai côtoyés, quelles que soient leur sensibilité et leur sociologie, quand ils veulent aller voter, ils n'ont pas besoin d'appeler le cousin, la tante, la mère, le pacsé ou l'amant ! (*Sourires.*) Ils trouvent au niveau local, par la vie associative, leur réseau résidentiel ou leur parcours professionnel, une personne à qui donner procuration : ils ont des amis au travail, dans le quartier, dans la résidence pavillonnaire, dans la vie associative. Croyez-moi, ils savent exercer leur droit de citoyenneté !

Attention à ne pas trop les infantiliser ; ça pourrait être mal compris.

M. le président. Mon cher collègue, pour répondre à votre question, ces trois amendements ont été réunis dans une discussion commune parce que l'adoption de l'un priverait d'objet les deux autres.

M. Pascal Savoldelli. Entendu !

M. le président. La parole est à M. Jean-Marc Gabouty, pour explication de vote.

M. Jean-Marc Gabouty. L'amendement n° 15 rectifié n'est pas un amendement d'opinion, traduisant une position sur le fond. Nous ne sommes pas du tout opposés au dispositif de la commission, non plus d'ailleurs qu'à celui que propose M. Kerrouche.

Simplement, sans stigmatiser quiconque – familles nombreuses, communautés... –, nous constatons que, aujourd'hui, nous n'avons pas de moyens de contrôle et que tout cela va encore retomber sur les mairies. Attendons d'avoir les moyens nécessaires pour mettre en place ce dispositif !

M. le président. La parole est à Mme Françoise Gatel, pour explication de vote.

Mme Françoise Gatel. Les observations et arguments de chacun sont tout à fait recevables, notamment celui qui consiste à dire que l'on charge la barque des communes. Il est vrai qu'on l'a déjà beaucoup fait pendant la crise, sans que cela pose question...

En même temps, nous cherchons à faciliter le vote et à éviter une abstention trop forte. De ce point de vue, monsieur Savoldelli, je ne partage pas du tout votre analyse : on n'infantilise personne en permettant, par exemple, à une dame de 85 ans ou 90 ans résidant dans un Ehpad...

M. Pascal Savoldelli. Non, je vous en prie, n'employez pas ce type d'argument compassionnel !

Mme Françoise Gatel. Monsieur Savoldelli, j'aimerais pouvoir poursuivre mon intervention !

M. le président. Cher collègue, Mme Gatel seule a la parole.

Mme Françoise Gatel. Il ne s'agit pas de compassion, et je ne suis pas une démagogue. J'évoque une situation que j'ai connue avec mes propres parents : ils ne voulaient pas donner procuration à une personne de leur entourage à l'Ehpad, pour ne pas que l'on connaisse leur vote, et préféreraient mandater leur fille ou leur petit-fils. Le respect de chacun impose d'entendre de telles demandes.

M. Pascal Savoldelli. Ce n'est pas ainsi que l'on doit faire la loi !

Mme Françoise Gatel. Que l'on puisse, dans des circonstances exceptionnelles, mandater un membre de sa famille, qui va garder le secret, j'y suis assez favorable : certaines personnes n'ont simplement pas envie que leur voisin connaisse leur vote, parce qu'elles ne veulent pas entrer avec lui dans un débat politique.

Je me réjouis donc que la commission ait accepté la proposition de M. Kerrouche d'élargir le cercle des mandataires, notamment aux concubins.

M. le président. La parole est à M. Éric Kerrouche, pour explication de vote.

M. Éric Kerrouche. Relativisons les choses : pour tenir des bureaux de vote, nous savons tous que, dans les faits, la part des procurations rapportées au nombre total de votants est très faible. Honnêtement, je ne crois pas que cela pose un problème particulier d'étendre le vivier des mandataires à la personne avec laquelle on vit ou à un membre de la famille.

Je ne pense pas non plus que cela infantilise quiconque : il s'agit simplement de faciliter le vote, les contrôles me semblant assez praticables au vu du nombre de procurations par rapport au total des votants ; ce dispositif terre à terre apportera ponctuellement une aide à nos concitoyens. Pour moi, c'est aussi simple que cela !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 15 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 13.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 24 rectifié, présenté par MM. Gabouty et Requier et Mme N. Delattre, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

...° Personnes âgées de 70 ans révolus à la date du scrutin sans que celles-ci aient à justifier d'un autre motif que leur âge.

La parole est à M. Jean-Marc Gabouty.

M. Jean-Marc Gabouty. Avec cet amendement et les deux suivants, nous proposons trois variantes du même dispositif.

Les motifs permettant de donner procuration ne sont pas très clairs pour nos concitoyens : faut-il être vulnérable, faut-il qu'il y ait un risque d'infection ? De ce fait, des électeurs ignorent qu'ils peuvent demander à voter par procuration ou hésitent à le faire. Pour être efficace, il faut énoncer clairement les choses.

Alors que les décès liés au Covid-19 concernent à 90 % les plus de 65 ans – un constat très fréquemment repris dans les médias –, les électeurs de cette tranche d'âge pourraient être dissuadés à se déplacer pour le scrutin du 28 juin prochain. Le Gouvernement a lui-même édicté des recommandations à leur égard, leur conseillant de ne pas multiplier leurs déplacements.

Pour faciliter le vote de ces électeurs, qui ont généralement un comportement tout à fait civique et qui participent fortement aux scrutins nationaux comme locaux, il convient de leur accorder le droit de donner procuration sans avoir à invoquer d'autre motif que leur âge. Ils bénéficieraient alors du déplacement des autorités compétentes pour établir la procuration.

Ma proposition est ouverte, puisque je propose de fixer le seuil d'âge à 70 ans, 75 ans ou 80 ans, selon les cas. J'espère que, tout de même, le seuil de 80 ans sera accepté, car nos concitoyens de cet âge méritent qu'on se soucie de leur liberté de vote.

M. le président. L'amendement n° 25 rectifié, présenté par MM. Gabouty et Requier et Mme N. Delattre, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

...° Personnes âgées de 75 ans révolus à la date du scrutin sans que celles-ci aient à justifier d'un autre motif que leur âge.

La parole est à M. Jean-Marc Gabouty.

M. Jean-Marc Gabouty. Il est défendu, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 26 rectifié, présenté par MM. Gabouty et Requier et Mme N. Delattre, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

...° Personnes âgées de 80 ans révolus à la date du scrutin sans que celles-ci aient à justifier d'un autre motif que leur âge.

La parole est à M. Jean-Marc Gabouty.

M. Jean-Marc Gabouty. Il est également défendu, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, *président de la commission des lois*. La commission exprime sa gratitude à M. Gabouty : pour proposer les âges à partir desquels on pourrait demander à bénéficier du nouveau régime de procuration, il est allé de cinq ans en cinq ans.

Nous l'avons échappé belle, car, s'il avait choisi un palier d'un an, nous aurions eu quinze amendements ! Je vous remercie, mon cher collègue, d'avoir abrégé nos débats en vous limitant à ces trois âges, qui pourraient servir de paliers...

En dépit de cette bonne volonté, dont nous vous sommes redevables, nous préférons que le Haut Conseil de la santé publique détermine les critères de vulnérabilité. Jusqu'à présent, il a considéré que, au-delà de 65 ans – un âge qui concerne plusieurs d'entre nous... –, la vulnérabilité est plus forte, mais sans fixer de palier au-delà duquel elle serait beaucoup plus forte, voire extrêmement plus forte.

Par ailleurs, certaines personnes, sans avoir atteint les âges dont nous parlons, méritent aussi d'être prises en considération, parce qu'elles présentent d'autres facteurs de vulnérabilité.

Aussi, monsieur Gabouty, la commission m'a-t-elle donné mandat de vous demander le retrait de ces amendements, au bénéfice d'une approche plus qualitative que fondée sur un seuil d'âge ; si vous les mainteniez, l'avis de la commission serait défavorable, mais nous préférons vous solliciter tout d'abord pour un retrait.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, *secrétaire d'État*. L'avis du Gouvernement sera le même que celui de la commission, mais pour une raison quelque peu différente.

Nous allons faciliter – j'y insiste – la possibilité d'établir des procurations, soit par circulaire, soit dans des textes réglementaires, en multipliant les lieux où les officiers de police judiciaire établiront ces procurations et le nombre de délégués qui se déplaceront pour les recueillir. En outre, nous supprimerons, dans un texte réglementaire, les motifs d'établissement des procurations, ce qui est en partie l'objet des amendements en discussion.

S'agissant du déplacement à domicile, un tel dispositif a été mis en place pour le premier tour, par une circulaire interprétant l'article R. 72 du code électoral ; nous avons prévu de l'introduire dans un décret à paraître.

Dès lors, l'objectif visé par ces trois amendements est atteint. C'est pourquoi j'en sollicite le retrait ; s'ils étaient maintenus, l'avis du Gouvernement serait défavorable.

M. le président. Monsieur Gabouty, les amendements n^{os} 24 rectifié, 25 rectifié et 26 rectifié sont-ils maintenus ?

M. Jean-Marc Gabouty. Je vais donner satisfaction au secrétaire d'État et au président de la commission, aux deux tiers... (*Sourires.*) Je vais retirer, pour l'un, l'amendement n^o 24 rectifié, et, pour l'autre, l'amendement n^o 25 rectifié.

En revanche je maintiens l'amendement n^o 26 rectifié, qui prévoit l'automatisme du déplacement, si l'électeur le souhaite, à partir de 80 ans.

Je le répète : ce qui est clairement énoncé est compréhensible par nos concitoyens. Or, monsieur le président de la commission, la définition des critères de vulnérabilité par le

Haut Conseil de la santé publique n'est pas perceptible par les électeurs – ou, du moins, il y a beaucoup de déperdition dans la compréhension.

En revanche, si nous décidons que, à partir de 80 ans, il n'est plus nécessaire de donner un motif et qu'une personne se déplace à votre domicile, les électeurs comprendront !

Je retire donc les amendements n^{os} 24 rectifié et 25 rectifié, monsieur le président.

M. le président. Les amendements n^{os} 24 rectifié et 25 rectifié sont retirés.

La parole est à M. Pascal Savoldelli, pour explication de vote.

M. Pascal Savoldelli. Peut-être que le verbe « infantiliser », que j'ai employé il y a quelques instants, n'était pas adapté. En revanche, je fais, moi, le pari de la citoyenneté.

Du point de vue de la qualité de nos débats, monsieur Gabouty, je dois dire que ces trois amendements, même si M. Bas les a traités avec une grande diplomatie et esprit de responsabilité, comme d'habitude, ce n'est pas un travail sérieux pour le Parlement. Notre groupe ne participera pas au vote.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 26 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. L'amendement n^o 5 rectifié, présenté par MM. Perrin, Raison et Milon, Mme L. Darcos, M. Brisson, Mme Estrosi Sassone, M. Bonne, Mmes Lassarade, Imbert et A.M. Bertrand, M. Piednoir, Mme M. Mercier, MM. Saury, B. Fournier et Bouloux, Mme Lopez, M. Pierre, Mmes Canayer, Lamure et Deromedi, MM. del Picchia, Lefèvre, Mandelli et Groperrin, Mme Grunty, MM. D. Laurent et Bascher, Mmes Puissat, Micouleau, Berthet et Raimond-Pavero, MM. Charon, Chaize, Rapin et Vogel, Mme Garriaud-Maylam et MM. Duplomb, Sido et Darnaud, est ainsi libellé :

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les électeurs peuvent saisir les autorités compétentes par tout moyen. Elles se déplacent au domicile du mandant sans exiger de justificatif.

La parole est à M. Cédric Perrin.

M. Cédric Perrin. Monsieur le secrétaire d'État, puisque nous voulons simplifier, faisons-le vraiment !

Aujourd'hui, si une personne âgée vivant à son domicile ne peut se déplacer auprès des services compétents, elle doit, pour établir une procuration, envoyer un courrier à la gendarmerie de la commune, laquelle gendarmerie doit réceptionner le courrier et, une fois le courrier réceptionné, constater qu'un certificat médical a été établi attestant l'impossibilité de déplacement.

Tout cela complique considérablement les démarches, alors que, à une personne qui part en vacances, il suffit de se rendre à la gendarmerie de sa commune et d'expliquer qu'elle sera absente le jour du vote : aucun justificatif ne lui sera demandé !

Il me semble qu'un officier de police judiciaire est parfaitement capable de se rendre au domicile d'une personne souhaitant voter par procuration, sans avoir besoin d'être mandaté par un courrier et sans qu'un certificat médical

soit nécessaire pour attester l'impossibilité de déplacement. Quand on part en vacances, je le répète, ou simplement quand on prévoit de s'absenter, on n'a rien à justifier...

L'officier de police judiciaire qui établira la procuration est en mesure de juger de l'opportunité de le faire et de la capacité de la personne à la donner. D'ailleurs, aujourd'hui déjà, si un officier de police judiciaire constate que l'électeur chez lequel il s'est déplacé n'est pas en mesure de donner mandat, il n'établit pas de procuration.

Ainsi, compte tenu de l'urgence, on pourrait très bien, pour l'occasion, se passer du courrier, qui n'a aucun sens, comme du certificat médical, en ayant confiance dans l'officier de police judiciaire désigné par le procureur de la République.

Les démarches en seraient grandement facilitées, et on gagnerait beaucoup de temps, sans compter l'argent économisé par la sécurité sociale, les visites médicales n'étant plus nécessaires. J'ajoute que, dans nos communes rurales, il est extrêmement difficile de trouver un médecin pour établir une attestation !

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Il arrive tout de même assez rarement qu'une personne âgée vivant en maison de retraite médicalisée appelle la gendarmerie pour donner une procuration sans raison... Tout l'appareil extrêmement procédurier et contraignant qui est prévu revient à une chose : vider de son opérationnalité le droit de la personne à donner procuration.

C'est la raison pour laquelle, monsieur le secrétaire d'État, nous tenons à donner une portée législative aux mesures que nous prenons, parce que les règles actuelles, que vous avez en main et qui peuvent être modifiées par décret, ne sont pas appropriées aux circonstances actuelles, liées à cette épidémie qui inquiète nombre de personnes vulnérables.

Dans ce contexte, il nous paraît véritablement important que les formalités soient assouplies, sauf, bien sûr, celles qui ne peuvent pas l'être, comme le contrôle de l'identité de la personne ; néanmoins, on peut faire confiance à nos concitoyens pour ne pas déranger les gendarmes pour rien. Il me semble que nous devrions assez facilement nous entendre pour simplifier cette procédure de procuration à domicile.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Évidemment, monsieur Perrin, le Gouvernement souhaite favoriser l'établissement de procuration par les personnes vulnérables, auxquelles il n'est pas recommandé de sortir de leur domicile ou de l'établissement dans lequel elles sont hébergées.

Toutefois, cela ne signifie pas que tous les électeurs doivent pouvoir faire venir chez eux des officiers et agents de police judiciaire, ou leurs délégués, par simple confort – vous avez cité des exemples de ce genre de situations –, au risque de démultiplier l'activité de ces personnels.

Je prends note de ce qu'a dit M. le président de la commission, mais je répète que la définition des modalités de recueil des demandes de procuration relève du règlement.

Monsieur Perrin, je vous encourage à retirer votre amendement, étant entendu que je m'engage à déposer devant le Conseil d'État, évidemment dans les plus brefs délais, un projet de décret visant à assouplir le dispositif permettant à

un électeur vulnérable de demander à une autorité habilitée de se déplacer à son domicile en vue d'établir une procuration.

Nous prendrons par décret les mesures nécessaires – j'en ai détaillé certaines précédemment –, pour assouplir la possibilité de recueillir les procurations auprès des personnes les plus vulnérables.

