

N° 193

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 décembre 2020

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux **délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles** et sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux **délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales,***

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3583, 3584, 3604, 3605, T.A. 523 et 524

Sénat : 185, 186, 194 et 195 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS PARTIELLES : UN CALENDRIER ENCADRÉ PAR LE CODE ÉLECTORAL	6
A. POURVOIR DES SIÈGES VACANTS.....	6
B. UN DÉLAI MAXIMAL DE TROIS MOIS POUR L'ORGANISATION DU SCRUTIN	8
II. LES PROJETS DE LOI : REPORTER LES ÉLECTIONS PARTIELLES EN RAISON DE LA CRISE SANITAIRE.....	10
A. LA DIFFICULTÉ D'ORGANISER DES ÉLECTIONS PARTIELLES PENDANT LA CRISE SANITAIRE	10
1. <i>Des élections partielles « pendantes »</i>	10
2. <i>Les conséquences de la crise sanitaire sur le calendrier électoral</i>	11
B. UN DÉLAI SUPPLÉMENTAIRE POUR ORGANISER LES SCRUTINS.....	13
1. <i>Le périmètre du dispositif</i>	13
2. <i>Une souplesse calendaire pour organiser les élections partielles</i>	15
3. <i>La possibilité de détenir jusqu'à deux procurations</i>	19
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ADMETTRE, EN L'ENCADRANT DAVANTAGE, LE REPORT DES ÉLECTIONS PARTIELLES	19
A. UNE ADAPTATION JUSTIFIÉE DU CALENDRIER ÉLECTORAL.....	19
B. UNE DIFFICULTÉ CONCRÈTE POUR LES COMMUNES : LE RISQUE D'UN « VIDE » DANS L'ADMINISTRATION MUNICIPALE	21
C. UN MEILLEUR ENCADREMENT DE LA CONVOCATION DES ÉLECTIONS PARTIELLES	23
D. DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES POUR LA BONNE ORGANISATION DES SCRUTINS.....	25
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	41
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43
LA LOI EN CONSTRUCTION	45

L'ESSENTIEL

Réunie le mardi 8 décembre 2020 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la commission des lois du Sénat a adopté, sur le rapport de **Catherine Di Folco** (apparentée Les Républicains - Rhône) :

- le projet de loi organique (PJLO) n° 186 (2020-2021) relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles ;

- et le projet de loi (PJL) n° 185 (2020-2021) relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales.

Ces deux textes, déposés en raison de l'épidémie de covid-19, poursuivent le même objectif : reporter des élections partielles, qui auraient lieu dès que la situation sanitaire le permet et, au plus tard, le 13 juin 2021.

Une fois encore, **le manque d'anticipation du Gouvernement le conduit à saisir le Parlement en urgence** : les projets de loi doivent être promulgués avant la fin du mois de décembre, notamment pour acter le report des élections législatives partielles dans la sixième circonscription du Pas-de-Calais. Le Sénat est donc appelé à délibérer seulement quatre jours après l'Assemblée nationale, alors que le Gouvernement a annoncé le dépôt d'un autre texte pour reporter les élections régionales et départementales prévues en mars 2021.

En outre, dans ses projets de loi initiaux, le Gouvernement s'est abstenu d'étendre certaines dispositions aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie pour éviter de consulter les assemblées territoriales. Cette extension a été opérée par les députés, ce qui respecte certes la jurisprudence du Conseil constitutionnel mais pas l'esprit de nos institutions.

Les conditions d'un débat serein et éclairé sont donc loin d'être réunies, ce que déplore la commission des lois.

Face aux incertitudes liées à l'épidémie de covid-19, elle a toutefois admis que l'autorité administrative reporte des élections partielles lorsqu'une telle décision paraît nécessaire.

Elle a cependant introduit des garde-fous pour s'assurer que l'administration convoque ces scrutins dès que la situation sanitaire le permettra : un retour plus rapide au régime de droit commun, une plus grande transparence des informations sanitaires et une voie de recours spécifique pour que tout électeur puisse demander la tenue d'une élection partielle.

I. L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS PARTIELLES : UN CALENDRIER ENCADRÉ PAR LE CODE ÉLECTORAL

A. POURVOIR DES SIÈGES VACANTS

Les élections partielles sont organisées **entre deux renouvellements généraux d'une assemblée politique** afin de pourvoir des sièges devenus vacants. Comme l'indique le professeur Yves Gaudemet, leur « *caractère spécifique [...] réside dans [leur] assise territoriale limitée et dans [leur calendrier] différent du calendrier des renouvellements généraux* »¹.

Leur régime juridique est fixé par la loi organique pour l'élection des députés et des sénateurs et par la loi « ordinaire » pour les élections locales (articles 25 et 34 de la Constitution).

Plusieurs « **faits générateurs** » peuvent provoquer des élections partielles. Il s'agit, le plus souvent, de **l'annulation d'un scrutin par le juge électoral, après épuisement des voies de recours**². Des sièges peuvent aussi devenir vacants pour d'autres motifs, comme **les décès et les démissions volontaires ou d'office**.

L'influence du mode de scrutin sur les élections partielles

- Les scrutins majoritaires³ : un risque plus élevé d'élection partielle

Certains élus n'ont pas de suppléant (comme dans les communes de moins de 1 000 habitants). D'autres ne comptent qu'un seul suppléant (comme pour les élections législatives) qui, sauf exceptions, ne peut pas remplacer un élu ayant présenté sa démission⁴.

Six élections législatives partielles ont ainsi été organisées pour la seule année 2020.

¹ « Élections locales : calendrier de la campagne électorale », *Encyclopédie Dalloz des collectivités locales, chapitre 1, folio n° 11310*.

² *En cas d'appel de la décision de première instance, celle-ci est alors suspendue.*

³ *Soit, en ce qui concerne le PJLO et le PJJL, les élections législatives, les élections sénatoriales dans les départements comptant jusqu'à deux sénateurs et les élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants.*

⁴ *À titre dérogatoire, le suppléant peut remplacer le titulaire lorsque celui-ci doit démissionner en raison de la limitation du cumul des mandats (voir, à titre d'exemple, l'article L.O. 178 du code électoral pour les élections législatives).*

- Les scrutins de liste¹ : la possibilité de faire appel aux suivants de liste

Les suivants de liste peuvent plus facilement remplacer les titulaires.

Seuls deux cas de figure justifient l'organisation d'une élection partielle : le juge de l'élection a annulé le scrutin où le « réservoir » des suivants de liste est arrivé à épuisement.

À l'échelle municipale, des **élections partielles « intégrales »** ou **« complémentaires »** sont organisées pour deux autres motifs.

D'une part, le conseil municipal doit être complet ou réputé complet pour élire le maire et ses adjoints². D'autre part, des élections sont nécessaires lorsque le conseil municipal a perdu le tiers ou plus de ses membres ou qu'il compte moins de cinq élus³.

Les élections municipales partielles : des règles spécifiques

- Communes de moins de 1 000 habitants

Les conseillers municipaux sont élus au **scrutin majoritaire**, avec possibilité de panachage.

Des **élections partielles « intégrales »** sont convoquées pour réélire l'ensemble du conseil municipal si aucun candidat ne s'est présenté à l'élection générale ou si cette dernière a été annulée en justice. Dans l'attente, le préfet met en place une **délégation spéciale** pour gérer les affaires courantes de la commune.

Dans les autres cas, des **élections partielles « complémentaires »** sont organisées pour « combler » les vacances de sièges et ainsi compléter le conseil municipal, notamment pour élire le maire et ses adjoints. Ces scrutins ne concernent donc qu'une partie du conseil municipal. Dans l'attente, ce dernier continue de se réunir et dispose de l'ensemble de ses compétences.