M. le président. Monsieur Perrin, l'amendement n° 5 rectifié est-il maintenu ?

M. Cédric Perrin. Je ne retirerai pas cet amendement, parce qu'il a du sens.

En effet, avant le premier tour des élections municipales, quand il a fallu établir un certain nombre de procurations dans l'urgence, compte tenu de l'augmentation importante du nombre de malades, malheureusement, un certain nombre de préfets a demandé aux forces de gendarmerie et de police, sans doute parce que vous leur en aviez donné instruction, de se montrer extrêmement souples pour faciliter les démarches des mandants.

Les situations varient entre départements, parfois au sein d'un même département, mais un certain nombre d'autorités habilitées ont déjà renoncé à demander un courrier, ayant bien compris qu'il est ridicule de le faire, alors que, en se déplaçant à domicile, on se rend bien compte que la personne veut donner procuration.

Au reste, si mon amendement n'avait pas de sens, monsieur le secrétaire d'État, vous n'auriez pas donné pour consigne à vos préfets avant le premier tour de veiller à alléger au maximum les modalités d'établissement des procurations. Toutes celles et tous ceux d'entre nous qui ont géré le premier tour des élections municipales en tant qu'élus ont parfaitement compris que les préfets avaient demandé cet assouplissement.

Je propose que soit mis en œuvre pour le second tour le même assouplissement. Je le répète une fois de plus : celui qui veut partir en vacances n'a aucune justification à donner, et on ne lui demande pas son billet d'avion ! Il n'y a aucune raison qu'une personne âgée, malade ou qui a peur du Covid, elle, soit obligée de fournir un certificat médical ; l'officier de police judiciaire appréciera l'opportunité d'établir la procuration. C'est du simple bon sens !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 5 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. L'amendement n° 16 rectifié *bis*, présenté par Mmes N. Delattre et Costes, MM. Gabouty, Requier, Artano et Cabanel, Mme M. Carrère, MM. Castelli, Collin, Corbisez, Gold, Jeansannetas et Roux et Mme Jouve, est ainsi libellé :

Compléter cet article par deux paragraphes ainsi rédigés :

– Un officier de police judiciaire compétent pour établir les procurations peut, avec l'agrément du magistrat qui l'a désigné, choisir pour délégué le directeur d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

– Les délégués des officiers de police judiciaire se déplacent à la demande des électeurs dans les conditions prévues par le présent article pour recueillir leur demande d'établissement d'une procuration.

La parole est à M. Jean-Marc Gabouty.

M. Jean-Marc Gabouty. Cet amendement de précision de ma collègue Nathalie Delattre vise à affirmer, suivant l'ordonnance du Conseil d'État du 11 mars dernier, qu'il est bien possible d'établir une délégation au profit d'un directeur d'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

Il s'agit ainsi de faciliter le recueil des demandes d'établissement des procurations, donc l'organisation du scrutin.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Cet amendement nous paraît déjà satisfait. En effet, une instruction ministérielle en date du 9 mars 2020 précise déjà que les directeurs de maisons de retraite médicalisées peuvent établir des procurations.

La commission demande donc le retrait de cet amendement, faute de quoi elle émettrait un avis défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. La circulaire du 9 mars dernier, qui s'est appliquée au premier tour des élections municipales, sera évidemment reconduite. Elle permet déjà aux directeurs d'établissement d'être désignés comme pouvant recueillir des procurations dans les conditions réglementaires, c'est-à-dire par l'officier de police judiciaire et après agrément d'un magistrat.

L'amendement étant satisfait, j'émet un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Gabouty, l'amendement n° 16 rectifié *bis* est-il maintenu ?

M. Jean-Marc Gabouty. Non, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 16 rectifié *bis* est retiré.

Je mets aux voix l'article 1^{er} *bis*, modifié.

(L'article 1^{er} *bis* est adopté.)

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

Sauf décision contraire du mandant, les procurations déjà établies pour le premier ou le second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de 2020 restent valables.

M. le président. L'amendement n° 2 n'est pas soutenu.

La parole à M. Éric Kerrouche, pour explication de vote sur l'article.

M. Éric Kerrouche. Si nous n'avons pas déposé d'amendement à cet article, celui-ci nous laisse interrogatifs. En effet, alors que la présente proposition de loi vise à faciliter le vote, le fait que les procurations restent valables peut poser de nouvelles difficultés.

Certains mandants qui souhaitent aller voter devront se déplacer pour faire savoir qu'ils renoncent à leur procuration. De plus, les services compétents peuvent être amenés à accueillir à la fois ceux qui souhaitent établir une procuration et ceux qui souhaitent y renoncer.

Par ailleurs, il nous semblait que le décret du 27 mai avait déjà permis le maintien de ces procurations. Le présent article ne paraît donc pas utile.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marc Gabouty, pour explication de vote sur l'article.

M. Jean-Marc Gabouty. Il s'agit davantage d'une demande d'explication que d'une explication de vote, monsieur le président. L'article dispose que « sauf décision contraire du mandant, les procurations déjà établies pour le premier ou le second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de 2020 restent valables. »

Est-ce que cela signifie bien qu'une personne qui a donné procuration pour le premier tour donne aussi procuration pour le second ?

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Je comprends votre question, mon cher collègue, car je me la suis posée aussi.

Une personne peut donner procuration pour un délai d'un an, pour le premier tour d'une élection ou pour le premier et le second tour. Mais qu'en est-il quand le second tour, ce qui n'était jamais arrivé jusqu'à présent, n'a pas lieu à la date prévue ?

Nous avons fait l'arbitrage qui nous a paru faciliter le plus possible le vote par procuration. Nous avons donc choisi d'interpréter la volonté du mandant comme signifiant qu'il voulait que l'on vote pour lui aux deux tours de l'élection municipale, à charge pour le mandant d'effectuer la démarche nécessaire si tel n'était pas le cas, par exemple parce qu'il ne pouvait pas se déplacer le 22 mars, mais qu'il le peut le 28 juin et qu'il souhaite aller voter en personne.

Tel est le sens du présent article, adopté en commission. Si je reconnais bien volontiers que l'on peut balancer entre les priorités, nous avons choisi d'éviter une nouvelle démarche aux personnes qui souhaitent donner procuration pour les deux tours – ce sera le cas dans la plupart des situations –, à charge pour les autres de démentir leur procuration.

M. le président. Je mets aux voix l'article 1^{er} *ter*.

(L'article 1^{er} *ter* est adopté.)

Articles additionnels après l'article 1^{er} *ter*

M. le président. Je suis saisi de quatre amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

Les deux premiers sont identiques.

L'amendement n° 19 rectifié *bis* est présenté par M. Retailleau, Mme M. Jourda, MM. Husson, Allizard et Bascher, Mmes Berthet et Bonfanti-Dossat, MM. Bonhomme, Bouchet et Brisson, Mme Bruguère, MM. Calvet et Cardoux, Mme Chain-Larché, MM. Chaize, Charon, Chatillon et Chevrollier, Mme de Cidrac, MM. Courtial, Cuyper et Danesi, Mme L. Darcos, MM. Darnaud et Daubresse, Mme Delmont-Koropoulis, M. del Picchia, Mmes Deroche, Deromedi, Deseyne et Di Folco, MM. Dufaut et Duplomb, Mmes Duranton, Estrosi Sassone et Eustache-Brinio, M. B. Fournier, Mme F. Gerbaud, MM. Gilles, Ginesta, Grand, Gremillet et Gersperrin, Mme Gruny, MM. Houpert, Hugonet et Huré, Mme Imbert, MM. Joyandet, Karoutchi, Kennel et Laménie, Mmes Lanfranchi Dorgal et Lassarade, M. D. Laurent, Mme Lavarde, MM. Le Gleut, Lefèvre, de Legge, Leleux, Longuet et Magras, Mme Malet, MM. Mandelli et Mayet, Mme M. Mercier, M. Meurant, Mmes Micouleau et Morhet-Richaud, MM. Morisset et de Nicolaÿ, Mme Noël, MM. Paul, Piednoir et Pierre,

Mmes Primas et Raimond-Pavero, M. Raison, Mme Ramond, MM. Rapin, Regnard, Saury, Savary, Savin, Schmitz et Sido, Mme Sittler, M. Sol, Mmes Thomas et Troendlé et MM. Vaspart et Vogel.

L'amendement n° 21 rectifié *bis* est présenté par MM. Kerrouche, Kanner et Sueur, Mme Harribey, MM. Jacques Bigot, Durain et P. Joly, Mme Guillemot, MM. Antiste et Courteau, Mmes Grelet-Certenais, Artigalas et Lepage, MM. Tissot, Fichet, Bérit-Débat et Montaugé, Mme Blondin et MM. Mazuir, Manable, Daudigny, Vaugrenard, Marie et Gillé.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Après l'article 1^{er} *ter*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts, soit par correspondance sous pli fermé, dans des conditions permettant d'assurer le secret du vote et la sincérité du scrutin.

II.- Le vote par correspondance est organisé dans les conditions fixées au présent II.

Le matériel de vote par correspondance est adressé aux électeurs au plus tard le deuxième mercredi qui précède le scrutin. Il comporte trois enveloppes : une enveloppe d'expédition, une enveloppe d'identification et une enveloppe électorale.

Afin de permettre le contrôle de son identité, l'électeur signe l'enveloppe d'identification. Il y insère une copie d'une pièce d'identité ainsi qu'un justificatif de domicile.

Son pli peut être transmis au tribunal d'instance par voie postale ou par les autorités compétentes pour établir les procurations.

Dans l'attente du scrutin, les plis sont conservés dans un lieu sécurisé du tribunal d'instance. Le greffier en chef tient un registre du vote par correspondance, un numéro d'ordre étant apposé sur chaque pli. Tout électeur et tout candidat, ou son représentant, peut consulter le registre et y consigner leurs observations relatives aux opérations du vote par correspondance.

Le jour du scrutin, les plis sont acheminés jusqu'au bureau de vote par les autorités compétentes pour établir les procurations.

À la clôture du bureau de vote, son président et ses assesseurs indiquent le numéro du pli sur la liste d'émargement et introduisent l'enveloppe contenant le bulletin de vote dans l'urne, après s'être assurés que l'électeur concerné n'a pas déjà voté.

À l'issue du scrutin, les enveloppes d'identification et leur contenu sont conservés jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux. Les plis parvenus après la clôture du scrutin ne sont pas ouverts et sont détruits.

III.- Toute manœuvre frauduleuse ayant pour but d'enfreindre les dispositions du présent article est punie d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros.

La parole est à M. Jean-François Husson, pour présenter l'amendement n° 19 rectifié *bis*.

M. Jean-François Husson. Nous venons d'aborder, au travers du vote par procuration, la question du civisme de nos concitoyens.

Je considère pour ma part que, dans une période exceptionnelle comme celle que nous vivons, il faut proposer le maximum de dispositifs pour permettre à nos concitoyens de toutes conditions et de tous âges, pour autant qu'ils soient en âge de voter, d'exercer leur droit de vote.

Au fil de nos débats, chacun a eu l'occasion de dire la préoccupation, pour ne pas dire la surprise, qu'a suscitée la faible taux de participation au premier tour, particulièrement dans les villes. Ce n'est pas un hasard, monsieur le secrétaire d'État, si ces territoires qui n'ont pas encore choisi leur exécutif municipal représentent la grande majorité des Français.

Je suis attaché à ce que le scrutin respecte toutes les règles, non seulement de sécurité, mais aussi de sincérité. C'est pourquoi nous proposons par cet amendement de mettre en place un vote par correspondance. Un tel vote présente l'avantage de garantir la sécurité sanitaire dans le contexte actuel d'état d'urgence sanitaire, dont je rappelle qu'il a été prorogé jusqu'au 10 juillet.

Cette demande qui monte de tous les territoires commence à être largement partagée ; il faut l'entendre. Pour notre part, nous détaillons l'aspect opérationnel de la mise en place du vote par correspondance et nous montrons qu'elle est réalisable. J'espère donc que le Gouvernement ne balaira pas cette demande d'un revers de manche ou par quelques arguties, car nous devons être à la hauteur de l'engagement civique et du vote de tous les Français dans ces élections de proximité.

Enfin, nous devons prendre garde de ne pas donner le sentiment à nos concitoyens que les élus feraient entre eux une espèce de cuisine électorale. La situation est grave. Nous devons être au rendez-vous de la responsabilité. C'est ce à quoi je nous appelle, mes chers collègues. J'espère que le Gouvernement nous entendra et donnera une suite à notre demande.

M. le président. La parole est à M. Éric Kerrouche, pour présenter l'amendement n° 21 rectifié *bis*.

M. Éric Kerrouche. Cet amendement, qui est identique à celui de M. Retailleau, vise à mettre en place le vote par correspondance pour le 28 juin. En effet, mes collègues cosignataires de cet amendement et moi-même nous considérons, à circonstances exceptionnelles, il doit y avoir une réponse exceptionnelle.

Nous pourrions débattre des effets éventuels de ce vote ultérieurement, mais pour l'heure, nous devons trouver des solutions permettant à l'ensemble des citoyens de s'exprimer, quand bien même, comme cela s'est passé au premier tour, ils seraient inquiets de leur santé.

La perspective d'une abstention aussi forte, alors même que des solutions techniques telles que les procurations ou le vote postal existent, nous semble regrettable. C'est pourquoi nous avons souhaité marquer notre accord avec l'initiative prise par les dépositaires de l'amendement n° 19 rectifié *bis*.

M. le président. L'amendement n° 20 rectifié, présenté par MM. Kerrouche, Kanner et Sueur, Mme Harribey, MM. Jacques Bigot, Durain et P. Joly, Mme Guillemot, MM. Antiste et Courteau, Mmes Grelet-Certenais, Artigalas

et Lepage, MM. Tissot, Fichet, Bérít-Débat et Montaúgé, Mme Blondin et MM. Mazuir, Manable, Daudigny, Vaugrenard, Marie et Gillé, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er} *ter*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« *Art. L.* – Par dérogation à l'article L. 54 du code électoral, les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts, soit par correspondance sous pli fermé, dans des conditions permettant d'assurer le secret du vote et la sincérité du scrutin.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du vote par correspondance. »

La parole est à M. Éric Kerrouche.

M. Éric Kerrouche. À la différence des deux précédents, cet amendement vise à renvoyer à un décret pris en Conseil d'État les modalités d'application du vote par correspondance. Cette solution nous semble susceptible de donner davantage de garanties quant à la complétude des dispositions.

M. le président. L'amendement n° 22 rectifié, présenté par MM. Kerrouche, Kanner et Sueur, Mme Harribey, MM. Jacques Bigot, Durain et P. Joly, Mme Guillemot, MM. Antiste et Courteau, Mmes Grelet-Certenais, Artigalás et Lepage, MM. Fichet, Bérít-Débat et Montaúgé, Mme Blondin et MM. Mazuir, Manable, Daudigny, Vaugrenard, Marie et Gillé, est ainsi libellé :

Après l'article 1^{er} *ter*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Après la section III du chapitre VI du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, est insérée une section ainsi rédigée :

« Section...

« Vote par correspondance

« *Art. L.* – Lorsque l'état d'urgence sanitaire prévu à l'article L. 3131-12 du code de la santé publique est déclaré, par dérogation à l'article L. 54 du présent code, les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts, soit par correspondance sous pli fermé, dans des conditions permettant d'assurer le secret du vote et la sincérité du scrutin.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du vote par correspondance. »

II. – Par dérogation à l'article 1^{er} A de la présente loi, le I du présent article entre en vigueur à partir du 2 janvier 2021.

La parole est à M. Éric Kerrouche.