- Communes de 1 000 habitants et plus

Les conseillers municipaux sont élus au **scrutin proportionnel de liste**, sans possibilité de panachage.

Les élections partielles sont moins fréquentes : dans la plupart des cas, les sièges vacants sont pourvus par les suivants de liste. À l'initiative du Sénat, chaque liste de candidats peut présenter un « réservoir » de deux suivants de liste supplémentaires⁴, ce qui réduit également le risque d'élection partielle.

¹ Soit, en l'espèce, les élections sénatoriales dans les départements comptant trois sénateurs ou plus, les élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus, les élections à la métropole de Lyon et les élections dans les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille.

² Article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales.

³ Articles L. 258 et L. 270 du code électoral. Une règle moins exigeante est toutefois prévue à partir du 1^{er} janvier de l'année qui précède les élections générales : l'élection partielle est obligatoire lorsque le conseil municipal a perdu la moitié (et non le tiers) ou plus de ses membres ou qu'il compte moins de quatre élus (et non cinq).

⁴ Article 3 de la loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections. Cette disposition figure désormais à l'article L. 260 du code électoral.

Les élections partielles sont « **intégrales** », les élections « complémentaires » étant réservées aux communes de moins de 1 000 habitants.

Dans la majorité des cas, elles résultent de l'annulation des élections générales ou de l'indisponibilité de plusieurs suivants de liste. Dans l'attente, le préfet met en place une **délégation spéciale** pour gérer les affaires courantes de la commune.

B. UN DÉLAI MAXIMAL DE TROIS MOIS POUR L'ORGANISATION DU SCRUTIN

Les élections partielles sont convoquées par **décret du Premier ministre** pour les élections législatives et sénatoriales¹ et par **arrêté du sous-préfet** pour les élections municipales².

Conformément au code électoral, le premier tour des élections partielles est organisé dans un **délai maximal de trois mois à compter du « fait générateur »**³. À titre dérogatoire, ce délai est ramené à deux mois pour les élections partielles dans les conseils d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille.

Au besoin, un second tour se déroule le dimanche qui suit le premier.

Convocation des élections partielles : les obligations et les marges de manœuvre de l'administration

L'autorité administrative a l'**obligation d'organiser les élections partielles dans un délai de trois mois**, comme l'a rappelé le Conseil d'État dès 1968⁴.

Elle dispose toutefois d'**une marge d'appréciation pour fixer la date précise du scrutin**⁵, même si certaines échéances restent intangibles (convocation des électeurs, délai limite pour le dépôt des candidatures, etc.).

Seules des **circonstances exceptionnelles** ont pu permettre, de manière très ponctuelle, de dépasser de quelques jours le délai d'organisation des élections partielles, notamment pour éviter la convocation des électeurs pendant les congés d'été⁶.

¹ Articles L. 172 et L. 309 du code électoral.

² Articles L. 224-26 et L. 247 du code électoral. Il s'agit d'une différence notable par rapport au droit commun, les élections générales étant convoquées par décret du Premier ministre (article L. 227 du code électoral).

³ D'abord fixé à deux mois, le délai pour convoquer les élections municipales partielles a été porté à trois mois en 2003 (ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale).

⁴ Conseil d'État, 18 décembre 1968, Durand et Barbero, requêtes nos 74615 et 74760.

⁵ Conseil d'État, 18 mai 2001, Meyet et Bouget, requête n° 233815. La loi investit « le Premier ministre [...] d'un pouvoir d'appréciation quant à la fixation de la date susceptible d'être retenue pour une convocation en temps utile du corps électoral ».

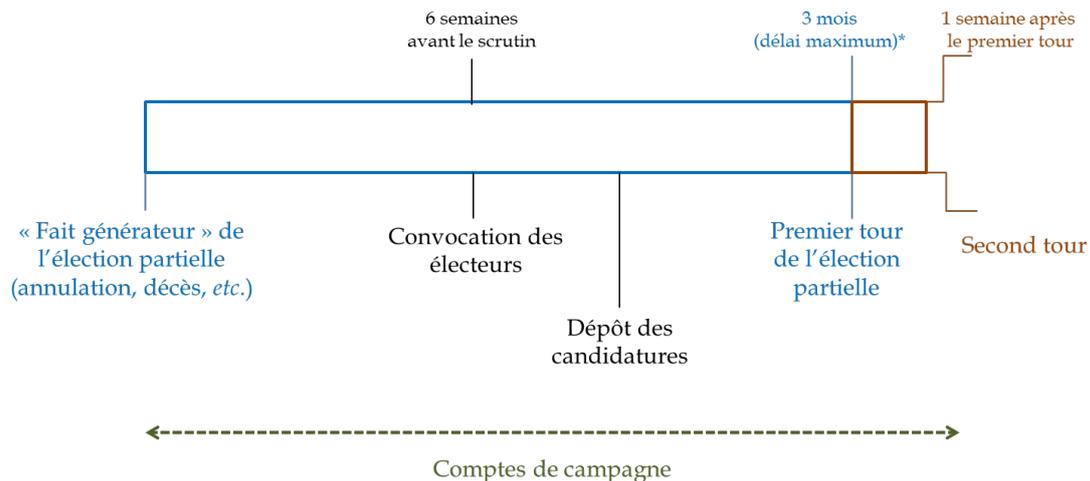
⁶ Conseil d'État, 27 mai 1927, Élection de Cachan, et Conseil d'État, 15 juillet 1958, Élection municipale de Saint-Denis.

Pour Jean-Claude Bonichot, conseiller d'État, on peut « imaginer un *cas de force majeure*, une situation tout à fait particulière – de tension, de désordre par exemple – où le Gouvernement pourrait faire valoir des motifs propres à justifier [son] refus » d'organiser l'élection partielle¹.

Pour certaines élections partielles², les candidats ont l'obligation de tenir un **compte de campagne**, qui débute à compter du « fait générateur » du scrutin³. Le plafond des dépenses est le même que pour les élections générales.

Les électeurs sont convoqués six semaines avant l'élection partielle. En fonction des scrutins, le délai de dépôt des candidatures est fixé entre le quatrième mardi et le troisième vendredi précédant le jour du vote.

Le calendrier d'une élection partielle



Source : commission des lois du Sénat

* Ce délai maximal est réduit à deux mois pour les élections partielles dans les conseils d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille.

Enfin, **aucune élection partielle ne peut être organisée dans la période qui précède les élections générales.** Cette période est de douze mois pour les élections législatives et sénatoriales, de six mois pour les élections à la métropole de Lyon et de trois mois pour les élections municipales. Dans l'attente des élections générales, les sièges vacants ne sont pas pourvus.

¹ Conclusions du commissaire du Gouvernement sur l'affaire Mme Richard (Conseil d'État, 23 avril 1997, requête n° 186045).

² Il s'agit, en ce qui concerne le PJLO et le PJO, des élections législatives et sénatoriales, des élections à la métropole de Lyon, des élections territoriales dans les outre-mer et des élections municipales dans les communes de 9 000 habitants et plus.

³ Article L. 52-4 du code électoral. Pour une élection partielle, le compte de campagne est donc établi pour une période maximale de trois mois, contre six mois pour les élections générales.

II. LES PROJETS DE LOI : REPORTER LES ÉLECTIONS PARTIELLES EN RAISON DE LA CRISE SANITAIRE

A. LA DIFFICULTÉ D'ORGANISER DES ÉLECTIONS PARTIELLES PENDANT LA CRISE SANITAIRE

1. Des élections partielles « pendantes »

Deux sièges étant actuellement vacants à l'Assemblée nationale, l'autorité administrative doit convoquer une première élection partielle avant le 27 décembre 2020 (sixième circonscription du Pas-de-Calais)¹ et une seconde avant le 20 février 2021 (quinzième circonscription de Paris)².

À l'échelle locale, selon les dernières données fournies par le Gouvernement, **des élections municipales partielles doivent être organisées dans 161 communes**³.

Les élections partielles « pendantes » : quelques exemples

- Communes soumises à une élection partielle « complémentaire »

À **Saint-Paul-d'Uzore** (170 habitants - Loire), seuls cinq candidats se sont présentés aux élections municipales de 2020. Des élections complémentaires sont donc nécessaires pour élire six conseillers supplémentaires.

Le maire de **Saint-Hilaire-Peyroux** (978 habitants - Corrèze) est décédé en octobre dernier. Le conseil municipal doit être complété avant l'élection du nouveau maire.

À **Niederstinzel** (257 habitants - Moselle), le conseil municipal a perdu plus d'un tiers de ses membres après la démission de sept conseillers. À **Montaigut-le-Blanc** (864 habitants - Puy-de-Dôme), c'est le maire qui a choisi de quitter ses fonctions.

Dans toutes ces communes, **le conseil municipal continue de se réunir** et dispose de l'ensemble de ses compétences.

- Communes soumises à une élection partielle « intégrale »

Plusieurs communes ont vu leur élection annulée par le tribunal administratif : **Erdre-en-Anjou** (5 746 habitants - Maine-et-Loire), **Saint-Paul-de-Fenouillet** (1 812 habitants - Pyrénées orientales), **Amécourt** (162 habitants - Eure), etc. Ces annulations sont devenues définitives, les candidats n'ayant pas fait appel devant le Conseil d'État.

À **Villers-sur-Coudun** (1 407 habitants - Oise), huit conseillers municipaux ont démissionné de leur mandat. Une seule liste s'étant présentée aux dernières élections municipales, la commune ne comptait pas suffisamment de suivants de liste pour pourvoir ces sièges.

¹ Le député, remplaçant d'une députée nommée au Gouvernement, a démissionné de ses fonctions le 27 septembre 2020.

² La députée a démissionné le 20 novembre 2020 pour exercer les fonctions d'adjointe au Défenseur des droits.

³ Source : bureau des élections et des études politiques du ministère de l'intérieur.

À **Saint-Maur** (3 642 habitants – Indre), une conseillère municipale est décédée. Le maire et onze conseillers municipaux ont démissionné de leurs fonctions.

Dans toutes ces communes, le préfet a constitué une **délégation spéciale** pour gérer les affaires courantes.

2. Les conséquences de la crise sanitaire sur le calendrier électoral

Comme le souligne l'étude d'impact, « *les vacances [de sièges] constatées ou à venir sont susceptibles de déclencher l'organisation d'élections partielles pendant les périodes de forte circulation du virus, voire de confinement* ». Déclaré le 29 octobre 2020 à minuit¹, le confinement a été prolongé jusqu'au 15 décembre 2020, date à laquelle il devrait être remplacé par un couvre-feu².

La crise sanitaire a déjà conduit le législateur a reporté plusieurs scrutins, dont le second tour des élections municipales.

Les scrutins reportés depuis mars 2020

Scrutins	Date initiale	Date après report	Base juridique
Second tour des élections municipales	22 mars 2020	28 juin 2020 (+ 3 mois)	Art. 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19
Élections municipales en Guyane ³	15 et 22 mars 2020	18 et 25 octobre 2020 (+ 6 mois)	Art. 17 de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires
Élections consulaires des Français de l'étranger	17 mai 2020	Mai 2021 (+ un an)	Art. 21 de la loi du 23 mars 2020 précitée et art. 13 de la loi du 22 juin 2020 précitée
Élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France	27 septembre 2020	Septembre 2021 (+ un an)	Art. 1 ^{er} de la loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020 portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France

Source : commission des lois du Sénat

¹ Décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

² Allocution télévisée du Président de la République, 24 novembre 2020.

³ Pour les sept communes dont l'ensemble des sièges n'ont pas été pourvus dès le premier tour des élections municipales organisé le 15 mars 2020. Une nouvelle élection à deux tours s'est tenue en octobre 2020.

À la suite du rapport du président Jean-Louis Debré¹ sur l'organisation des prochaines élections départementales et régionales, le Premier ministre a annoncé que le Gouvernement proposerait de **reporter ces scrutins** - initialement prévus en mars prochain - **en juin 2021**. Le Parlement pourrait examiner le projet de loi correspondant en début d'année prochaine.

Plusieurs dispositifs ont également été prévus pour **éviter l'organisation d'élections partielles pendant le premier confinement**, voire, pour les Français de l'étranger, jusqu'aux prochaines élections consulaires de mai 2021.

Éviter les élections partielles : les dispositifs déjà mis en œuvre

- Élections municipales

Les vacances constatées au sein des conseils municipaux n'ont pas donné lieu à élection partielle entre le premier tour du 15 mars 2020 et :

. le 18 mai 2020 pour les communes dans lesquelles le conseil municipal a été élu au complet dès le premier tour ;

. le 28 juin 2020 pour les communes dans lesquelles l'organisation d'un second tour était nécessaire².

- Élections départementales

Pour les sièges de conseillers départementaux devenus vacants entre le 23 mars et le 10 juillet 2020, les élections partielles pouvaient être organisées jusqu'au 10 novembre 2020, soit un délai plus long que le délai de trois mois prévu par l'article L. 221 du code électoral.

- Élections des Français de l'étranger

En raison de la situation mondiale, aucune élection consulaire partielle ne peut avoir lieu avant le prochain renouvellement des conseillers des Français de l'étranger, prévu en mai 2021³. Les sièges vacants le resteront jusqu'à cette date.

De même, les élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont « gelées » pendant près d'un an⁴.

S'appuyant sur la théorie des circonstances exceptionnelles, l'autorité administrative a d'ores et déjà annulé plusieurs élections partielles prévues d'ici la fin de l'année 2020.

Elle a ainsi dérogé au délai d'organisation de trois mois pour l'élection législative partielle dans **la sixième circonscription du Pas-de-Calais** et pour **26 élections municipales partielles**.

¹ « Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales ? », rapport remis au Premier ministre le 13 novembre 2020.

² Article 19 (IX) de la loi d'urgence n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée.

³ Article 3-1 de l'ordonnance n° 2020-307 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des mandats des conseillers consulaires et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation du scrutin.

⁴ Article 3 de la loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020 précitée.

Exemple de la sixième circonscription législative du Pas-de-Calais (chronologie)

- 6 juillet 2020 : la députée de cette circonscription entre au Gouvernement ;
- 6 août 2020 : son suppléant devient député pendant la durée des fonctions ministérielles de la députée, conformément à l'article L.O. 153 du code électoral ;
- 27 septembre 2020 : souhaitant conserver sa fonction de maire, le suppléant démissionne de son mandat de député. **Le Premier ministre doit organiser une élection législative partielle avant le 27 décembre 2020 ;**
- 9 octobre 2020 : l'élection partielle est fixée au 22 novembre 2020 ;
- 30 octobre 2020 : elle est reportée au 13 décembre 2020 ;
- **30 novembre 2020 : le Premier ministre annule la convocation des électeurs** « en raison de la situation sanitaire et des mesures de confinement ». Il précise que « l'élection partielle sera organisée dès que la situation sanitaire le permettra »¹.

Plus ponctuellement, certains sous-préfets ont continué d'organiser des élections partielles pendant le confinement, notamment à Pierry (1 184 habitants – Marne) et à Saint-Clair (276 habitants – Tarn-et-Garonne).

B. UN DÉLAI SUPPLÉMENTAIRE POUR ORGANISER LES SCRUTINS

1. Le périmètre du dispositif

En raison de la crise sanitaire, **le Gouvernement souhaite allonger temporairement le délai d'organisation des scrutins partiels** pour :

- **les élections municipales, les élections dans les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille et les élections à la métropole de Lyon** (article 1^{er} du PJJ) ;
- **les élections législatives et sénatoriales** (article unique du PJLO).