M. Éric Kerrouche. Au travers de cet amendement, nous souhaitons engager une réflexion.

Nous avons été collectivement pris de court par la situation, car aucune disposition du code électoral ne permettait de traiter le cas d'un état d'urgence sanitaire. Il faudrait donc étendre la possibilité d'un vote par correspondance à tous les cas d'état d'urgence sanitaire, même si, bien sûr, personne ne souhaite qu'une telle configuration se présente de nouveau.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Jusqu'en 1975, le vote par correspondance était permis, mais il n'était pas assez encadré, ce qui a donné lieu à de graves dérives, dont tout le monde était conscient. C'est pourquoi le dispositif proposé au travers des amendements identiques n°s 19 rectifié *bis* et 21 rectifié *bis* est extrêmement sécurisé.

Si nous le mettons en œuvre pour les élections du 28 juin, nous aurons une petite chance de réacclimater une procédure qui présente pour l'électeur un double avantage : il n'a à confier son choix à personne et il dispose d'un équivalent de l'isoloir pour exprimer secrètement son choix. Ce dispositif mérite donc d'être pris en considération.

Quelles sont les garanties prévues ? Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il n'est pas question de rétablir le texte d'avant 1975 ! Il faut de la rigueur. Nous avons donc prévu cinq garanties – je dis « nous », parce que la commission des lois a donné un avis favorable à ces deux amendements identiques.

La première porte sur le matériel de vote par correspondance : celui-ci est adressé aux électeurs au plus tard le deuxième mercredi qui précède le scrutin – il va donc falloir aller vite. Il comporte trois enveloppes : une enveloppe d'expédition, une enveloppe d'identification et une enveloppe électorale.

Pour permettre le contrôle de son identité – c'est la deuxième garantie –, l'électeur signe l'enveloppe d'identification et y insère une copie d'une pièce d'identité, ainsi qu'un justificatif de domicile. Son pli est transmis, non pas à la mairie, mais au tribunal judiciaire, soit par voie postale, soit par le gendarme ou le policier assermenté.

Troisième garantie : dans l'attente du scrutin, les plis sont conservés dans un lieu sécurisé du tribunal d'instance. Le greffier en chef tient un registre du vote par correspondance, un numéro d'ordre étant apposé sur chaque pli. Tout électeur et tout candidat, ou son représentant, peut consulter le registre.

Le jour du scrutin, les plis sont acheminés jusqu'au bureau de vote par les agents assermentés – gendarmes ou policiers –, qui sont compétents pour établir les procurations.

Quatrième garantie : à la clôture du bureau de vote, le président et ses assesseurs indiquent le numéro du pli sur la liste d'émargement et introduisent l'enveloppe contenant le bulletin de vote dans l'urne, après s'être assurés que l'électeur concerné n'a pas déjà voté. Une liste des plis est également conservée au tribunal, permettant des vérifications en cas de contentieux.

La cinquième garantie est la sanction très sévère qu'encourt celui qui fraude : deux ans de prison et 15 000 euros d'amende.

Si nous faisons un pas dans la direction du vote par correspondance, nous ne le faisons donc qu'avec les plus extrêmes précautions. C'est notre devoir de vigilance vis-à-vis de la sincérité de l'expression du suffrage universel.

La commission étant favorable aux amendements identiques n°s 19 rectifié *bis* et 21 rectifié *bis*, elle émet, par voie de conséquence, un avis défavorable sur les amendements n°s 20 rectifié et 22 rectifié.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Comme le président Bas l'a rappelé, le vote par correspondance a été supprimé en 1975 en raison des fraudes qu'il était susceptible de susciter, notamment au titre du contrôle du caractère personnel et secret du vote et des difficultés liées à l'acheminement des bulletins.

À ce stade, et dans un calendrier aussi contraint, il n'est pas envisageable de rétablir un vote par correspondance pour le scrutin du 28 juin prochain, eu égard aux délais de vote de la présente proposition de loi comme au temps de mise en place de la logistique qu'impose le vote par correspondance, notamment l'acheminement des enveloppes, qui, dans la rédaction proposée, doivent transiter par un tribunal avant d'être acheminées par les forces de sécurité intérieure le jour du vote.

Je ne balaie pas d'un revers de manche le principe même du vote par correspondance, monsieur Husson, mais la faisabilité juridique et technique de la mise en place du vote par correspondance me paraît très délicate à ce stade.

Il ne s'agit pas d'en écarter définitivement le principe, au contraire. Mais les cinq garanties que vous avez posées, monsieur le président Bas, entraînent des difficultés d'ordre pratique et une intendance beaucoup plus complexe que le fait de faciliter l'obtention de procurations, notamment par le relèvement du plafond et par d'autres dispositions qui seront adoptées par voie réglementaire.

Si nous mettons en œuvre le vote par correspondance, nous devons être en mesure de garantir la sécurité des opérations.

Pour toutes ces raisons, et au vu du calendrier électoral, le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur l'ensemble de ces amendements.

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Leconte, pour explication de vote.

M. Jean-Yves Leconte. J'ai exprimé lors de la discussion générale mes réserves quant à la modification du droit électoral, en particulier sur cet aspect, entre les deux tours d'un même scrutin. J'estime en effet que le principe de stabilité du droit doit prévaloir.

Si je comprends la préoccupation liée à la participation, nous devons tenir compte de l'expérience que nous avons de ce type de vote.

Le vote par correspondance existe encore en France pour l'élection des députés des Français de l'étranger, mais, en réalité, il est quasiment inopérant, car la plupart des électeurs qui souhaitent voter à distance votent par internet. Notre procédure de vote prévoit en effet que les bulletins sont imprimés par les candidats, et non, comme c'est le cas dans la plupart des pays démocratiques, par la commission centrale, ce qui pose des difficultés pour assurer la sûreté des votes.

Le système qui est proposé sera très difficile à mettre en place, et il n'apportera que très peu de choses. Lorsque ce type de vote existe depuis des années, comme c'est le cas pour les élections législatives dans les circonscriptions des Français de l'étranger, cela ne fonctionne pas.

À quelques semaines du scrutin, il semble préférable de nous en tenir au principe de la stabilité du droit, plutôt que d'essayer de mettre en place un système qui, de toute façon, ne pourra pas fonctionner, parce que nous n'avons même pas le temps de le faire correctement.

M. le président. La parole est à M. Éric Kerrouche, pour explication de vote.

M. Éric Kerrouche. Quand on ne veut pas avancer, on n'avance pas !

Monsieur le secrétaire d'État, je constate que le Gouvernement nous a conduits à faire des efforts énormes et à surmonter nombre de difficultés, et que nous avons consenti à de multiples dérogations. Or il semblerait, c'est du moins ce que je comprends de votre attitude par rapport au vote postal, que ce soit à sens unique.

S'agissant du vote par correspondance en tant que tel, il faut prendre en considération l'ensemble des arguments. Nous ne sommes plus en 1975 – Abba n'est plus en tête des hit-parades depuis bien longtemps ! (*Sourires.*) Les dispositions de l'époque n'étaient absolument pas sécurisées.

Prenons en compte aussi ce qui se passe ailleurs : le vote par correspondance est largement éprouvé et robuste dans de nombreuses démocraties occidentales, notamment en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans certains États américains. Je peine à imaginer que nous soyons incapables de mettre en place des dispositifs qui, ailleurs, ont montré leur pertinence, et qui, par exemple en Allemagne, ont parfois été mis en place dans l'urgence. Ce sont donc de mauvais arguments que vous nous opposez.

Sur le fond, le corpus assez important qui existe sur le vote postal permet d'obtenir des indications substantielles sur les qualités de cette procédure.

Premièrement, il est tout à fait possible de le sécuriser : des enquêtes électorales successives menées dans les États du Colorado, de l'Ontario et de Washington montrent que, sous réserve qu'il soit sécurisé, le taux de fraude au vote postal n'est pas plus important qu'avec d'autres modalités de vote.

Deuxièmement, ce vote est neutre du point de vue politique. Il a été prouvé qu'il ne bénéficie pas plus à une formation qu'à une autre.

Troisièmement, contrairement à ce que l'on pourrait penser, le vote par correspondance tend à accroître la participation. Si nous voulons favoriser la participation, il nous semble donc qu'il constitue une solution pour le scrutin du 28 juin.

M. le président. Il faut conclure, mon cher collègue.

M. Éric Kerrouche. Monsieur le secrétaire d'État, je ne doute pas que vous ayez connaissance de ces études. Je regrette donc que, à force de refuser de prendre en considération ce dispositif, vous nous mettiez dans une situation où, effectivement, on ne pourra pas mettre en œuvre le vote par correspondance.

M. le président. La parole est à M. Jean-Marc Gabouty, pour explication de vote.

M. Jean-Marc Gabouty. Les membres de mon groupe et moi-même sommes très favorables au vote par correspondance et à la facilitation du vote par procuration.

Toutefois, la mise en œuvre à court terme du vote par correspondance pose un certain nombre de difficultés, qui n'existaient probablement pas en 1975.

Le dispositif proposé prévoit que les documents doivent être adressés au plus tard le deuxième mercredi précédant le scrutin. Sauf erreur de ma part, la date d'expédition devrait donc être fixée au 17 juin.

L'expédition peut être prise en charge selon deux types de modalités. Elle peut être assurée par les services des communes, qui font appel à du personnel municipal, voire à des vacataires. Dans les conditions actuelles, cela semble problématique, car l'organisation d'une telle opération suppose une certaine promiscuité. Par ailleurs, dans la plupart des grandes villes, l'expédition est prise en charge dans des délais très courts par des sociétés de routage.

Ceux qui, parmi nous, ont participé aux élections électorales ces dernières années savent que les dates limites de dépôt qui sont fixées par le ministère de l'intérieur en accord avec des routeurs – en particulier avec un gros routeur parisien – n'étaient pas les mêmes pour tous les départements parisiens, en raison du nombre relativement limité de routeurs capables d'absorber ces volumes. Pour le premier tour des élections municipales, certaines dates de dépôt étaient fixées au 28 février, d'autres au 5 mars. Cela peut paraître curieux, mais c'est la réalité.

Compte tenu de l'organisation de l'État et des municipalités, il est aujourd'hui quasiment impossible de regrouper ces expéditions sur deux jours. Cela supposerait de fournir les imprimés autour du 11 juin, soit dans huit jours, pour que les professions de foi, les bulletins de vote et le matériel de vote par correspondance soient expédiés en même temps.

Nous devons réfléchir aux propositions du président Bas et de M. Kerrouche – sur le principe, je partage leurs propos –, mais, sur le plan logistique, nous nous heurtons à un véritable problème, qui est lié à notre organisation, à la concentration de la profession de routeur et à la limitation de l'utilisation des moyens locaux pour les expéditions.

Si cela ne pose pas de problème dans les villes de 5 000 habitants, voire de 9 000 habitants, il en va différemment des grandes concentrations urbaines.

M. le président. La parole est à M. Jérôme Bascher, pour explication de vote.

M. Jérôme Bascher. Monsieur le secrétaire d'État, après le vote des idées de mars, vous nous proposez le vote par correspondance aux calendes grecques, ces calendes qui n'existent pas !

Vous nous proposez cela parce que, depuis le début, vous avez fait preuve d'impéritie quant à ce vote. Souvenez-vous : le 4 mars dernier, j'interrogeais le Gouvernement dans cet hémicycle sur le report du premier tour des élections municipales. Vous m'avez répondu qu'il n'y avait aucun problème.

Le samedi soir, le Premier ministre expliquait que l'on pouvait aller voter, mais que l'on ne pouvait pas aller au restaurant ; vingt-quatre heures après, le confinement général s'appliquait.

À l'époque, sur un coup de colère – sans doute une erreur de jeunesse – vous m'aviez répondu que j'étais « indigne ». Indigne ! Ce n'est pas grave. En revanche, il me paraît important que le Sénat, au travers de ce texte présenté par notre collègue Cédric Perrin et amendé par les groupes Union Centriste et Les Républicains, vous propose de favoriser la participation, et ainsi d'améliorer la démocratie.

Or vous n'en avez pas tenu compte. Comme le président Bas l'a rappelé dans son propos liminaire, vous avez préféré prendre un texte prévoyant le report éventuel des élections, alors que dans le même temps, vous décidiez de tenir des élections le 28 juin.

Vous disposiez de trois mois pour envisager les choses, monsieur le secrétaire d'État. Le premier texte d'urgence invitait le Gouvernement à prendre des dispositions particulières par voie d'ordonnances ; il l'a fait pour l'installation de quelque 30 000 conseils municipaux qui ont été élus.

Vous pouviez tenir compte de ce texte, mais vous n'en avez pas pris le temps. Vous avez certainement raison de nous dire que nous n'en avons plus le temps maintenant. C'est du temps perdu pour la démocratie.

M. le président. La parole est à M. Pascal Savoldelli, pour explication de vote.

M. Pascal Savoldelli. Je l'ai dit au début de la discussion, notre groupe se prononcera lors du vote final en fonction des débats que nous aurons.

Franchement, ces amendements qui tendent à instaurer un vote par voie postale vont bien au-delà des contraintes liées à l'épidémie de Covid-19.

Tout d'abord, ces projets existaient avant la crise. Certains ont fait référence à des expérimentations menées dans un certain nombre d'États. Je ne suis pas sûr d'ailleurs que les pays cités soient tous des modèles de démocratie. En outre, ils n'ont pas le même maillage territorial, le même maillage de proximité que la France. Il faut en tenir compte, car on parle de plus de 30 000 communes.

Ensuite, comment modifier structurellement le rapport au vote entre les deux tours d'une élection ? Cela pose question ! On peut examiner le sujet et le discuter, mais un tel changement se prépare, appelle un débat avec nos concitoyens – il faut être honnête et humble. Elle exige qu'un certain nombre de garanties, dont je ne dis pas par avance qu'elles ne peuvent exister, soient réunies. On ne peut prendre aucun risque en la matière.

Certains maires seraient élus selon un mode de scrutin traditionnel, d'autres par correspondance, d'autres différemment encore... Non ! Je le dis, sans prétendre pour autant qu'il y a malveillance ou je ne sais quoi ici, cette modification du rapport à l'élection touche à notre unité républicaine. S'il y a des réformes à faire, ce sera pour d'autres élections : on les examinera alors de manière apaisée, responsable, sans avoir peur des comparaisons avec les autres démocraties. Ce sera aussi l'occasion d'en débattre avec nos concitoyens.

Enfin, mon groupe s'est demandé si ces amendements étaient gagés. Il nous arrive souvent d'avoir de bonnes idées dans cet hémicycle. On nous le dit souvent d'ailleurs : l'idée n'est pas mauvaise, mais il y a l'article 40 de la Constitution ! Il n'est donc pas possible d'en débattre.

Je pose la question du gage, même si je ne doute pas de la réponse, car c'est quand même la majorité du Sénat, un peu élargie en la circonstance, qui défend l'amendement n° 19 rectifié *bis*. Vous avez certainement pensé à gager cette proposition, mes chers collègues ! Personnellement, je n'en sais rien : on me parle de plusieurs millions d'euros – on me dit 60 ou 80 millions d'euros –, mais je me méfie des rumeurs et des surenchères.

M. le président. Il faut conclure, mon cher collègue.

M. Pascal Savoldelli. Le 22 juin, nous pourrions aller au cinéma, au théâtre et au restaurant, et ce sera super. Mais l'on ne pourra pas aller voter ?

M. le président. La parole est à Mme Marie Mercier, pour explication de vote.

Mme Marie Mercier. La situation est inédite et, en plus, il faut organiser des élections durant un état d'urgence sanitaire.

Je crois cependant que la proposition qui nous est faite est raisonnable. J'en veux pour preuve l'élection des représentants au Conseil national de l'ordre des médecins. Ce vote se fait par correspondance : les médecins prennent un bulletin, le placent dans une petite enveloppe bleue, qui est ensuite glissée dans une enveloppe orange, elle-même signée et envoyée.

Ce que nous voulons, en fait, c'est ramener les électeurs aux urnes, combattre l'abstention, favoriser le vote et fortifier la démocratie. Et quand on veut vraiment quelque chose, on sait s'en donner les moyens ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n° 19 rectifié *bis* et 21 rectifié *bis*.

(*Les amendements sont adoptés.*)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, après l'article 1^{er} *ter*, et l'amendement n° 20 rectifié n'a plus d'objet.

Je mets aux voix l'amendement n° 22 rectifié.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

Article 2 (Supprimé)

Article 2 bis (nouveau)

- ① I. – Au sein du bureau de vote, des équipements de protection adaptés sont mis à la disposition des électeurs qui n'en disposent pas et des personnes participant à l'organisation ou au déroulement du scrutin.
- ② II. – Les dépenses résultant du présent article sont à la charge de l'État.

M. le président. La parole est à M. Pascal Savoldelli, sur l'article.

M. Pascal Savoldelli. En fait, j'ai juste une question : pourquoi les amendements identiques n° 19 rectifié *bis* et 21 rectifié *bis* ont-ils été adoptés, alors qu'ils n'étaient pas gagés financièrement ? On ne nous a pas donné d'explication.

L'amendement de notre groupe, lui, a été jugé irrecevable, au motif qu'il n'était pas gagé. Nous proposons qu'un masque soit fourni à toutes les électrices et tous les électeurs avant qu'ils ne se rendent à leur bureau de vote. Je savais qu'une telle mesure était inapplicable en l'état dans les petites communes, parce que l'on n'y distribue pas les professions de foi ni les bulletins de vote.

Je voudrais juste que vous apportiez un peu de clarté au débat. Cela fait partie de notre code de bonne conduite.

M. le président La parole est à M. le président de la commission.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. Mon cher collègue, c'est bien volontiers que je vais vous apporter une réponse, même si je ne suis pas membre de la commission des finances et que je n'ai pas moi-même opposé à votre amendement l'article 40 de la Constitution.

Comme vous le savez peut-être, en ce qui concerne l'interprétation de l'article 40, la jurisprudence de la commission des finances en matière électorale – au sens strict du terme –, contrairement à d'autres domaines de l'action publique, est libérale, notamment quand la commission doit se prononcer sur des mesures destinées à faciliter l'expression même du suffrage universel dans le déroulement des opérations de vote. C'est pourquoi il n'était pas nécessaire de gager ces amendements identiques.

En revanche, même si vous avez tout à fait raison de dire que la distribution de masques, que le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé à prendre à sa charge, a un impact sur le vote, puisqu'elle permet de rassurer un certain nombre de personnes qui n'en auraient pas chez elles, les masques ne sont pas, à strictement parler, des opérations électorales en tant que telles.

Qui plus est, le secrétaire d'État a apporté sur cette question des masques, des réponses qui doivent vous rassurer.

M. Pascal Savoldelli. Merci de votre réponse !

M. le président. Je mets aux voix l'article 2 *bis*.

(*L'article 2 bis est adopté.*)

Article additionnel après l'article 2 bis

M. le président. L'amendement n° 18, présenté par M. Savoldelli, Mmes Apourceau-Poly, Assassi et Benbassa, M. Bocquet, Mmes Brulin, Cohen et Cukierman, MM. Gay et Gontard, Mme Gréaume, M. P. Laurent, Mme Liemann, M. Ouzoulias et Mme Prunaud, est ainsi libellé :

Après l'article 2 *bis*

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans un délai de sept jours à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la possibilité d'envoyer à chaque électeur un masque en amont du second tour des élections mentionnées à l'article 1^{er} A de la présente loi.

Ce rapport détaillera les conditions dans lesquelles cette distribution peut être réalisée.

La parole est à M. Pascal Savoldelli.

M. Pascal Savoldelli. Mon groupe s'interroge sur un point précis, qui est en rapport avec la discussion que l'on vient d'avoir. Comme vous le savez, nous sommes pour la gratuité des masques. Cela ne choquera personne, même si je comprends que certains n'y soient pas favorables.

Aujourd'hui, toutes les collectivités territoriales, de gauche comme de droite, font le geste d'offrir des masques à nos concitoyens. La gratuité des masques n'est donc pas aussi utopique qu'on le pense. (*M. le président de la commission opine.*)

Notre groupe veut que, dans les communes les plus importantes, chaque électeur puisse recevoir un masque. Je ne prendrai pas d'exemple concret, mais je pense que, pour beaucoup de femmes et d'hommes, et ce n'est pas forcément une question d'âge, le fait d'obtenir les bulletins de vote, les professions de foi et un masque avant le vote favorise la participation.

L'épidémie n'est pas éteinte en termes de contagion et de circulation du virus. Notre volonté est de favoriser la participation de chaque électrice et de chaque électeur, *via* l'octroi d'un masque.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. La commission est favorable à la gratuité des masques pour les opérations électorales, mais défavorable à l'amendement n° 18.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Il a déjà été dit à de nombreuses reprises que des masques seraient mis à disposition des électeurs qui n'en disposeraient pas. Il ne me paraît pas nécessaire d'en prévoir la distribution aux électeurs.

Je demande donc à M. Savoldelli de bien vouloir retirer son amendement, faute de quoi j'y serais défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 18.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 2 ter (nouveau)

- ① Le président du bureau de vote fixe le nombre maximal de personnes autorisées à participer ou à assister au dépouillement. Chaque candidat ou liste de candidats a le droit de disposer d'au moins un représentant.
- ② Le résultat du scrutin est rendu public dès la fin du dépouillement. – *(Adopté.)*

Article additionnel après l'article 2 ter

M. le président. L'amendement n° 27, présenté par MM. Perrin et Raison, est ainsi libellé :

Après l'article 2 ter

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Par dérogation à l'article 1^{er}A de la présente loi, l'article 1^{er} demeure en vigueur après le second tour de l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, organisé en juin 2020.

La parole est à M. Cédric Perrin.

M. Cédric Perrin. Cet amendement vise expressément à pérenniser les dispositions de l'article 1^{er} de la proposition de loi. Cette mesure découle de l'esprit même de la proposition de loi que j'ai déposée.

Je ne vais pas refaire le débat ici, car l'important pour moi est que l'on parvienne à mieux informer les mandataires. Mais je voudrais tout de même rappeler quelques éléments de contexte : en 2006, quand il a été décidé de ne plus faire en sorte que l'information du dépôt de la procuration soit automatique, c'était essentiellement pour des raisons économiques – c'était au moment de la RGPP, la révision générale des politiques publiques. L'objectif était d'éviter l'envoi d'un recommandé au mandataire, parce que c'était ainsi que cela se passait, chaque fois qu'une procuration était établie.

Je puis comprendre que, à ce moment-là, RGPP oblige, on ait essayé de trouver des sources d'économies, puisque ces démarches coûtaient effectivement de l'argent. Toutefois, j'ai exposé tout à l'heure les difficultés que cette mesure avait suscitées, de mon point de vue.

Aujourd'hui, nous disposons de moyens de communication modernes : un mail ne coûte rien, alors qu'une démarche similaire était coûteuse autrefois. Je ne vais pas revenir sur l'idée qui consisterait tout simplement à inscrire l'adresse mail du mandataire en bas du formulaire de procuration. Cette mesure permettrait de mieux informer le mandataire de l'existence de la procuration, donc d'éviter que des suffrages ne soient perdus.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. La commission est assez circonspecte quant à cet amendement, et cela pour une raison très simple : le texte doit être applicable au 28 juin prochain et ne comporte aucune disposition permanente.

Cela ne signifie pas que ces dispositions ne mériteraient pas d'être permanentes, évidemment, mais la commission voulait des dispositions exceptionnelles, pour permettre l'expression du suffrage universel avec un minimum d'abstention le 28 juin prochain.

M. Perrin est l'auteur de la proposition de loi sans laquelle nous ne serions pas réunis ici. J'ai donc beaucoup de scrupules à lui demander de retirer son amendement. Je le fais néanmoins, sans excès de conviction. Je le laisse juge de ce qu'il convient de faire dans l'intérêt collectif, étant entendu que notre position n'a jusqu'à présent souffert aucune dérogation dans le cadre de l'examen des amendements sur ce texte.

Vous pourriez me dire, mon cher collègue, qu'il ne reste plus qu'un amendement et que, si on adoptait le vôtre, cela ne créerait pas de précédent. C'est vrai, mais je m'en tiens à cette demande de retrait.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Laurent Nunez, secrétaire d'État. Par cohérence avec tout ce que j'ai dit jusqu'ici, j'émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Monsieur Perrin, l'amendement n° 27 est-il maintenu ?

M. Cédric Perrin. Je comprends parfaitement votre logique, monsieur le président de la commission, et retirerai donc cet amendement. Je voulais cependant exprimer le souhait que nous puissions revenir un jour sur cette réglementation, parce que je pense qu'elle a du sens. J'espère que, dans un futur plus ou moins proche, nous pourrions en rediscuter.

Je retire donc mon amendement, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 27 est retiré.

Article 3

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. – *(Adopté.)*

Intitulé de la proposition de loi

M. le président. L'amendement n° 23 rectifié, présenté par MM. Kerrouche, Kanner et Sueur, Mme Harribot, MM. Jacques Bigot, Durain et P. Joly, Mme Guillemot, MM. Antiste et Courteau, Mmes Grelet-Certenais, Artigal et Lepage, MM. Fichet, Bérît-Débat et Montaugé, Mme Blondin et MM. Mazuir, Manable, Daudigny, Vaugrenard, Marie et Gillé, est ainsi libellé :

Compléter cet intitulé par les mots :

et à instaurer le vote par correspondance lors d'un scrutin se déroulant en période d'état d'urgence sanitaire

La parole est à M. Éric Kerrouche.

M. Éric Kerrouche. Nous sommes tous d'accord dans cet hémicycle sur l'importance de la mystique du vote : c'est sur elle en effet que notre démocratie s'est construite. L'accès à l'isoloir et la normalisation des outils du vote ont eu un rôle essentiel dans notre démocratie électorale.

Pour autant, il faut désormais réfléchir différemment, soit pour tenir compte des difficultés que les gens peuvent rencontrer pour voter, soit en raison de l'évolution de la symbolique du vote, dont la portée ne serait plus aussi essentielle ou sacrée qu'autrefois, mais que l'on voudrait quand même pouvoir maintenir. Il est important de trouver d'autres modes de votation, sans remettre en cause, encore une fois, la sacralité du vote.

Avec plusieurs de mes collègues, j'ai déposé une proposition de loi portant sur ce sujet. Nous avons opportunément transformé celle-ci en un amendement sur le texte que nous examinons aujourd'hui, tout simplement parce que, dans l'urgence, il nous semblait important de trouver des solutions. C'est ce que nous avons fait collectivement.

Il ne faut pas que des expériences malheureuses, par exemple celle des élections des Français de l'étranger, expériences qui sont très circonscrites ou datées, ne remettent en cause des outils qui pourraient nous servir à l'avenir et dont nous aurons collectivement à discuter.

Cela dit, notre débat touche à sa fin. Cet amendement étant un amendement de conséquence, je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 23 rectifié est retiré.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix, dans le texte de la commission, modifié, l'ensemble de la proposition de loi tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020.

(La proposition de loi est adoptée.)

6

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE

M. le président. La parole est à M. Éric Kerrouche.

M. Éric Kerrouche. Lors du scrutin public n° 108 du 28 mai dernier, M. Jean-Michel Houllegatte souhaitait s'abstenir, et non voter pour.

M. le président. Acte vous est donné de cette mise au point, mon cher collègue. Elle sera publiée au *Journal officiel* et figurera dans l'analyse politique du scrutin.

7

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à demain, mercredi 3 juin 2020 :

À quinze heures :

Questions d'actualité au Gouvernement.

De seize heures quinze à vingt heures quinze :

(Ordre du jour réservé au groupe socialiste et républicain)

Débat sur le thème : « Quelles nouvelles politiques publiques à destination de la jeunesse afin d'aider ces publics particulièrement exposés dans la prise en charge des conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire actuelle ? » ;

Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, demandant au Gouvernement de mettre en œuvre une imposition de solidarité sur le capital afin de renforcer la justice fiscale et sociale et de répondre au défi de financement de la crise sanitaire, économique et sociale du Covid-19, présentée par MM. Patrick Kanner, Vincent Éblé, Claude Raynal, Jacques Bigot et plusieurs de leurs collègues (texte n° 457, 2019-2020).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures quarante-cinq.)

Pour la Directrice des comptes rendus du Sénat, Chef de publication

ÉTIENNE BOULENGER

QUESTION(S) ORALE(S) REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Journée nationale d'hommage aux soignants

N° 1205 – Le 4 juin 2020 – **Mme Nicole Duranton** expose à **M. le Premier ministre** l'idée d'une journée nationale d'hommage aux soignants.

En effet, la pandémie de Covid-19 a fait plus de 329 799 morts à travers le monde, pour plus de 5 millions de cas recensés dans 196 pays et territoires. Le dernier bilan en France fait état de 28 215 morts. Parmi ces décès, il y a des personnels soignants qui se sont donnés corps et âme pour sauver des patients atteints du Covid-19.

Toute la chaîne de santé s'est mobilisée sans relâche pour lutter contre les ravages de cette pandémie.

Des mesures financières ont été prises par le Gouvernement pour reconnaître leur investissement personnel et professionnel hors du commun.

Tous les Français les ont encouragés chaque soir à vingt heures par des applaudissements reconnaissants.

Au-delà des mesures de soutien qui sont à l'étude dans le cadre du « Ségur de la santé », il lui paraît légitime de graver dans le marbre de l'histoire le courage de ces femmes et de ces hommes d'exception et d'inscrire ces héros du quotidien dans le devoir de mémoire de la République française.

C'est la raison pour laquelle elle lui propose de créer la journée nationale d'hommage aux soignants qui pourrait se tenir le 11 mai de chaque année, ou en marge des cérémonies du 14 juillet.

Elle lui demande s'il serait envisageable d'organiser une telle journée, qui serait l'occasion de remettre la médaille des épidémies à titre posthume pour celles et ceux qui nous ont quittés, et pour toutes celles et ceux qui ont participé activement à la guérison des victimes de ce virus.

Elle serait également un moment opportun pour valoriser et mieux faire connaître aux Français la nouvelle organisation des soins publics et privés. Ce serait enfin une opportunité pour rappeler les actions prises par le Gouvernement.

Elle pense avec ferveur et émotion que cet hommage recueillerait l'acquiescement d'une majorité de Françaises et de Français, et espère que cette proposition retiendra son attention.

Avantages liés au label « station de tourisme »

N° 1206 – Le 4 juin 2020 – **Mme Martine Berthet** attire l'attention de **Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales** sur les avantages accordés à une communauté de commune labellisée « station de tourisme ».

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a transféré la compétence tourisme des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ce transfert a été effectif le 1^{er} janvier 2017.

Dans le département de la Savoie, la communauté de communes des vallées d'Aigueblanche (CCVA) a été classée « station de tourisme » par décret du ministère de l'économie et des finances le 17 décembre 2019. Cette labellisation consacre une volonté continue de la CCVA de soutenir le développement touristique et économique de son territoire.

Un tel label accorde aux communes divers avantages tels que le surclassement démographique, la perception du produit de la taxe de publicité foncière et de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement. Cependant, s'agissant du premier classement d'un EPCI en « station de tourisme », il semble que rien ne soit encore prévu pour que ces avantages puissent s'appliquer directement à l'intercommunalité et non aux communes membres. C'est pourtant l'intercommunalité qui assume toutes les charges de cette compétence, à titre d'exemples la gestion de l'eau, de l'assainissement et des déchets, l'entretien des sentiers de randonnée et le financement de l'office de tourisme intercommunal.