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a étendu ce périmètre **aux élections territoriales partielles des collectivités d'outre-mer** (conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, assemblée de la Polynésie française et assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna) ainsi qu'aux **élections partielles pour les assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie** (PJLO).

¹ Décret n° 2020-1475 du 30 novembre 2020 annulant la convocation des électeurs le 13 décembre 2020 pour l'élection du député de la sixième circonscription du Pas-de-Calais.

Ces ajouts soulèvent au moins deux interrogations :

- d'une part, cette extension s'est faite sans que le Gouvernement consulte les assemblées territoriales concernées ;

- d'autre part, ces dispositions de nature organique ne sont pas prises sur le fondement de l'article 25 de la Constitution (comme pour les élections législatives et sénatoriales) mais de ses articles 74 et 77.

Sur ces deux sujets, la jurisprudence constitutionnelle reste toutefois très souple. Elle dispense le Gouvernement de consulter les assemblées territoriales sur les amendements qu'il dépose au cours de la navette parlementaire¹. De même, elle ne considère pas comme des « cavaliers » les mesures ayant « pour objet de transposer à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française, en les adaptant, des dispositions de la loi organique »².

Les élections partielles exclues du dispositif

Le PJLO et le PJJL ne concernent pas :

- les élections régionales et départementales partielles qui, en raison des « délais de viduité », ne peuvent pas être organisées avant les prochaines élections générales de 2021³ ;

- les élections des Français de l'étranger, qui sont « gelées » jusqu'en mai 2021.

L'article 2 du PJJL autorise, quant à lui, l'administration à reporter **l'élection des membres des commissions syndicales des sections de commune.**

L'élection des membres des commissions syndicales

Les **sections de commune** permettent l'accès à la propriété, par la constitution d'un patrimoine collectif, d'un ensemble d'habitants regroupés à l'échelle communale ou infra-communale. Elles résultent de la survivance d'une forme de propriété collective antérieure à la Révolution française.

Par principe, la gestion des biens et des droits des sections de commune est assurée par le conseil municipal et par le maire. **Une commission syndicale peut néanmoins être constituée : organe de gestion ad hoc, elle exerce des fonctions de gestion et joue un rôle consultatif auprès du conseil municipal.**

¹ Conseil constitutionnel, 28 juillet 2016, Loi organique rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France, décision n° 2016-734 DC.

² Conseil constitutionnel, 8 septembre 2017, Loi organique pour la confiance dans la vie politique, décision n° 2017-753 DC.

³ Dans l'attente d'un prochain projet de loi, les élections régionales et départementales sont aujourd'hui prévues en mars 2021. Or, aucune élection départementale partielle ne peut avoir lieu depuis le 1^{er} septembre 2020, soit six mois avant les élections générales (article L. 221 du code électoral). De même, aucune élection régionale partielle ne peut se tenir depuis le 1^{er} décembre 2020, soit trois mois avant les élections générales (article L. 360 du même code).

La commission syndicale comprend entre quatre et dix membres, dont le maire et des **personnes élues parmi les membres de la section de commune**, selon les mêmes modalités que les conseillers municipaux des communes de moins de 1 000 habitants.

La création d'une commission syndicale peut être demandée par le conseil municipal ou par la moitié des électeurs de la section de commune, au plus tard neuf mois après l'installation du conseil municipal. Le préfet dispose alors d'un délai de trois mois pour convoquer l'élection des membres de la commission.

En raison de la crise sanitaire, l'article 2 du PJO autorise le préfet à reporter ces scrutins, qui auraient lieu dès que la situation sanitaire le permet et, au plus tard, le 13 juin 2021. **D'après les informations recueillies par le rapporteur, ce dispositif concernerait l'élection de 28 commissions syndicales.**

2. Une souplesse calendaire pour organiser les élections partielles

Dérogeant au droit commun, le PJO et le PJO visent à **allonger les délais dont dispose le Premier ministre (élections parlementaires) ou le sous-préfet (élections municipales) pour organiser les élections partielles.**

Il s'agit ainsi, selon le Gouvernement, de « *sécuriser autant que possible* » ces élections, alors que le confinement « *a conduit à reporter l'organisation de scrutins dont le fait générateur a pu se produire il y a de cela déjà trois mois, de sorte que le dépassement [du délai légal] pourrait être in fine de plusieurs semaines* »¹.

Le dispositif prévoit **trois verrous** pour encadrer la décision de l'autorité administrative.

En premier lieu, le report des élections partielles concernerait les sièges devenus vacants avant le 13 mars 2021 et, pour les élections d'arrondissement, avant le 13 avril 2021.

Il s'agit de dates « butoirs » pour l'application du dispositif : pour les vacances survenues postérieurement, l'autorité administrative devra respecter les délais de droit commun pour l'organisation des élections partielles (trois mois pour les élections locales et parlementaires ; deux mois pour les élections d'arrondissement).

¹ Étude d'impact du PJO, p. 6.

Les élections sénatoriales partielles : une application peu probable du dispositif

Le PJLO prévoit la possibilité de reporter les élections sénatoriales partielles pour **les vacances de sièges survenues avant le 13 mars 2021**.

Le risque d'élection partielle paraît toutefois relativement faible, notamment dans les départements où les sénateurs sont élus au scrutin de liste. Une attention particulière doit néanmoins être portée sur les sénateurs élus au scrutin majoritaire : une élection partielle pourrait s'avérer nécessaire si leur suppléant n'est plus disponible pour les remplacer.

Sur le plan contentieux, **huit élections sénatoriales de septembre 2020 sont contestées devant le Conseil constitutionnel**. Ce dernier doit attendre les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui peut se prononcer jusqu'au 4 février 2020.

Il semble donc peu probable que des élections sénatoriales de septembre 2020 soient annulées d'ici le 13 mars 2021. À titre de comparaison, les premières décisions du Conseil constitutionnel sur les élections sénatoriales de septembre 2017 ont été rendues le 6 avril 2018¹.

En deuxième lieu, les élections partielles se tiendraient « *dès que la situation sanitaire le permet, au regard notamment des recommandations générales sur [leurs] conditions d'organisation [...] que le Gouvernement demande au comité de scientifiques* »². L'objectif du Gouvernement est d'« *introduire une certaine souplesse dans l'organisation des élections [...] partielles constatées et à venir, justifiée par la forte incertitude engendrée par la situation sanitaire* »³.

Le calendrier de ces scrutins pourrait donc varier d'une circonscription à l'autre, en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et des circonstances locales.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement s'engage à convoquer les électeurs le plus rapidement possible : « *Le principe est [...] bien celui d'une organisation de ces élections à la date la plus rapprochée possible de l'événement ayant rendu cette élection nécessaire* », si la situation sanitaire le permet. Le Gouvernement affirme sa « *volonté [...] que la vie démocratique reprenne ses droits dès que les circonstances le permettront* »⁴.

En troisième lieu, le premier tour des élections partielles devrait se tenir, au plus tard, le 13 juin 2021. Il s'agit d'une date « butoir », les scrutins pouvant être organisés plus tôt dans l'année si la situation sanitaire le permet.

¹ Hors les requêtes irrecevables, rejetées sans instruction contradictoire préalable.

² Le comité de scientifiques se réunit pendant l'état d'urgence sanitaire ainsi que pendant le régime organisant la sortie de ce dernier. Il rend « périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme » (article L. 3131-19 du code de la santé publique).

³ Étude d'impact du PJJ, p. 8.

⁴ Études d'impact du PJLO (p. 9) et du PJJ (p. 6).

La date « butoir » du 13 juin 2021

Le Gouvernement propose cette date « butoir » pour **éviter la convocation d'élections partielles pendant la période estivale** mais également pour prendre en compte les **contraintes des élections législatives**.

En effet, aucune élection législative partielle ne peut être organisée « *dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale* » (article L.O. 178 du code électoral), soit après le 21 juin 2021.

La date « butoir » du 13 juin 2021 pour le premier tour des élections législatives partielles permet donc d'organiser, si nécessaire, un second tour le 20 juin 2021. Par souci de cohérence, le Gouvernement propose de l'étendre à l'ensemble des scrutins concernés par le PJLO et le PJJL.

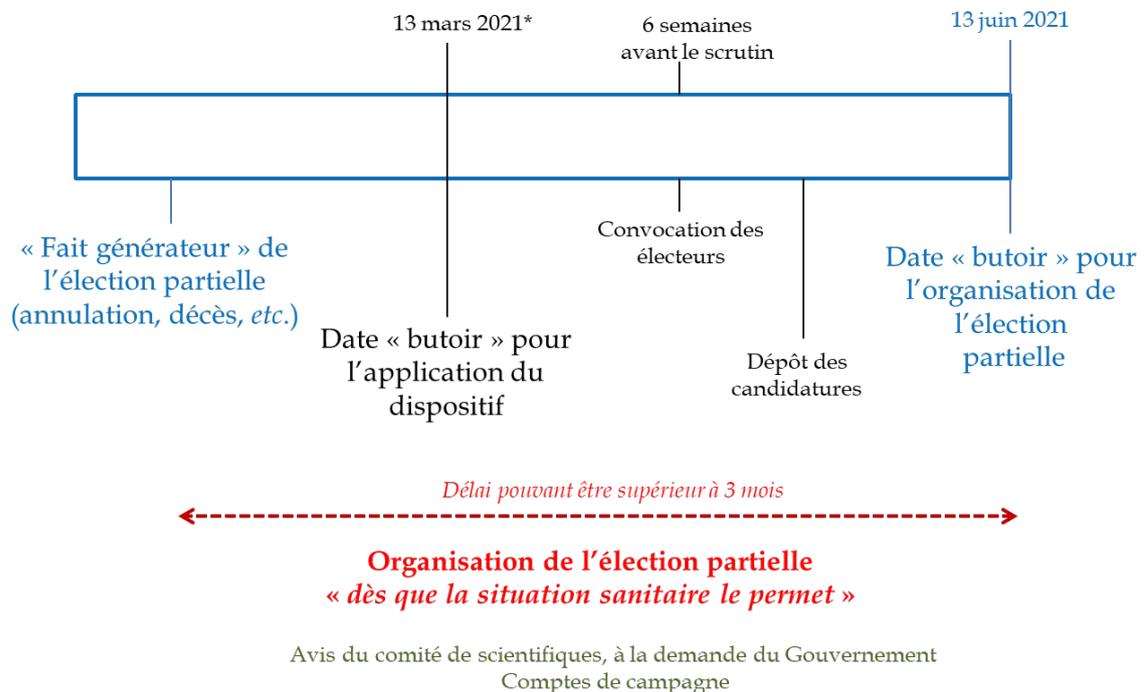
Sur le plan calendaire, **il semble difficile d'envisager des élections partielles en mai 2021**, ce mois de l'année comptant quatre jours fériés¹.

En tout état de cause, les sièges de député qui deviendraient vacants après le 30 avril 2021 ne pourraient pas être pourvus avant les prochaines élections générales : l'autorité administrative devant convoquer les électeurs au moins six semaines avant le scrutin, les deux tours de l'élection partielle ne pourraient pas être organisés avant le « délai de viduité » (21 juin 2021).

Lors de leur audition devant le rapporteur, les représentants du ministère de l'intérieur ont indiqué que **des contraintes matérielles empêcheraient d'organiser trois scrutins le même jour**. Les deux tours des élections partielles devraient donc se dérouler avant les élections régionales et départementales, qui pourraient être reportées à la fin du mois de juin 2021.

¹ Samedi 1^{er} mai, samedi 8 mai, jeudi 13 mai et lundi 24 mai 2021.

Organisation des élections partielles : le dispositif prévu par les projets de loi



Source : commission des lois du Sénat

* Pour les élections d'arrondissement, la date « butoir » d'application du dispositif serait fixé au 13 avril 2021.

Un calendrier électoral modifié : l'exemple d'Erdre-en-Anjou

Le 18 septembre 2020, le tribunal administratif de Nantes a annulé les élections municipales d'Erdre-en-Anjou (5 746 habitants – Maine-et-Loire). En conséquence, le préfet a mis en place une **délégation spéciale** de trois personnes pour gérer les affaires courantes de la commune.

Conformément au code électoral, une élection partielle devait être organisée dans un délai de trois mois, soit avant le 18 décembre 2020. Les électeurs ont ainsi été convoqués aux urnes pour les 6 et 13 décembre 2020.

En raison de la crise sanitaire, cette élection partielle n'a toutefois pas eu lieu : le 5 novembre 2020, le sous-préfet l'a reportée à une date *sine die*.

Le projet de loi permettrait de sécuriser cette décision de l'autorité administrative et de fixer de nouvelles échéances calendaires : **l'élection partielle serait organisée dès que la situation sanitaire le permettra et, au plus tard, le 13 juin 2021**. Les électeurs seraient convoqués au moins six semaines avant le scrutin.

Le report des élections partielles conduirait, *de facto*, à augmenter la durée des comptes de campagne¹. **L'Assemblée nationale a majoré le plafond des dépenses électorales en conséquence** : il augmenterait de 5 % « pour chaque mois au-delà du délai de convocation » de droit commun.

3. La possibilité de détenir jusqu'à deux procurations

À l'initiative de Catherine Kamowski, rapporteur, et du groupe Socialiste et apparentés, l'Assemblée nationale a permis aux mandataires de **disposer de deux procurations** pour les scrutins ainsi reportés.

Ce dispositif de « double procuration » a déjà été mis en œuvre lors du second tour des élections municipales du 28 juin dernier², sur proposition du Sénat. Comme l'a souligné François-Noël Buffet, « *les procurations [sont] indispensables pour les citoyens qui ne peuvent pas se rendre jusqu'au bureau de vote, soit parce qu'ils sont atteints de la covid-19, soit parce qu'ils présentent une vulnérabilité physique* »³.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : ADMETTRE, EN L'ENCADRANT DAVANTAGE, LE REPORT DES ÉLECTIONS PARTIELLES

La situation sanitaire justifie le report des élections partielles, le cas échéant jusqu'au 13 juin 2021, en raison notamment des risques de propagation du virus constatés lors des campagnes électorales.

Au regard des conséquences concrètes de ce report sur le fonctionnement des conseils municipaux, la commission des lois a néanmoins **encadré les marges de manœuvre de l'administration** et veillé à la bonne organisation des scrutins.

Elle a également adopté deux amendements de précision ou de coordination (**amendements COM-6 sur le PJLO et COM-10 sur le PJJ**).

A. UNE ADAPTATION JUSTIFIÉE DU CALENDRIER ÉLECTORAL

Conformément à l'article 3 de la Constitution, « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». Le suffrage « *est toujours universel, égal et secret* ».

¹ Les comptes de campagne couvrant la période allant du « fait générateur » de l'élection partielle jusqu'au scrutin (voir supra). Au besoin, les candidats pourraient changer de mandataire financier, en application de l'article L. 52-7 du code électoral.

² Article 1^{er} de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 précitée.

³ Rapport n° 467 (2019-2020) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/119-467/119-467.html>

Si le législateur est compétent pour définir la date des élections¹, il « doit se conformer aux principes d'ordre constitutionnel, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer selon **une périodicité raisonnable leur droit de suffrage** »².