Aussi, elle souhaiterait savoir si une mesure est envisagée afin de s'adapter à cette évolution et d'accorder l'ensemble des avantages permis par la labellisation « station de tourisme » à l'EPCI et non uniquement à ses communes membres.

Conséquences de la réforme de la taxe d'habitation pour les budgets communaux

N° 1207 – Le 4 juin 2020 – **Mme Céline Brulin** attire l'attention de **M. le ministre de l'action et des comptes publics** sur les conséquences de la réforme de la taxe d'habitation pour les budgets communaux.

En effet, l'annulation progressive de la taxe d'habitation impacte directement les ressources des collectivités locales, à commencer par les communes, premières bénéficiaires de cet impôt. Certes, un mécanisme de compensation a été mis en place. Or ce dernier ne tiendrait pas compte de certaines cotisations fiscalisées par les communes comme, par exemple, la contribution syndicale.

Afin de pouvoir gérer certaines compétences, notamment la compétence scolaire, des communes se sont organisées en syndicat, syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS) ou syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) principalement. Dans ce cadre, elles ont affecté une part de leurs recettes de la taxe d'habitation à leur participation à ces syndicats. Cette contribution syndicale est obligatoire afin de pouvoir gérer des compétences dont certaines ont d'ailleurs été déléguées par l'État. Pour les communes, cet oubli représente des dizaines de milliers d'euros. Plus d'une centaine d'entre elles seraient concernées rien que dans le département de la Seine-Maritime.

C'est pourquoi elle lui demande les mesures envisagées pour veiller à la correction du dispositif de compensation de la taxe d'habitation, afin qu'il prenne en compte l'intégralité de la perte de recettes des collectivités locales.

Prochaine génération de contrats de plan État-régions pour 2021-2027

N° 1208 – Le 11 juin 2020 – **M. François Bonhomme** interroge **Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales** sur l'état d'avancement des négociations et de la formalisation des nouveaux contrats de plan État-régions (CPER) qui couvriront la période 2021-2027.

Les CPER définissent les actions que l'État et chacune des régions s'engagent à mener et à financer conjointement sur une période de six à sept années.

Les contrats de plan ont en ce sens vocation à financer les projets exerçant un effet levier pour l'investissement local.

Ainsi, depuis près de quarante ans les CPER constituent un support déterminant des politiques de l'État en direction des territoires et un outil essentiel pour l'aménagement et le développement des territoires.

Les contrats de plan proposent une vision territorialisée des politiques publiques, les priorités identifiées à l'échelon national devant composer avec les spécificités de chacun des territoires et les formes de mobilisation des acteurs locaux.

L'année 2020 sera l'occasion de négocier les enveloppes financières et les projets contractualisés entre l'État et les régions pour la nouvelle génération de contrats à venir (2021-2027).

Les CPER doivent être finalisés d'ici à la fin de l'année 2020, pour un démarrage en 2021 pour six ans, correspondant à la programmation des fonds européens.

Pour la région Occitanie, cette nouvelle génération de CPER sera la première de la région fusionnée. Dans le même sens, la prochaine programmation des fonds européens représente des enjeux primordiaux pour l'Occitanie, tant en matière agricole qu'en matière de développement social, économique, environnemental, urbain et rural.

À cette date, les documents de programmation pour la période 2021-2027 n'ont toujours pas été arrêtés. Ces derniers doivent être l'expression d'un projet territorial co-construit, fondé sur un diagnostic et des objectifs partagés par le conseil régional d'Occitanie, les conseils départementaux, les métropoles, la société civile régionale et toutes les collectivités concernées. Dans certaines régions, il a toutefois été demandé aux présidents de conseil départementaux de se prononcer en dix jours sans que ceux-ci ne puissent consulter les maires et les présidents de communautés de communes pour bâtir des propositions dans la concertation.

Les mobilités sont au cœur des préoccupations quotidiennes dans la région Occitanie, plus vaste que l'Irlande et dont la moitié est en zone de montagne.

Dès lors, la priorité doit être mise sur les mobilités afin d'attirer les investissements dans les réseaux ferroviaires et routiers et ce d'autant plus que les objectifs fixés pour le volet transport sous les contrats précédents sont loin d'être atteints.

Il lui demande donc de bien vouloir lui indiquer à quelle date la signature des prochains CPER est prévue et quelle sera la contribution financière mise par l'État sur le volet mobilités, avec une attention particulière sur la modernisation des réseaux routiers et ferroviaires de la région Occitanie et sur les petites lignes ferroviaires.

Relations commerciales entre producteurs et grande distribution

N° 1209 – Le 11 juin 2020 – **M. Michel Canevet** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie et des finances** au sujet des déséquilibres qui persistent dans les relations commerciales entre les producteurs et la grande distribution.

Presque deux ans après la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, issue des états généraux de l'alimentation, l'objectif de rétablir l'équilibre des relations commerciales entre les producteurs et la grande distribution n'est pas encore atteint. En effet, au lieu d'avoir un impact positif sur le revenu des producteurs, elle a surtout eu pour conséquence de modifier l'offre de la grande distribution, et ce au détriment des petites et moyennes entreprises (PME) (le rythme de croissance des ventes en valeur des produits des PME a par exemple diminué de 3,7 points entre 2018 et 2019). Par ailleurs, les hausses de prix n'ont pas poussé les grandes surfaces à réduire leurs marges, comme escompté, mais ont été répercutées sur le consommateur (+ 3,43 % pour les premiers prix).

Pourtant, des dispositifs existent déjà : ainsi, l'article L. 4421 du code de commerce permettrait déjà d'engager la responsabilité des acteurs de la grande distribution dès lors qu'ils soumet-

tent ou tentent de soumettre les producteurs à des obligations créant un déséquilibre significatif dans leur relation. Par ailleurs, d'autres mécanismes pourraient être envisagés : aux États-Unis, le « Robinson-Patman act » de 1936 prohibe ainsi certaines pratiques de la grande distribution, notamment une discrimination au niveau des prix : cela pourrait permettre de protéger les producteurs et les PME face aux géants de la distribution, en fixant un prix identique d'achat. Cette loi interdit ainsi les ventes qui entraînent une discrimination par les prix lors de la vente de biens à des distributeurs situés dans la même situation, et ce depuis plusieurs décennies.

Il lui demande donc si des mesures de type Robinson Act peuvent être envisagées pour rétablir enfin un véritable équilibre dans les relations commerciales entre producteurs et grande distribution.

Fermeture de l'usine de Chapelle-Darblay

N° 1210 – Le 11 juin 2020 – **M. Michel Canevet** attire l'attention de **Mme la ministre de la transition écologique et solidaire** au sujet de la fermeture de l'usine de Chapelle-Darblay, seule usine française de recyclage de papier.

En effet, le groupe finlandais UPM prévoit de se séparer de cette usine, avec plusieurs conséquences désastreuses. Au-delà des 236 emplois directs et 1 000 emplois indirects de l'usine, c'est toute la filière du recyclage français qui risque d'être affectée.

Or depuis la crise sanitaire, le Gouvernement a, à plusieurs reprises, manifesté sa volonté de relocaliser les industries stratégiques, dont le papier fait évidemment partie : la production de Chapelle-Darblay représente ainsi 50 % de la consommation française de papier journal.

Par ailleurs, la fermeture de l'usine priverait la France d'approvisionnement en papier recyclé : dès lors, les solutions envisageables (s'approvisionner en papier neuf ou importer de l'étranger du papier recyclé) apparaissent contraires aux engagements de la France en matière de transition écologique, et contrastent avec les objectifs affichés dans la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Or ce site a une puissance de recyclage de l'équivalent du tri de 24 millions d'habitants, sa chaudière biomasse peut chauffer une ville de 20 000 habitants et il comprend une station d'épuration pouvant subvenir aux besoins de 400 000 personnes. Par ailleurs, en l'absence d'usine sur le territoire, les déchets papier français risquent de se retrouver systématiquement incinérés.

Pourtant, l'activité ne manque pas : certes la consommation de papier diminue, mais la France croule encore sous 1,6 million de tonnes par an d'excédent de déchets de papier carton. Dès lors, s'il s'agit d'un problème de débouché, il lui demande pourquoi ne pas chercher à rendre le papier recyclé plus attractif, par exemple en taxant davantage le papier neuf, ou en subventionnant le papier recyclé, pour qu'il reste compétitif.

Il lui demande quelle est la position du Gouvernement sur le devenir du site de Chapelle-Darblay et les mesures prévues afin de permettre le recyclage optimum de nos déchets en ressources sur le territoire national.

AMENDEMENTS

PROPOSITION DE LOI

**TENDANT À DÉFINIR ET À COORDONNER LES RÔLES RESPECTIFS DES ASSURANCES
ET DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE DANS LE SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES
D'UNE MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE**



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	6 rect.
----------------	---------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, GARRIAUD-MAYLAM et NOËL, MM. VOGEL, BONHOMME,
LEFÈVRE et MOGA, Mme IMBERT et M. PIERRE

C	Demande de retrait
G	Défavorable
Retiré	

ARTICLE 1^{ER}

Alinéa 4

Remplacer la référence :

6^o

par les mots :

7^o et 10^o

OBJET

Cet amendement permet de prendre en compte le cas de la réquisition d'un bien (ex. réquisition d'hôtels).



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	7 rect.
----------------	---------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, NOËL et GARRIAUD-MAYLAM, MM. BONHOMME,
LEFÈVRE et MOGA, Mme IMBERT et MM. PIERRE et VOGEL

C	Favorable
G	Favorable
Adopté	

ARTICLE 1^{ER}

Alinéa 5

1^o Supprimer les mots :

La protection contre les événements sanitaires exceptionnels, objet de

2^o Remplacer les mots :

lorsqu'ils ont subi

par les mots :

justifiant d'

OBJET

Cet amendement vise à rétablir la charge de la preuve du préjudice à l'assuré, ce qui est toujours le cas en matière de droit des assurances.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	2 rect.
----------------	---------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. DECOOL, Alain MARC, MENONVILLE, BIGNON, GUERRIAU, CAPUS, FOUCHÉ et AMIEL,
Mme Nathalie DELATTRE, MM. DAUBRESSE et LONGEOT, Mme GUIDEZ, MM. LEFÈVRE,
SCHMITZ et HENNO, Mmes NOËL et BORIES, MM. BONHOMME, VOGEL, LAMÉNIE et
GABOUTY et Mme GARRIAUD-MAYLAM

C	Demande de retrait
G	Demande de retrait
Retiré	

ARTICLE 1^{ER}

Alinéa 5

Après le taux :

50 %

insérer les mots :

due aux mesures prises en application du titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code
de la santé publique

OBJET

La rédaction actuelle de l'article indique que la prise en compte de la perte de chiffre
d'affaires est évaluée sur la période de crise sanitaire. Aussi cette rédaction précise-t-elle
un lien de concomitance et non de causalité. Or, il s'agit bien de couvrir les dommages
induits par la mise en œuvre de mesures dans le cadre de l'état de crise sanitaire.

Cet objet vise donc à préciser la loi en indiquant que la perte de chiffres d'affaires doit être
liée à la mise en place de telles mesures, afin de garantir l'efficacité du dispositif.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	3 rect.
----------------	---------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. DECOOL, Alain MARC, MENONVILLE, BIGNON, GUERRIAU, CAPUS, FOUCHÉ et AMIEL,
Mme Nathalie DELATTRE, MM. DAUBRESSE et LONGEOT, Mme GUIDEZ, MM. LEFÈVRE,
SCHMITZ et HENNO, Mmes NOËL et IMBERT, MM. BONHOMME, VOGEL, LAMÉNIE et
GABOUTY et Mme GARRIAUD-MAYLAM

C	Défavorable
G	Demande de retrait
Retiré	

ARTICLE 1^{ER}

Alinéa 5

Remplacer les mots :

d'application des mesures mentionnées au même article L. 125-7

par les mots :

comprenant la période d'application des mesures mentionnées au même article L. 125-7
et une période équivalente au dixième de la période d'application

OBJET

Le nouvel article L. 125-8 prévoit de protéger les entreprises contre les événements sanitaires exceptionnels lorsqu'elles ont subi une perte de chiffre d'affaires importante durant la période de ces événements sanitaires exceptionnels.

Il convient de prolonger cette période d'une période « post-crise » durant laquelle l'activité des entreprises assurées peut poursuivre sa tendance largement en-dessous du chiffre d'affaires habituel ou reprendre en forte augmentation. Dans le premier cas, le présent amendement vient au soutien des assurés ; dans le second cas, il modère l'aide aux entreprises aux bénéfices des assureurs.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	8 rect.
----------------	---------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, NOËL et GARRIAUD-MAYLAM et MM. VOGEL, BONHOMME,
LEFÈVRE, MOGA et PIERRE

C	Favorable
G	Sagesse du Sénat
Adopté	

ARTICLE 1^{ER}

Alinéa 6

Après le mot :

charges

insérer le mot :

fixes

OBJET

Cet amendement exclut du bénéfice de l'indemnisation les charges variables d'exploitation qui, en cas de baisse d'activité, baissent également, mais sont « à la main » de l'assuré.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	9 rect.
----------------	---------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, GARRIAUD-MAYLAM et NOËL et MM. VOGEL, LEFÈVRE,
MOGA et PIERRE

C	Favorable
G	Favorable
Adopté	

ARTICLE 1^{ER}

Alinéa 6

Remplacer les mots :

et taxes et de l'allocation financée conjointement par l'État et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et versée en application

par les mots :

, taxes et versements assimilés, ainsi que de l'allocation versée en application du II

OBJET

Cet amendement de clarté propose de faire apparaître l'intitulé exact du poste de « charges d'exploitation » dans le formulaire Cerfa du compte de résultat.

Par ailleurs il supprime une précision inutile que l'article L.5122-1, II prévoit déjà et permet en cas de changement de mode de financement de ne pas avoir à modifier l'article L.125-8 du code des assurances.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	10 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, GARRIAUD-MAYLAM et NOËL et MM. LEFÈVRE, MOGA,
VOGEL et PIERRE

C	Demande de retrait
G	Demande de retrait
Retiré	

ARTICLE 1^{ER}

Alinéa 9

Remplacer le mot :

couverte

par le mot :

financée

OBJET

Amendement de rédaction



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	11 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, GARRIAUD-MAYLAM et NOËL, MM. LEFÈVRE, MOGA,
PIERRE et VOGEL et Mme IMBERT

C	Demande de retrait
G	Demande de retrait
Retiré	

ARTICLE 1^{ER}

Alinéa 9

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

L'assiette de ce taux est assise sur le chiffre d'affaires de l'exercice précédent et, pour les nouvelles entreprises, sur un montant forfaitaire de chiffre d'affaires fixé par arrêté.

OBJET

Cet amendement vient préciser l'assiette du taux unique auquel devront se plier les sociétés d'assurance.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	4 rect.
----------------	---------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

C	Défavorable
G	Défavorable
Adopté	

MM. DECOOL, Alain MARC, MENONVILLE, CHASSEING, BIGNON, GUERRIAU, CAPUS,
FOUCHÉ et AMIEL, Mme Nathalie DELATTRE, MM. DAUBRESSE et LONGEOT, Mme GUIDEZ,
MM. LEFÈVRE, SCHMITZ et HENNO, Mmes NOËL et BORIES, MM. BONHOMME, VOGEL,
RAPIN, LAMÉNIE et GABOUTY et Mme GARRIAUD-MAYLAM

ARTICLE 1^{ER}

Alinéa 11

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. L. 125-11. – Sans préjudice de stipulations plus favorables, une provision sur l'indemnisation due au titre du présent chapitre est versée à l'assuré au moins une fois par mois à compter de la date de réception par l'entreprise d'assurance de la déclaration de l'assuré ouvrant droit à la garantie prévue à l'article L. 125-7.