Le contrôle du Conseil constitutionnel sur le calendrier électoral

Le Conseil constitutionnel exerce un **contrôle restreint** car il « ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ».

En conséquence, « il ne lui appartient pas de rechercher si le but que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif »³.

De jurisprudence constante, **le report d'une élection doit respecter deux conditions.**

D'une part, le législateur doit définir avec suffisamment de précision le calendrier électoral et ainsi éviter tout risque d'incompétence négative : « En raison des **garanties d'objectivité** qui doivent présider à toute consultation électorale, le délai susceptible d'être retenu [pour l'organisation des élections partielles] ne doit pas ouvrir à l'autorité administrative une possibilité de choix telle qu'elle puisse engendrer l'arbitraire »⁴.

D'autre part, le report d'une élection doit être exceptionnel et transitoire mais aussi proportionné à l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Saisi du report du second tour des élections municipales, **le Conseil constitutionnel a confirmé que l'impératif sanitaire pouvait justifier un tel report.** En l'espèce, le législateur « a entendu éviter que la tenue du deuxième tour de scrutin initialement prévu le 22 mars 2020 et la campagne électorale qui devait le précéder ne contribuent à la propagation de l'épidémie de covid-19, dans un contexte sanitaire ayant donné lieu à des mesures de confinement de la population »⁵.

Dans le même esprit, le Conseil d'État rappelle que « **la campagne électorale**, notamment à l'occasion de rendez-vous ou de réunions, et les opérations électorales favorisent la diffusion du virus par les déplacements de nombreuses personnes et les contacts dans des espaces restreints »⁶.

¹ Le calendrier des élections parlementaires relevant de la loi organique ; celui des élections locales de la loi « ordinaire » (voir supra).

² Conseil constitutionnel, 6 décembre 1990, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, décision n° 90-280 DC.

³ Conseil constitutionnel, 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, décision n° 2013-667 DC.

⁴ Conseil constitutionnel, 5 janvier 1988, Loi relative aux élections cantonales, décision n° 87-233.

⁵ Conseil constitutionnel, 17 juin 2020, M. Daniel D. et autres, décision n° 2020-849 QPC.

⁶ Conseil d'État, 16 novembre 2020, avis nos 401585 et 401586 sur le PJLO et le PJJL.

Si la situation sanitaire s'est améliorée depuis le dépôt des projets de loi en novembre 2020, elle reste préoccupante et particulièrement instable, ce qui justifie un report exceptionnel et transitoire des élections partielles.

B. UNE DIFFICULTÉ CONCRÈTE POUR LES COMMUNES : LE RISQUE D'UN « VIDE » DANS L'ADMINISTRATION MUNICIPALE

D'après les informations recueillies par le rapporteur, des élections municipales partielles sont nécessaires dans au moins 161 communes.

Le nombre d'élections « pendantes » augmente toutefois au fil des semaines, en fonction des décès et des démissions de conseillers municipaux mais également du calendrier des contentieux¹. Ainsi, rédigée le 16 novembre 2020, l'étude d'impact ne dénombrait qu'une soixantaine d'élections partielles, soit cent de moins qu'aujourd'hui.

De nouvelles annulations sont d'ailleurs à prévoir dans les prochaines semaines, le juge électoral n'ayant pas encore « purgé » l'ensemble des recours qui lui ont été soumis.

Le contentieux des élections municipales de 2020

- Communes de moins de 9 000 habitants

Le contentieux devant les tribunaux administratif est purgé.

Des affaires sont toutefois pendantes devant le Conseil d'État, les candidats ayant pu faire appel de la décision des tribunaux administratifs jusqu'au 30 octobre 2020 (lorsque le conseil municipal a été élu dès le premier tour) ou jusqu'au 31 novembre 2020 (lorsque le conseil municipal a été élu au second tour).

- Communes de 9 000 habitants et plus

Les procédures sont plus longues dans ces communes, les candidats ayant l'obligation d'établir un compte de campagne.

Des affaires sont encore en cours devant les tribunaux administratifs, qui doivent attendre la décision de la CNCCFP² pour statuer. Les candidats pourront ensuite faire appel devant le Conseil d'État.

Sur les 161 communes actuellement concernées par une élection partielle, il convient de distinguer deux situations d'inégale gravité.

¹ Seules les annulations devenues définitives conduisent à dissoudre le conseil municipal, l'appel devant le Conseil d'État permettant de suspendre la décision du tribunal administratif (voir supra).

² La CNCCFP avait jusqu'au 10 octobre 2020 pour examiner les comptes de campagne des candidats élus dès le premier tour et jusqu'au 11 décembre 2020 pour statuer sur les comptes de campagne des candidats élus au second.

Dans 101 communes de moins de 1 000 habitants, des élections partielles « complémentaires » sont nécessaires pour compléter le conseil municipal (Uzore, Saint-Hilaire-Peyroux, Niederstinzell, etc.).

Dans l'attente, le conseil municipal continue de fonctionner et dispose de l'ensemble de ses compétences. En cas de décès du maire, l'intérim est assuré par l'un de ses adjoints¹.

De manière plus problématique, une délégation spéciale a été mise en place pour 60 communes, notamment lorsque :

- la commune compte 1 000 habitants ou plus et que les sièges vacants n'ont pas été pourvus par les suivants de liste. C'est par exemple le cas de Fouquières-lès-Béthune, où une seule liste de candidats s'était présentée aux dernières élections municipales ;

- le juge administratif a définitivement annulé les élections municipales de 2020 (Erdre-en-Anjou, Saint-Paul-de-Fenouillet, Amécourt, etc.).

Or, les pouvoirs des délégations spéciales sont limités à la gestion des affaires courantes, ce qui peut soulever des difficultés pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire.

Comme l'indique le professeur Francis-Paul Benoît, il s'agit d'un « *vide dans l'administration municipale [...], vide dont il est souhaitable qu'il soit comblé aussi rapidement que possible* »².

La délégation spéciale : des pouvoirs limités

La délégation spéciale est **nommée par le préfet**.

En fonction de la population de la commune, elle comprend entre trois et huit membres. Elle élit son président, qui exerce les fonctions de maire. Ses prérogatives expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué.

Les pouvoirs de la délégation spéciale « *sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas, il ne lui est permis d'engager les finances municipales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public* »³.

En raison du report des élections partielles, **des délégations spéciales seraient donc mises en place pour une période qui peut dépasser trois mois**.

¹ Articles L. 2122-15 et L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales.

² « Municipalité : composition », *Encyclopédie Dalloz des collectivités locales*, chapitre 1, folio n° 460, août 2015.

³ Article L. 2121-38 du code général des collectivités territoriales.

Cette « paralysie » de l'administration municipale pourrait soulever des difficultés au regard du principe de **libre administration des collectivités territoriales**, garanti par l'article 72 de la Constitution¹.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs censuré une disposition relative aux élections départementales partielles, considérant qu'elle affecterait « *le fonctionnement normal du conseil départemental [...] dans des conditions remettant en cause l'exercice de la libre administration des collectivités territoriales et le principe selon lequel elles s'administrent librement par des conseils élus* »². En l'espèce, la disposition aurait pu conduire à laisser des sièges de conseillers départementaux vacants pendant près de six ans.

Conscient des difficultés soulevées, **le Conseil d'État a invité le Gouvernement à prendre en considération les conséquences du report des élections partielles sur le fonctionnement des conseils municipaux** : « *Si la vacance [des sièges] concerne l'ensemble de l'organe élu d'une collectivité* », **seul un motif sanitaire « impérieux » peut justifier le report des scrutins**³. Cette analyse est pleinement partagée par le rapporteur.

C. UN MEILLEUR ENCADREMENT DE LA CONVOCATION DES ÉLECTIONS PARTIELLES

La commission des lois a prévu **trois garde-fous** pour s'assurer que l'autorité administrative organise les élections partielles **dès que la situation sanitaire le permet**.

En premier lieu, elle a souhaité **revenir plus rapidement au régime de droit commun** : la possibilité de reporter les élections partielles s'appliquerait aux vacances de sièges survenues avant **le 16 février 2021 (et non le 13 mars 2021)**, en cohérence avec la date de sortie de l'état d'urgence sanitaire en cours⁴ (**amendements COM-5 sur le PJLO ; amendements COM-4 et COM-6 sur le PJJL**).

Les vacances de sièges survenues entre le 17 février et le 13 mars 2021 seraient donc traitées dans les conditions prévues par le code électoral, une élection partielle étant organisée dans un délai de trois mois.

¹ L'article 72 de la Constitution dispose notamment que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus », dans les conditions prévues par la loi.

² Conseil constitutionnel, 16 mai 2013, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, décision n° 2013-667 DC.

³ Conseil d'État, 16 novembre 2020, avis nos 401585 et 401586 sur le PJLO et le PJJL.

⁴ Article 1^{er} de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire.

En deuxième lieu, la commission a prévu **une plus grande transparence sur les informations sanitaires** pour que les élections partielles soient organisées dans les meilleures conditions possibles.

Elle a remplacé les « *recommandations générales* » du comité de scientifiques – qui ne permettraient pas d’apprécier la situation sanitaire spécifique à chaque circonscription – par **des rapports circonstanciés des agences régionales de santé (ARS), présentés tous les quinze jours jusqu’à la tenue du scrutin (amendement COM-4 sur le PJLO ; amendements COM-5 et COM-11 sur le PJJL).**

**La transparence des informations sanitaires :
le dispositif adopté en commission des lois**

Les ARS établiraient des rapports épidémiologiques permettant d’évaluer la situation sanitaire des communes concernées par le report d’une élection partielle.

Les **circonstances locales** seraient mieux prises en compte grâce à cette « **territorialisation** » de l’**information**, ce qui permettrait d’organiser plus rapidement les élections partielles dans les communes où la circulation virale est plus limitée.

Dans un souci de transparence, les rapports des ARS seraient établis **tous les quinze jours**. Ils seraient **rendus publics** sans délais et transmis à l’autorité administrative compétente pour convoquer les électeurs.

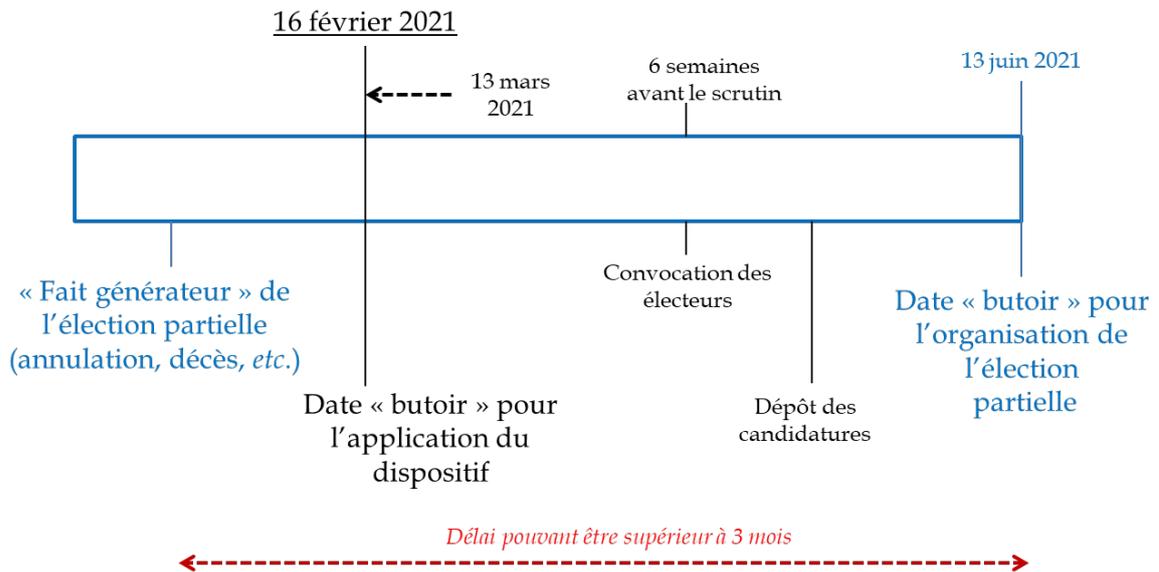
Dans les collectivités d’outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, ces rapports seraient élaborés par l’administration territorialement compétente (direction de la santé de la Polynésie française, Agence sanitaire et sociale de la Nouvelle-Calédonie, *etc.*).

En dernier lieu, la commission des lois a prévu **une voie de recours spécifique** pour que les électeurs puissent contester la décision de l’autorité administrative qui refuserait de convoquer des élections municipales partielles alors que la situation sanitaire le permettrait (**amendement COM-8 sur le PJJL**).

L’autorité administrative disposerait ainsi d’un délai de 15 jours pour répondre à la requête de l’électeur, son silence valant rejet. L’électeur pourrait ensuite saisir **le juge des référés**, qui se prononcerait en 48 heures sur la possibilité, ou non, d’organiser les élections partielles au regard de la situation sanitaire.

Ce dispositif ne concernerait pas les élections législatives et sénatoriales partielles, dont le contentieux relève du Conseil constitutionnel en application de l’article 59 de la Constitution.

Organisation des élections partielles : le dispositif retenu par la commission des lois



Organisation de l'élection partielle « dès que la situation sanitaire le permet »

- Rapport circonstancié de l'ARS (tous les 15 jours)
- Voie de recours pour contester la non-convocation des élections municipales partielles (réponse de l'autorité administrative dans les 15 jours puis décision du juge des référés en 48 heures)
- Droit d'établir sa procuration depuis son domicile

Source : commission des lois du Sénat

D. DES GARANTIES SUPPLÉMENTAIRES POUR LA BONNE ORGANISATION DES SCRUTINS

La commission des lois a sécurisé les conditions d'organisation des élections partielles en s'inspirant du dispositif mis en œuvre pour le second tour des élections municipales du 28 juin 2020¹ (**amendements COM-7 et COM-9 sur le PJJ**).

D'une part, l'État prendrait en charge les **équipements de protection** à destination des électeurs et des membres des bureaux de vote, qu'il fournirait aux communes.

D'autre part, **le recours aux procurations serait facilité**.

Outre la possibilité de disposer de deux procurations, la commission a consacré **le droit pour les personnes vulnérables d'établir leur procuration depuis leur domicile**, sans justificatif et sur une simple

¹ Article 1^{er} de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 précitée.

demande adressée aux autorités compétentes par voie postale, par téléphone ou, le cas échéant, par voie électronique.

Ce dispositif ne s'appliquerait pas aux élections sénatoriales partielles, en raison de la spécificité de ce scrutin et du recours plus limité aux procurations.

**La commission des lois a adopté le projet de loi organique
et le projet de loi ainsi modifiés.**

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 8 DÉCEMBRE 2020

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport de Catherine Di Folco sur le projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles et sur le projet de loi relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je salue nos collègues reliés à nous par visioconférence.

Deux projets de loi nous sont soumis pour reporter des élections partielles en raison de l'épidémie de covid-19 que nous connaissons depuis quelques mois. L'un, organique, concerne les élections législatives et sénatoriales ; l'autre porte sur les élections municipales et métropolitaines et, à titre subsidiaire, sur les commissions syndicales dans les sections de commune. Ces élections partielles auraient lieu dès que la situation sanitaire le permettra et, au plus tard, le 13 juin 2021.