OBJET

Le nouvel article L. 125-11 prévoit une indemnisation de l'assuré attribuée dans un délai de 30 jours à compter de la date de réception par l'entreprise d'assurance de la déclaration de baisse d'activités de l'assuré.

Il semble plus judicieux de prévoir des provisions mensuelles sur l'indemnisation, afin de garantir la trésorerie des entreprises dès le début de la crise, ajustées tous les mois et soldées à la fin de la crise.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	12 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, GARRIAUD-MAYLAM et NOËL et MM. MOGA, LEFÈVRE,
PIERRE et VOGEL

C	Favorable
G	Favorable
Tombé	

ARTICLE 1^{ER}

Alinéa 11, première phrase

1^o Remplacer les mots :

pour l'assuré, l'indemnisation doit être attribuée

par les mots :

à l'assuré, l'indemnité d'assurance doit être versée

2^o Après le mot :

déclaration

insérer le mot :

de sinistre

OBJET

Amendement de rédaction.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	16 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, NOËL et GARRIAUD-MAYLAM, MM. MOGA, VOGEL et
LEFÈVRE, Mme IMBERT et MM. BONHOMME et PIERRE

C	Défavorable
G	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE 1^{ER}

Alinéa 13

Remplacer les mots :

majorée de plein droit d'un intérêt égal au double du taux de l'intérêt légal

par les mots :

assortie d'un taux de l'intérêt légal majoré de cinq points

OBJET

La majoration d'un intérêt égal au double du taux de l'intérêt légal n'est pas assez dissuasive. Il est proposé de la remplacer par une majoration de l'intérêt au taux légal majoré de 5 points telle que prévue par l'article L313-3 du Code monétaire et financier.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	17 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mme RENAUD-GARABEDIAN, M. MOGA, Mmes NOËL et GARRIAUD-MAYLAM et
MM. LEFÈVRE, PIERRE, VOGEL et BONHOMME

C	Demande de retrait
G	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 2

Alinéa 6, première phrase

Remplacer les mots :

pris après avis d'une commission interministérielle chargée de se prononcer sur l'ampleur
des indemnisations dues aux assurés

par les mots :

pris sur avis conforme du fonds

OBJET

Il semble plus pertinent que l'arrêté soit pris sur avis conforme du fonds de garantie.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	18 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, GARRIAUD-MAYLAM et NOËL, MM. MOGA et LEFÈVRE,
Mme IMBERT et MM. PIERRE et VOGEL

C	Demande de retrait
G	Demande de retrait
Retiré	

ARTICLE 2

Alinéa 6

1^o Première phrase

Remplacer la référence :

L. 125-10

par la référence :

L. 125-11

2^o Deuxième phrase

Remplacer les mots :

fin de la période mentionnée à l'article L. 125-8

par les mots :

date fixée par arrêté ministériel, mentionnée à l'article L. 125-11

OBJET

Cet amendement prévoit une date unique, ce qui sera plus simple pour l'ensemble des assureurs.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, rapport 459)

N ^o	22
----------------	----

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

M. NOUGEIN

au nom de la commission des finances

C	Favorable
G	Favorable
Adopté	

ARTICLE 2

Alinéa 6, première phrase

Remplacer la référence :

L. 125-10

par la référence :

L. 125-8

OBJET

Amendement de coordination



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	19 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, NOËL et GARRIAUD-MAYLAM et MM. LEFÈVRE, MOGA,
VOGEL, PIERRE et BONHOMME

C	Favorable
G	Défavorable
Adopté	

ARTICLE 2

Alinéa 6, dernière phrase

Remplacer le mot :

quarante-cinq

par le mot :

soixante

OBJET

Un délai de quarante-cinq jours est trop court pour que les assurances communiquent les indemnisations versées. Cet amendement propose de porter ce délai à 60 jours.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

(n^{os} 460, 459)

N ^o	20 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, GARRIAUD-MAYLAM et NOËL et MM. BONHOMME, MOGA,
LEFÈVRE, VOGEL et PIERRE

C	Demande de retrait
G	Demande de retrait
Retiré	

ARTICLE 2

Alinéa 6, dernière phrase

Remplacer les mots :

fin de cette période

par les mots :

date, fixée par arrêté ministériel, mentionnée à l'article L. 125-11

OBJET

Cet amendement permet de fixer une date unique à partir de laquelle court le délai de communication des indemnisations versées.



PROPOSITION DE LOI

SOUTIEN DES ENTREPRISES VICTIMES D'UNE
MENACE OU D'UNE CRISE SANITAIRE MAJEURE

N°	21 rect. bis
----	--------------------

DIRECTION
DE LA SÉANCE

(n^{os} 460, 459)

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes RENAUD-GARABEDIAN, GARRIAUD-MAYLAM et NOËL et MM. MOGA, LEFÈVRE,
VOGEL, BONHOMME et PIERRE

C	Demande de retrait
G	Demande de retrait
Retiré	

ARTICLE 2

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

...- L'article L. 114-1 du code des assurances est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour la garantie des risques d'événements sanitaires exceptionnels mentionnée à l'article L. 125-7, l'action de l'assuré contre l'assureur est prescrite au plus tard trente jours à compter du début de la période d'application de la première des mesures mentionnées au même article L. 125-7. » ;

OBJET

Cet amendement prévoit un délai de déclaration de sinistre, pour permettre aux assureurs d'indiquer au fonds de garantie le montant des indemnités versées dans le délai prévu, et permettre ensuite au fonds de garantie de répartir ses ressources entre les assureurs.

PROPOSITION DE LOI
TENDANT À SÉCURISER L'ÉTABLISSEMENT DES PROCURATIONS ÉLECTORALES



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	8
----------------	---

28 MAI 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

M. MASSON et Mmes HERZOG et KAUFFMANN

C	Défavorable
G	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER} A

Après l'article 1^{er} A

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code électoral est ainsi modifié :

1^o Après l'article L. 49, il est inséré un article L. 49-1 A ainsi rédigé :

« Art. L. 49-1 A.- L'utilisation de tout ou partie des listes d'émargement du premier tour afin de démarcher les électeurs est interdite. » ;

2^o Après l'article L. 90-1, il est inséré un article L. 90-... ainsi rédigé :

« Art. L. 90-....- Toute infraction aux dispositions de l'article L. 49-1 A est punie d'une amende de 75 000 €. » ;

3^o Le II de l'article L. 113-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« ...^o Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de l'accès à tout ou partie des listes d'émargement du premier tour de scrutin afin de démarcher des électeurs. »

OBJET

Le présent amendement a pour but d'interdire à quiconque d'utiliser les listes d'émargement du premier tour pour démarcher ensuite les électeurs. C'est d'autant plus important que les maires sortants ont accès aux listes d'émargement du premier tour et qu'ils sont donc les seuls à pouvoir contacter ceux qui ne sont pas allés voter au premier tour afin de solliciter d'eux, une procuration. Il est de notoriété publique que par le passé, certains maires ont recouru à ce type de démarchage qui vicie la sincérité du scrutin (cf. question écrite n^o9990, JO Sénat du 11 avril 2020). Tel est l'objet du présent amendement.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	7
----------------	---

28 MAI 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

M. MASSON et Mmes HERZOG et KAUFFMANN

C	Défavorable
G	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER} A

Après l'article 1^{er} A

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code électoral est ainsi modifié :

1^o Après l'article L. 52-1, il est inséré un article L. 52-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 52-1-1.- Le démarchage d'un électeur en vue de solliciter une procuration est interdit. » ;

2^o Après l'article L. 90-1, il est inséré un article L. 90-... ainsi rédigé :

« Art. L. 90-... – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 52-1-1 est punie d'une amende de 75 000 €. » ;

3^o Le II de l'article L. 113-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« ...^o Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, du démarchage afin d'obtenir des procurations. »

OBJET

Le présent amendement a pour but d'interdire tout démarchage en vue de solliciter une procuration de la part d'un électeur. Certains candidats ont en effet, pris l'habitude de pratiquer un tel démarchage, en particulier auprès des personnes âgées ou auprès des abstentionnistes du premier tour lorsqu'il y a un second tour. Dans certains cas, le démarchage est organisé à grande échelle et peut conduire à des abus manifestes. C'est ainsi que les élections municipales à Thionville ont par exemple été annulées il y a quelques années. Il faut donc qu'une disposition interdise strictement le démarchage (cf. question écrite n^o9990, JO Sénat du 11 avril 2020). Tel est l'objet du présent amendement.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	10
----------------	----

28 MAI 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

M. MASSON et Mmes HERZOG et KAUFFMANN

C	Défavorable
G	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER} A

Après l'article 1^{er} A

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code électoral est ainsi modifié :

1^o Après l'article L. 72-1 du code électoral, il est inséré un article L. 72-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 72-2.- Le démarchage d'un électeur en vue de solliciter une procuration est interdit. » ;

2^o Après l'article L. 90-1, il est inséré un article L. 90-... ainsi rédigé :

« Art. L. 90-... – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 72-2 est punie d'une amende de 75 000 €. » ;

3^o Le II de l'article L. 113-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« ...° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, du démarchage afin d'obtenir des procurations. »

OBJET

Pour interdire tout démarchage en vue de solliciter une procuration de la part d'un électeur, on peut soit modifier la partie du code électoral consacrée à la propagande, soit modifier la partie du code électoral consacrée aux procurations de vote. Le présent amendement retient cette seconde solution.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	9
----------------	---

28 MAI 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

M. MASSON et Mmes HERZOG et KAUFFMANN

C	Défavorable
G	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER} A

Après l'article 1^{er} A

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le code électoral est ainsi modifié :

1^o Après l'article L. 66, il est inséré un article L. 66-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 66-1.- Avant l'élection, sont interdits tout collationnement du nom des abstentionnistes lors du premier tour et toute reproduction totale ou partielle, de la liste d'émargement. » ;

2^o Après l'article L. 90-1, il est inséré un article L. 90-... ainsi rédigé :

« Art. L. 90-... – Toute infraction aux dispositions de l'article L. 66-1 est punie d'une amende de 75 000 €. »

OBJET

Le présent amendement a pour but d'interdire à quiconque de recenser de quelque manière que ce soit le nom des abstentionnistes du premier tour. Une telle interdiction éviterait le démarchage abusif des abstentionnistes par certains candidats peu scrupuleux (cf. question écrite n^o 9990, JO Sénat du 11 avril 2020). Tel est l'objet du présent amendement.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	11
----------------	----

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

M. KERROUCHE
et les membres du groupe socialiste et républicain

C	Défavorable
G	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 1^{ER}

Supprimer cet article.

OBJET

Cet article 1^{er} qui réintroduit dans la loi le principe de l'information du mandataire, que le décret n^o 2006-1244 du 11 octobre 2006 portant mesures de simplification en matière électorale avait supprimé, ne nous apparaît pas forcément opportun, sur le plan des principes et plus encore dans le contexte actuel.

D'une part, parce que la suppression de l'information du mandataire par l'autorité en charge de l'établissement de la procuration a été une mesure de simplification utile. Certes, des mandants peuvent oublier d'informer leur mandataire de l'existence d'une procuration mais ce motif nous semble trop léger pour remettre en cause le dispositif qui existe depuis 2006 et qui donne satisfaction.

D'autre part, sur amendement du rapporteur, il est désormais prévu que ce dispositif d'information du mandataire ne s'appliquera que pour le second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines du 28 juin 2020. Or, il nous apparaît plutôt contradictoire, et contraire à l'objectif poursuivi par le texte, d'accroître les contraintes qui pèsent sur les autorités compétentes dans cette période de crise sanitaire.

Nous proposons en conséquence la suppression de cet article.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	3 rect.
----------------	---------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

C	Favorable
G	Défavorable
Adopté	

MM. PERRIN, RAISON, MILON, Bernard FOURNIER, SAURY et BOUCHET, Mme Marie MERCIER, M. PIEDNOIR, Mme Anne-Marie BERTRAND, M. LEFÈVRE, Mme LASSARADE, M. BOULOUX, Mme LOPEZ, MM. PIERRE et BRISSON, Mme ESTROSI SASSONE, M. BONNE, Mmes Laure DARCOS, MICOULEAU et PUISSAT, MM. BASCHER et Daniel LAURENT, Mme GRUNY, MM. GROSPERRIN et MANDELLI, Mme IMBERT, M. del PICCHIA, Mmes DEROMEDI, LAMURE, CANAYER et BRUGUIÈRE, M. DUPLOMB, Mme GARRIAUD-MAYLAM, MM. VOGEL, RAPIN et BONHOMME, Mme BORIES, MM. CHAIZE et CHARON, Mmes BERTHET et RAIMOND-PAVERO et MM. SIDO et DARNAUD

ARTICLE 1^{ER}

Au début

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

.... - Les autorités compétentes pour établir la procuration en informent, par voie électronique, la préfecture de département du mandant. Cette dernière en informe, également par voie électronique, la commune du mandant.

OBJET

Lorsqu'elles sont établies trop tardivement, les procurations n'arrivent jamais en mairie et les mandants ne peuvent pas les utiliser.

Cette situation risque d'être encore plus fréquente lors des élections de juin prochain, notamment au regard des difficultés rencontrées par La Poste.

En conséquence, cet amendement prévoit une « chaîne » de transmission dématérialisée des procurations : l'officier de police judiciaire (OPJ) en informerait par voie électronique la préfecture du département, qui transmettrait l'information à la commune.

Ce dispositif permettrait à chaque mandataire de voter, y compris lorsque la procuration a été établie tardivement. Il s'inscrit dans la volonté d'instituer un véritable service public des procurations.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	4 rect.
----------------	---------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

C	Favorable
G	Défavorable
Adopté	

MM. PERRIN, RAISON, MILON et BRISSON, Mme ESTROSI SASSONE, M. BONNE, Mmes Laure DARCOS, MICOULEAU et PUISSAT, MM. BASCHER et Daniel LAURENT, Mme GRUNY, MM. GROSPERRIN et MANDELLI, Mme IMBERT, M. del PICCHIA, Mmes DEROMEDI, LAMURE, CANAYER et BRUGUIÈRE, M. PIERRE, Mme LOPEZ, M. BOULOUX, Mme LASSARADE, M. LEFÈVRE, Mme Anne-Marie BERTRAND, M. PIEDNOIR, Mme Marie MERCIER, MM. BOUCHET, SAURY et Bernard FOURNIER, Mme BORIES, MM. BONHOMME, RAPIN et VOGEL, Mme GARRIAUD-MAYLAM, MM. DUPLOMB, CHAIZE et CHARON, Mmes RAIMOND-PAVERO et BERTHET et MM. SIDO et DARNAUD

ARTICLE 1^{ER}

Seconde phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Il est informé par voie électronique ou, lorsqu'il n'a pas accès à un moyen de communication électronique, par voie postale.

OBJET

Pour plus d'efficacité, cet amendement vise à supprimer un renvoi à un décret en Conseil d'État.

Il précise directement dans la loi que le mandataire d'une procuration peut être informé par voie électronique ou, lorsqu'il n'a pas accès à un moyen de communication électronique, par voie postale.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	14 rect. bis
----------------	--------------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

C	Demande de retrait
G	Défavorable
Retiré	

Mmes COSTES et Nathalie DELATTRE, MM. REQUIER et ARTANO, Mme Maryse CARRÈRE et MM. CASTELLI, COLLIN, CORBISEZ, GABOUTY, GOLD, JEANSANNETAS, ROUX et LABBÉ

ARTICLE 1^{ER} BIS

Alinéa 1

1^o Remplacer le mot :

deux

par le mot :

trois

2^o Remplacer les mots :

y compris lorsqu'elles sont

par les mots :

dont deux

OBJET

Cet amendement vise à augmenter le nombre maximal de procurations à trois, dont deux établies en France.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	15 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes Nathalie DELATTRE et COSTES, MM. GABOUTY, REQUIER, ARTANO et CABANEL,
Mme Maryse CARRÈRE, MM. CASTELLI, COLLIN, CORBISEZ, GOLD, JEANSANNETAS et
ROUX et Mme JOUVE

C	Défavorable
G	Favorable
Rejeté	

ARTICLE 1^{ER} BIS

Alinéa 3

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Attendu qu'il est impossible pour les services municipaux de vérifier l'établissement des procurations hors de leur commune, cette disposition pourrait entraîner des fraudes.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	12
----------------	----

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

M. KERROUCHE
et les membres du groupe socialiste et républicain

C	Défavorable
G	Défavorable
Retiré	

ARTICLE 1^{ER} BIS

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

II. – Le mandataire peut ne pas être inscrit dans la même commune que le mandant.

OBJET

Cet amendement vise à étendre le « vivier » des mandataires possibles en levant intégralement la restriction actuelle qui oblige que mandant et mandataire soient inscrits dans la même commune.

Cette disposition a été adoptée par la loi n^o 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, mais son entrée en vigueur a été différée au 1^{er} janvier 2022, de sorte à laisser le temps de procéder aux adaptations techniques du répertoire national unique. C'est pour cette raison que l'article 1^{er} bis a quelque peu restreint la portée de la mesure en autorisant de donner procuration à un mandataire qui est inscrit dans une autre commune mais à la condition qu'il soit du cercle familial (ascendant, descendant, frère, sœur).

Il ne nous apparaît pas clairement en quoi le critère retenu - le cercle familial - constitue, mieux qu'un autre critère, une réponse adaptée aux enjeux techniques que soulève l'extension du vivier.

Nous proposons en conséquence de supprimer ce critère et de donner sa pleine portée à la disposition adoptée lors de la loi « engagement et proximité »



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	13
----------------	----

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

M. KERROUCHE
et les membres du groupe socialiste et républicain

C	Favorable
G	Défavorable
Adopté	

ARTICLE 1^{ER} BIS

Alinéa 3

Après le mot :

procuration

insérer les mots :

de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité, de son concubin,

OBJET

Cet amendement de repli propose d'étendre le « vivier familial » des possibles mandataires au conjoint, au partenaire de pacs et au concubin.

Il peut arriver, pour des raisons professionnelles par exemple, que des époux se trouvent à devoir résider un temps dans des communes différentes et être inscrits dans des communes différentes. Quitte à étendre le vivier des mandataires au cercle familial, il paraît légitime de l'ouvrir à celui ou celle qui partage la vie du mandant.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	24 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. GABOUTY et REQUIER et Mme Nathalie DELATTRE

C	Demande de retrait
G	Demande de retrait
Retiré	

ARTICLE 1^{ER} BIS

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

...° Personnes âgées de 70 ans révolus à la date du scrutin sans que celles-ci aient à justifier d'un autre motif que leur âge.

OBJET

Dans la crise sanitaire du Covid-19 une large majorité de décès touchait les personnes âgées de plus de 70 ans.

Ce constat très fréquemment repris dans les médias est de nature à inciter les personnes de cette tranche d'âge à ne pas se déplacer pour le vote du 28 juin 2020.

Le Gouvernement a lui-même édicté des recommandations à leur égard en leur conseillant d'éviter de multiplier les déplacements.

Pour faciliter le vote de ces électeurs qui ont généralement un comportement très civique par leur taux de participation aux élections locales ou nationales, il conviendrait de leur accorder le droit d'établir une procuration sans avoir à en motiver la demande pour une autre raison que leur âge et ainsi bénéficier du déplacement des autorités compétentes pour la recueillir.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	25 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. GABOUTY et REQUIER et Mme Nathalie DELATTRE

C	Demande de retrait
G	Demande de retrait
Retiré	

ARTICLE 1^{ER} BIS

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

...° Personnes âgées de 75 ans révolus à la date du scrutin sans que celles-ci aient à justifier d'un autre motif que leur âge.

OBJET

Dans la crise sanitaire du Covid-19 une large majorité de décès touchait les personnes âgées de plus de 75 ans.

Ce constat très fréquemment repris dans les médias est de nature à inciter les personnes de cette tranche d'âge à ne pas se déplacer pour le vote du 28 juin 2020.

Le Gouvernement a lui-même édicté des recommandations à leur égard en leur conseillant d'éviter de multiplier les déplacements.

Pour faciliter le vote de ces électeurs qui ont généralement un comportement très civique par leur taux de participation aux élections locales ou nationales, il conviendrait de leur accorder le droit d'établir une procuration sans avoir à en motiver la demande pour une autre raison que leur âge et ainsi bénéficier du déplacement des autorités compétentes pour la recueillir.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	26 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. GABOUTY et REQUIER et Mme Nathalie DELATTRE

C	Défavorable
G	Défavorable
Rejeté	

ARTICLE 1^{ER} BIS

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

...° Personnes âgées de 80 ans révolus à la date du scrutin sans que celles-ci aient à justifier d'un autre motif que leur âge.

OBJET

Dans la crise sanitaire du Covid-19 une large majorité de décès touchait les personnes âgées de plus de 80 ans.

Ce constat très fréquemment repris dans les médias est de nature à inciter les personnes de cette tranche d'âge à ne pas se déplacer pour le vote du 28 juin 2020.

Le Gouvernement a lui-même édicté des recommandations à leur égard en leur conseillant d'éviter de multiplier les déplacements.

Pour faciliter le vote de ces électeurs qui ont généralement un comportement très civique par leur taux de participation aux élections locales ou nationales, il conviendrait de leur accorder le droit d'établir une procuration sans avoir à en motiver la demande pour une autre raison que leur âge et ainsi bénéficier du déplacement des autorités compétentes pour la recueillir.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	5 rect.
----------------	---------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

C	Favorable
G	Défavorable
Adopté	

MM. PERRIN, RAISON et MILON, Mme Laure DARCOS, M. BRISSON, Mme ESTROSI SASSONE, M. BONNE, Mmes LASSARADE, IMBERT et Anne-Marie BERTRAND, M. PIEDNOIR, Mme Marie MERCIER, MM. SAURY, Bernard FOURNIER et BOULOUX, Mme LOPEZ, M. PIERRE, Mmes CANAYER, LAMURE et DEROMEDI, MM. del PICCHIA, LEFÈVRE, MANDELLI et GROSPERRIN, Mme GRUNY, MM. Daniel LAURENT et BASCHER, Mmes PUISSAT, MICOULEAU, BERTHET et RAIMOND-PAVERO, MM. CHARON, CHAIZE, RAPIN et VOGEL, Mme GARRIAUD-MAYLAM et MM. DUPLOMB, SIDO et DARNAUD

ARTICLE 1^{ER} BIS

Compléter cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Les électeurs peuvent saisir les autorités compétentes par tout moyen. Elles se déplacent au domicile du mandant sans exiger de justificatif.

OBJET

La procédure à suivre pour établir sa procuration depuis son domicile est particulièrement complexe : les mandants doivent saisir les autorités compétentes par écrit (malgré l'absence de formulaire « type ») et fournir « un certificat médical ou (...) tout document officiel justifiant que l'électeur est dans l'impossibilité manifeste de comparaître ». Un simple appel téléphonique ne suffit pas, comme l'a rappelé le Conseil d'État (Conseil d'État, 10 octobre 1896, affaire n^o 69333).

En raison de la crise sanitaire, cet amendement propose que les électeurs puissent saisir les autorités compétentes par tout moyen en vue du second tour des élections municipales, y compris par téléphone. Les autorités compétentes se déplacent au domicile du mandant sans exiger de justificatif.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	16 rect. bis
----------------	--------------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

Mmes Nathalie DELATTRE et COSTES, MM. GABOUTY, REQUIER, ARTANO et CABANEL,
Mme Maryse CARRÈRE, MM. CASTELLI, COLLIN, CORBISEZ, GOLD, JEANSANNETAS et
ROUX et Mme JOUVE

C	Demande de retrait
G	Demande de retrait
Retiré	

ARTICLE 1^{ER} BIS

Compléter cet article par deux paragraphes ainsi rédigés :

.... – Un officier de police judiciaire compétent pour établir les procurations peut, avec l'agrément du magistrat qui l'a désigné, choisir pour délégué le directeur d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

.... – Les délégués des officiers de police judiciaire se déplacent à la demande des électeurs dans les conditions prévues par le présent article pour recueillir leur demande d'établissement d'une procuration.

OBJET

Cet amendement vise à affirmer, suivant l'ordonnance du Conseil d'État du 11 mars dernier, qu'il est bien possible d'établir une délégation au profit d'un directeur d'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ; il s'agit de faciliter le recueil des demandes d'établissement des procurations et donc l'organisation du scrutin.



PROPOSITION DE LOI
 PROCURATIONS ÉLECTORALES

N°	19 rect. bis
----	--------------------

DIRECTION
 DE LA SÉANCE

(n°s 468, 467)

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

C	Favorable
G	Défavorable
Adopté	

M. RETAILLEAU, Mme Muriel JOURDA, MM. HUSSON, ALLIZARD et BASCHER, Mmes BERTHET et BONFANTI-DOSSAT, MM. BONHOMME, BOUCHET et BRISSON, Mme BRUGUIÈRE, MM. CALVET et CARDOUX, Mme CHAIN-LARCHÉ, MM. CHAIZE, CHARON, CHATILLON et CHEVROLLIER, Mme de CIDRAC, MM. COURTIAL, CUYPERS et DANESI, Mme Laure DARCOS, MM. DARNAUD et DAUBRESSE, Mme DELMONT-KOROPOULIS, M. del PICCHIA, Mmes DEROCHE, DEROMEDI, DESEYNE et DI FOLCO, MM. DUFAUT et DUPLOMB, Mmes DURANTON, ESTROSI SASSONE et EUSTACHE-BRINIO, M. Bernard FOURNIER, Mme Frédérique GERBAUD, MM. GILLES, GINESTA, GRAND, GREMILLET et GROSPERRIN, Mme GRUNY, MM. HOUPERT, HUGONET et HURÉ, Mme IMBERT, MM. JOYANDET, KAROUTCHI, KENNEL et LAMÉNIE, Mmes LANFRANCHI DORGAL et LASSARADE, M. Daniel LAURENT, Mme LAVARDE, MM. LE GLEUT, LEFÈVRE, de LEGGE, LELEUX, LONGUET et MAGRAS, Mme MALET, MM. MANDELLI et MAYET, Mme Marie MERCIER, M. MEURANT, Mmes MICOULEAU et MORHET-RICHAUD, MM. MORISSET et de NICOLAY, Mme NOËL, MM. PAUL, PIEDNOIR et PIERRE, Mmes PRIMAS et RAIMOND-PAVERO, M. RAISON, Mme RAMOND, MM. RAPIN, REGNARD, SAURY, SAVARY, SAVIN, SCHMITZ et SIDO, Mme SITTLER, M. SOL, Mmes THOMAS et TROENDLÉ et MM. VASPART et VOGEL

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER} TER

Après l'article 1^{er} ter

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts, soit par correspondance sous pli fermé, dans des conditions permettant d'assurer le secret du vote et la sincérité du scrutin.

II.- Le vote par correspondance est organisé dans les conditions fixées au présent II.

Le matériel de vote par correspondance est adressé aux électeurs au plus tard le deuxième mercredi qui précède le scrutin. Il comporte trois enveloppes : une enveloppe d'expédition, une enveloppe d'identification et une enveloppe électorale.

Afin de permettre le contrôle de son identité, l'électeur signe l'enveloppe d'identification. Il y insère une copie d'une pièce d'identité ainsi qu'un justificatif de domicile.

Son pli peut être transmis au tribunal d'instance par voie postale ou par les autorités compétentes pour établir les procurations.

Dans l'attente du scrutin, les plis sont conservés dans un lieu sécurisé du tribunal d'instance. Le greffier en chef tient un registre du vote par correspondance, un numéro d'ordre étant apposé sur chaque pli. Tout électeur et tout candidat, ou son représentant, peut consulter le registre et y consigner leurs observations relatives aux opérations du vote par correspondance.

Le jour du scrutin, les plis sont acheminés jusqu'au bureau de vote par les autorités compétentes pour établir les procurations.

À la clôture du bureau de vote, son président et ses assesseurs indiquent le numéro du pli sur la liste d'émargement et introduisent l'enveloppe contenant le bulletin de vote dans l'urne, après s'être assurés que l'électeur concerné n'a pas déjà voté.

À l'issue du scrutin, les enveloppes d'identification et leur contenu sont conservés jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux. Les plis parvenus après la clôture du scrutin ne sont pas ouverts et sont détruits.

III.- Toute manœuvre frauduleuse ayant pour but d'enfreindre les dispositions du présent article est punie d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros.

OBJET

Toutes les solutions doivent être envisagées pour permettre aux électeurs de voter en toute sécurité lors des élections municipales du 28 juin prochain. Il s'agit d'un impératif sanitaire mais également démocratique, le taux d'abstention s'étant élevé à 55,25 % des inscrits lors du premier tour (en hausse de 18,8 points par rapport au scrutin de 2014).

La proposition de loi étend utilement le recours aux procurations et encourage le Gouvernement à créer un véritable « service public des procurations », notamment pour nos concitoyens les plus fragiles. En complément, cet amendement propose d'utiliser le vote par correspondance, dans des conditions permettant d'assurer la sincérité du scrutin et le secret du vote.

Il s'inspire notamment des exemples de la Bavière ou de certains cantons suisses. Le vote par correspondance est également ouvert aux Français de l'étranger, dans le cadre des élections législatives, sans que cela ne soulève de difficulté.

Plusieurs garanties permettraient d'encadrer le vote par correspondance et d'éviter toute manœuvre frauduleuse :

- 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) ;
- Conservation des plis dans un lieu sécurisé du tribunal d'instance (non dans les mairies), sous la responsabilité du greffier en chef ;
- Possibilité de recourir à des officiers de police judiciaire (OPJ) pour acheminer les plis, notamment en cas de défaillance du système postal ;

-
- Précautions pour suivre les plis et les conserver en cas de contentieux électoral ;
 - Sanction pénale en cas de fraude, en cohérence avec les articles L. 107 et L. 111 du code électoral.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	21 rect. bis
----------------	--------------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. KERROUCHE, KANNER et SUEUR, Mme HARRIBEY, MM. Jacques BIGOT, DURAIN et Patrice JOLY, Mme GUILLEMOT, MM. ANTISTE et COURTEAU, Mmes GRELET-CERTENAIS, ARTIGALAS et LEPAGE, MM. TISSOT, FICHET, BÉRIT-DÉBAT et MONTAUGÉ, Mme BLONDIN et MM. MAZUIR, MANABLE, DAUDIGNY, VAUGRENARD, MARIE et GILLÉ

C	Favorable
G	Défavorable
Adopté	

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER} TER

Après l'article 1^{er} ter

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts, soit par correspondance sous pli fermé, dans des conditions permettant d'assurer le secret du vote et la sincérité du scrutin.

II.- Le vote par correspondance est organisé dans les conditions fixées au présent II.

Le matériel de vote par correspondance est adressé aux électeurs au plus tard le deuxième mercredi qui précède le scrutin. Il comporte trois enveloppes : une enveloppe d'expédition, une enveloppe d'identification et une enveloppe électorale.

Afin de permettre le contrôle de son identité, l'électeur signe l'enveloppe d'identification. Il y insère une copie d'une pièce d'identité ainsi qu'un justificatif de domicile.

Son pli peut être transmis au tribunal d'instance par voie postale ou par les autorités compétentes pour établir les procurations.

Dans l'attente du scrutin, les plis sont conservés dans un lieu sécurisé du tribunal d'instance. Le greffier en chef tient un registre du vote par correspondance, un numéro d'ordre étant apposé sur chaque pli. Tout électeur et tout candidat, ou son représentant, peut consulter le registre et y consigner leurs observations relatives aux opérations du vote par correspondance.

Le jour du scrutin, les plis sont acheminés jusqu'au bureau de vote par les autorités compétentes pour établir les procurations.

À la clôture du bureau de vote, son président et ses assesseurs indiquent le numéro du pli sur la liste d'émargement et introduisent l'enveloppe contenant le bulletin de vote dans l'urne, après s'être assurés que l'électeur concerné n'a pas déjà voté.

À l'issue du scrutin, les enveloppes d'identification et leur contenu sont conservés jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux. Les plis parvenus après la clôture du scrutin ne sont pas ouverts et sont détruits.

III.- Toute manœuvre frauduleuse ayant pour but d'enfreindre les dispositions du présent article est punie d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros.

OBJET

Le second tour des élections municipales se tiendra le 28 juin 2020, sous réserve d'une « clause de revoyure ». Cette décision répond à une demande de continuité démocratique malgré la présence du coronavirus, au souhait de clore cette opération électorale brutalement interrompue par l'épidémie de Covid-19 et à la nécessité de conférer une stabilité aux exécutifs municipaux et communautaires pour la mise en place de politiques publiques de relance, en actionnant le levier de la commande publique.

Pour autant, l'impératif putatif du parachèvement de ce scrutin, ne doit pas faire oublier un principe démocratique prenant sa source à l'article 3 de la Constitution de la Ve République et qui confère leur légitimité aux élus : la sincérité du scrutin, qui implique une égalité devant le scrutin. Au-delà de cette exigence démocratique, l'amoindrissement de la légitimité à agir des élus n'est jamais souhaitable : dans le meilleur des cas, elle favorise l'immobilisme ; dans le pire des cas, elle produit une instabilité institutionnelle pouvant éventuellement conduire à une élection partielle pour de mauvaises raisons.

En effet, même si le constat n'est pas uniforme dans toutes les communes, le premier tour, intervenu dans des circonstances particulières, a été marqué par une abstention record : elle a été en baisse de 20 points par rapport à 2014 lors du premier tour.

L'effet du Covid-19 à cet endroit a pu être mis en lumière par des enquêtes électorales. Ainsi, la vague d'enquête Ipsos-CEVIPOF réalisée les 16 et 17 mars 2020 souligne que « 57 % des répondants n'ayant pas participé au scrutin du 15 mars 2020 indiquaient ne pas avoir souhaité se rendre dans un bureau de vote à cause du coronavirus (dont la moitié pour cet unique motif) ». En outre, « la proportion d'abstentionnistes invoquant le coronavirus croît avec l'âge : de 32 % parmi les 18 - 24 ans à 67 % parmi les plus de 65 ans. Enfin, alors que 48 % des abstentionnistes des communes rurales invoquent le coronavirus, ils sont 69 % dans les communes urbaines. »

Compte tenu des conditions sanitaires et des craintes légitimes des Français, le risque d'une abstention massive est réel. L'enquête du CEVIPOF effectuée entre le 22 et le 24 mai indique que 64% des répondants sont favorables au report des élections.

Il peut par ailleurs être souligné que si des solutions de substitution existent dans le droit en droit en vigueur - comme le vote par procuration - elles ne répondent pas complètement à la problématique spécifique engendrée par une crise sanitaire de l'ampleur de celle du Covid-19.

C'est pourquoi, afin de pouvoir garantir le respect des principes démocratiques lors du prochain scrutin municipal du 28 juin, cet amendement propose d'instaurer un vote par correspondance, sous pli fermé, qui garantirait le secret du vote et la sincérité du scrutin en période d'état d'urgence sanitaire. Il apporte des précisions sur les modalités de mise en œuvre du vote par correspondance proposé par l'amendement 20.

Cette solution dérogatoire, limitée au cas d'urgence sanitaire, se veut pragmatique et adaptée à la période exceptionnelle que nous traversons.

La France ne serait pas le premier pays à le mettre en œuvre : des élections ont été organisées en Bavière à la même période, alors qu'il s'agissait d'une des régions les plus touchées par l'épidémie de Covid-19 et le taux de participation a augmenté par rapport au scrutin de 2014. Le second tour a d'ailleurs été organisé exclusivement par voie postale. Cinq États des États-Unis votent également par correspondance.

Seule cette solution permettrait au maximum de citoyens de participer au scrutin, sans risque sanitaire ni pour eux, ni pour les élus, personnels et bénévoles en charge des bureaux de vote. Le vote postal permet donc de s'adapter à une crise sanitaire comparable, en conjuguant participation, sincérité et sécurité sanitaire du scrutin dans un contexte exceptionnel.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	20 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

C	Défavorable
G	Défavorable
Tombé	

MM. KERROUCHE, KANNER et SUEUR, Mme HARRIBEY, MM. Jacques BIGOT, DURAIN et Patrice JOLY, Mme GUILLEMOT, MM. ANTISTE et COURTEAU, Mmes GRELET-CERTENAIS, ARTIGALAS et LEPAGE, MM. TISSOT, FICHET, BÉRIT-DÉBAT et MONTAUGÉ, Mme BLONDIN et MM. MAZUIR, MANABLE, DAUDIGNY, VAUGRENARD, MARIE et GILLÉ

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER} TER

Après l'article 1^{er} ter

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. – Par dérogation à l'article L. 54 du code électoral, les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts, soit par correspondance sous pli fermé, dans des conditions permettant d'assurer le secret du vote et la sincérité du scrutin.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du vote par correspondance. »

OBJET

Le second tour des élections municipales se tiendra le 28 juin 2020, sous réserve d'une « clause de revoyure ». Cette décision répond à une demande de continuité démocratique malgré la présence du coronavirus, au souhait de clore cette opération électorale brutalement interrompue par l'épidémie de Covid-19 et à la nécessité de conférer une stabilité aux exécutifs municipaux et communautaires pour la mise en place de politiques publiques de relance, en actionnant le levier de la commande publique.

Pour autant, l'impératif putatif du parachèvement de ce scrutin, ne doit pas faire oublier un principe démocratique prenant sa source à l'article 3 de la Constitution de la Ve République et qui confère leur légitimité aux élus : la sincérité du scrutin, qui implique une égalité devant le scrutin. Au-delà de cette exigence démocratique, l'amointrissement de la légitimité à agir des élus n'est jamais souhaitable : dans le meilleur des cas, elle favorise l'immobilisme ; dans le pire des cas, elle produit une instabilité institutionnelle pouvant éventuellement conduire à une élection partielle pour de mauvaises raisons.

En effet, même si le constat n'est pas uniforme dans toutes les communes, le premier tour, intervenu dans des circonstances particulières, a été marqué par une abstention record et l'effet du Covid-19 à cet endroit a pu être mis en lumière par des enquêtes électorales.

Ainsi, la vague d'enquête Ipsos-CEVIPOF réalisée les 16 et 17 mars 2020 souligne que « 57 % des répondants n'ayant pas participé au scrutin du 15 mars 2020 indiquaient ne pas avoir souhaité se rendre dans un bureau de vote à cause du coronavirus (dont la moitié pour cet unique motif) ». En outre, « la proportion d'abstentionnistes invoquant le coronavirus croît avec l'âge : de 32 % parmi les 18 - 24 ans à 67 % parmi les plus de 65 ans. Enfin, alors que 48 % des abstentionnistes des communes rurales invoquent le coronavirus, ils sont 69 % dans les communes urbaines. »

Compte tenu des conditions sanitaires et des craintes légitimes des Français, le risque d'une abstention massive est réel. L'enquête du CEVIPOF effectuée entre le 22 et le 24 mai indique que 64% des répondants sont favorables au report des élections.

Il peut par ailleurs être souligné que si des solutions de substitution existent dans le droit en droit en vigueur - comme le vote par procuration - elles ne répondent pas complètement à la problématique spécifique engendrée par une crise sanitaire de l'ampleur de celle du Covid-19.

C'est pourquoi, afin de pouvoir assurer la sécurité sanitaire des électeurs, il est proposé d'instaurer en complément un vote par correspondance, sous pli fermé, qui garantirait le secret du vote et la sincérité du scrutin lors du scrutin municipal du 28 juin.

Cette solution dérogatoire, limitée au cas d'urgence sanitaire, se veut pragmatique et adaptée à la période exceptionnelle que nous traversons.

La France ne serait pas le premier pays à le mettre en œuvre : des élections ont été organisées en Bavière à la même période, alors qu'il s'agissait d'une des régions les plus touchées par l'épidémie de Covid-19 et le taux de participation a augmenté par rapport au scrutin de 2014. Le second tour a d'ailleurs été organisé exclusivement par voie postale. Cinq États des États-Unis votent également par correspondance.

Seule cette solution permettrait au maximum de citoyens de participer à ce scrutin, sans risque sanitaire ni pour eux, ni pour les élus, personnels et bénévoles en charge des bureaux de vote.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	22 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

C	Défavorable
G	Défavorable
Rejeté	

MM. KERROUCHE, KANNER et SUEUR, Mme HARRIBEY, MM. Jacques BIGOT, DURAIN et Patrice JOLY, Mme GUILLEMOT, MM. ANTISTE et COURTEAU, Mmes GRELET-CERTENAIS, ARTIGALAS et LEPAGE, MM. FICHET, BÉRIT-DÉBAT et MONTAUGÉ, Mme BLONDIN et MM. MAZUIR, MANABLE, DAUDIGNY, VAUGRENARD, MARIE et GILLÉ

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 1^{ER} TER

Après l'article 1^{er} ter

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. – Après la section 3 du chapitre VI du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, est insérée une section ainsi rédigée :

« Section...

« Vote par correspondance

« Art. L. – Lorsque l'état d'urgence sanitaire prévu à l'article L. 3131-12 du code de la santé publique est déclaré, par dérogation à l'article L. 54 du présent code, les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts, soit par correspondance sous pli fermé, dans des conditions permettant d'assurer le secret du vote et la sincérité du scrutin.

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du vote par correspondance. »

II. – Par dérogation à l'article 1^{er} A de la présente loi, le I du présent article entre en vigueur à partir du 2 janvier 2021.

OBJET

Il s'agit d'un amendement de repli visant à instaurer le vote par correspondance en période d'état d'urgence sanitaire à partir du 2 janvier 2021.

Si nous le souhaitons pas, nous ne pouvons pour autant évacuer l'hypothèse d'un prolongement de l'épidémie de Covid-19 ou son renouvellement. C'est pourquoi, afin de pouvoir garantir le respect des principes démocratiques, en cas de répétition d'une crise

comparable, il est proposé d'instaurer un vote par correspondance, sous pli fermé, qui garantirait le secret du vote et la sincérité du scrutin en période d'état d'urgence sanitaire.

Cette solution dérogatoire, limitée au cas d'urgence sanitaire, se veut pragmatique et adaptée à la période exceptionnelle que nous traversons ou que nous pourrions traverser ultérieurement.

En effet, la vague d'enquête Ipsos-CEVIPOF réalisée les 16 et 17 mars 2020 souligne que « 57 % des répondants n'ayant pas participé au scrutin du 15 mars 2020 indiquaient ne pas avoir souhaité se rendre dans un bureau de vote à cause du coronavirus (dont la moitié pour cet unique motif) ». En outre, « la proportion d'abstentionnistes invoquant le coronavirus croît avec l'âge : de 32 % parmi les 18 - 24 ans à 67 % parmi les plus de 65 ans. Enfin, alors que 48 % des abstentionnistes des communes rurales invoquent le coronavirus, ils sont 69 % dans les communes urbaines. »

Il peut par ailleurs être souligné que si des solutions de substitution existent dans le droit en droit en vigueur - comme le vote par procuration - elles ne répondent pas complètement à la problématique spécifique engendrée par une crise sanitaire de l'ampleur de celle du Covid-19.

La France ne serait pas le premier pays à le mettre en œuvre : des élections ont été organisées en Bavière à la même période, alors qu'il s'agissait d'une des régions les plus touchées par l'épidémie de Covid-19 et le taux de participation a augmenté par rapport au scrutin de 2014. Le second tour a d'ailleurs été organisé exclusivement par voie postale. Cinq États des États-Unis votent également par correspondance.

Seule cette solution permettrait au maximum de citoyens de participer aux scrutins ultérieures, sans risque sanitaire ni pour eux, ni pour les élus, personnels et bénévoles en charge des bureaux de vote. Le vote postal permet donc de s'adapter à une crise sanitaire comparable, en conjuguant participation, sincérité et sécurité sanitaire du scrutin dans un contexte exceptionnel.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	18
----------------	----

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

C	Défavorable
G	Défavorable
Rejeté	

M. SAVOLDELLI, Mmes APOURCEAU-POLY, ASSASSI et BENBASSA, M. BOCQUET, Mmes BRULIN, COHEN et CUKIERMAN, MM. GAY et GONTARD, Mme GRÉAUME, M. Pierre LAURENT, Mme LIENEMANN, M. OUZOULIAS et Mme PRUNAUD

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2 BIS

Après l'article 2 bis

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans un délai de sept jours à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la possibilité d'envoyer à chaque électeur un masque en amont du second tour des élections mentionnées à l'article 1^{er} A de la présente loi.

Ce rapport détaillera les conditions dans lesquelles cette distribution peut être réalisée.

OBJET

Cet amendement est un amendement de repli par rapport à notre amendement demandant la distribution d'un masque par électeur afin que chacun puisse se rendre dans un bureau de vote dans des conditions sanitaires optimales, au cas où cet amendement serait déclaré irrecevable.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	27
----------------	----

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. PERRIN et RAISON

C	Demande de retrait
G	Défavorable
Retiré	

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2 TER

Après l'article 2 ter

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Par dérogation à l'article 1^{er} A de la présente loi, l'article 1^{er} demeure en vigueur après le second tour de l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, organisé en juin 2020.

OBJET

Cet amendement vise à pérenniser les dispositions de l'article 1^{er} de la proposition de loi, qui permet de mieux informer le mandataire du dépôt de la procuration.



DIRECTION
DE LA SÉANCE

PROPOSITION DE LOI
PROCURATIONS ÉLECTORALES

(n^{os} 468, 467)

N ^o	23 rect.
----------------	-------------

2 JUIN 2020

A M E N D E M E N T

présenté par

C	Demande de retrait
G	
Retiré	

MM. KERROUCHE, KANNER et SUEUR, Mme HARRIBEY, MM. Jacques BIGOT, DURAIN et Patrice JOLY, Mme GUILLEMOT, MM. ANTISTE et COURTEAU, Mmes GRELET-CERTENAIS, ARTIGALAS et LEPAGE, MM. FICHET, BÉRIT-DÉBAT et MONTAUGÉ, Mme BLONDIN et MM. MAZUIR, MANABLE, DAUDIGNY, VAUGRENARD, MARIE et GILLÉ

INTITULÉ DE LA PROPOSITION DE LOI

Compléter cet intitulé par les mots :

et à instaurer le vote par correspondance lors d'un scrutin se déroulant en période d'état d'urgence sanitaire

OBJET

Il s'agit d'un amendement de conséquence, des amendements 21 et 22.