Nous avons été saisis en urgence par le Gouvernement : ces deux textes doivent être promulgués avant la fin de l'année, notamment pour acter le report des élections législatives partielles dans la sixième circonscription du Pas-de-Calais. Le Sénat est appelé à délibérer seulement quatre jours après l'Assemblée nationale. Les conditions d'un débat serein sont donc loin d'être réunies.

Le Gouvernement s'est même abstenu d'étendre certaines dispositions aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie pour éviter de consulter les assemblées territoriales. Cette extension a néanmoins été opérée par les députés.

Face aux incertitudes liées à la covid-19, nous pouvons admettre la nécessité du report des élections partielles. Le code électoral prévoit, en effet, un délai de trois mois pour la tenue de ces scrutins, ce qui conduirait à organiser des élections pendant la seconde vague de l'épidémie.

Deux sièges sont vacants à l'Assemblée nationale : l'un dans la sixième circonscription du Pas-de-Calais, où l'élection partielle aurait dû se dérouler avant le 27 décembre 2020 ; l'autre dans la quinzième circonscription de Paris, où l'élection doit se dérouler avant le 20 février 2021.

À l'échelle locale, des élections municipales partielles doivent être organisées dans au moins 161 communes. L'étude d'impact faisait mention d'une soixantaine de communes. Le nombre d'élections « pendantes » augmente toutefois au fil des semaines, en fonction non seulement des décès et des démissions de conseillers municipaux, mais également du calendrier des contentieux. De nouvelles annulations sont d'ailleurs à prévoir dans les prochaines semaines.

Le Gouvernement souhaite donc allonger temporairement le délai d'organisation des scrutins partiels pour les élections municipales, les élections dans les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille et les élections à la métropole de Lyon ; pour l'élection des membres des commissions syndicales dans les sections de commune ; et pour les élections législatives et sénatoriales.

La date du 13 juin 2021 est bien une date « butoir », comme le Gouvernement l'a confirmé lors de mes auditions : l'autorité administrative devra organiser les élections partielles le plus tôt possible, dès que la situation sanitaire le permettra. Le calendrier électoral pourra donc varier d'une circonscription à l'autre.

L'autorité administrative a d'ores et déjà décalé plusieurs élections partielles prévues d'ici à la fin de l'année 2020, malgré l'absence de texte – espérons qu'il n'y ait pas de recours contentieux ! – et en s'appuyant sur la théorie des circonstances exceptionnelles. Ce fut le cas dans la sixième circonscription du Pas-de-Calais et pour 26 élections municipales partielles. En revanche, plus ponctuellement, certains sous-préfets ont maintenu des élections partielles pendant le second confinement, notamment dans les départements de la Marne et du Tarn-et-Garonne.

Je rappelle que nous avons déjà reporté plusieurs scrutins en raison de la crise sanitaire, dont le second tour des élections municipales, les élections consulaires des Français de l'étranger et l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France. De même, certaines élections partielles ont été « gelées » pendant le premier confinement.

Saisi par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) de la loi d'urgence du 23 mars 2020, le Conseil constitutionnel a confirmé que l'impératif sanitaire pouvait justifier un report des élections.

Toutefois, si la situation sanitaire justifie le report des élections partielles, le cas échéant jusqu'au 13 juin 2021, cela n'est pas sans conséquence sur l'organisation des communes, notamment celles qui sont placées sous délégation spéciale. Ce ne sont alors plus les élus qui administrent !

De manière plus précise, deux situations d'inégale gravité peuvent se présenter.

Dans certaines communes de moins de 1 000 habitants, des élections partielles « complémentaires » sont nécessaires pour compléter le conseil municipal. C'est le cas de 101 communes sur les 161 soumises à élection partielle.

Dans les 60 communes restantes, une délégation spéciale a été mise en place, notamment lorsque l'élection a été définitivement annulée. Or les pouvoirs des délégations spéciales sont limités à la gestion des affaires courantes, ce qui peut soulever des difficultés pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire.

Le Conseil d'État a invité le Gouvernement à prendre en considération les conséquences du report des élections partielles sur le fonctionnement des conseils municipaux : seul un motif sanitaire « impérieux » peut justifier le report des scrutins dans les communes où une délégation spéciale a été installée. Il faudra y veiller pour chacune des communes concernées.

De jurisprudence constante, le report d'une élection doit respecter deux conditions : d'une part, le législateur doit définir avec suffisamment de précision le calendrier électoral et éviter ainsi tout risque d'incompétence négative ; d'autre part, le report d'une élection doit être exceptionnel et transitoire, mais aussi proportionné à l'objectif d'intérêt général.

Aussi, je vous propose d'introduire plusieurs garde-fous pour s'assurer que l'administration convoque ces scrutins dès que la situation sanitaire le permettra.

En premier lieu, il serait souhaitable de revenir plus rapidement au régime de droit commun : la possibilité de reporter les élections partielles pourrait s'appliquer aux vacances de sièges survenues avant le 16 février 2021, au lieu du 13 mars 2021, en cohérence avec la date de sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Les vacances de sièges survenues entre le 17 février et le 13 mars 2021 seraient donc traitées dans les conditions prévues par le code électoral, une élection partielle devant être organisée dans un délai de trois mois.

En deuxième lieu, je vous propose de remplacer les « recommandations générales » du comité de scientifiques par des rapports circonstanciés des agences régionales de santé (ARS). Ces rapports seraient présentés tous les quinze jours jusqu'à la tenue du scrutin et seraient rendus publics.

Les ARS sont sur le terrain, alors que le comité de scientifiques voit la situation de plus haut. Si l'on veut que les élections partielles soient organisées dès que la situation sanitaire le permettra, un avis territorialisé, c'est-à-dire au plus près du terrain, me semble plus pertinent : nous aurons

ainsi une photographie locale et précise de la situation dans les circonscriptions concernées.

En dernier lieu, je propose d'introduire une voie de recours spécifique pour que les électeurs puissent contester la décision de l'autorité administrative si celle-ci refusait de convoquer des élections partielles alors même que la situation sanitaire le permettrait.

L'autorité administrative disposerait ainsi d'un délai de quinze jours pour répondre à la requête de l'électeur, son silence valant rejet. L'électeur pourrait ensuite saisir le juge des référés, qui se prononcerait en quarante-huit heures sur la possibilité, ou non, d'organiser les élections partielles au regard de la situation sanitaire.

Enfin, je propose d'ajouter deux dispositifs destinés à sécuriser les conditions d'organisation de ces élections partielles en s'inspirant du dispositif mis en œuvre pour le second tour des élections municipales de juin 2020.

Il s'agit, d'abord, de faire prendre en charge par l'État les équipements de protection à destination des électeurs et des membres des bureaux de vote.

Il s'agit, ensuite, outre la « double procuration » introduite par l'Assemblée nationale, de faciliter le recours aux procurations pour les personnes vulnérables. Ces dernières pourraient établir leur procuration depuis leur domicile, sans justificatif et sur une simple demande adressée aux autorités compétentes par voie postale, par téléphone ou, le cas échéant, par voie électronique. Ce dispositif ne s'appliquerait pas aux élections sénatoriales partielles, en raison de la spécificité de ce scrutin.

M. Didier Marie. – Je tiens à remercier Madame le rapporteur pour la présentation de ses conclusions, dont nous partageons l'esprit général.

Le dispositif proposé par le Gouvernement est bien tardif : la préfecture du Pas-de-Calais n'a annoncé, par mail aux différents candidats, que le 25 novembre dernier l'annulation des commissions de propagande qui devaient se tenir le 30 novembre. Quant à l'élection elle-même, elle n'a été annulée que le 3 décembre. On jongle avec la démocratie, ce qui pose quelques difficultés...

Un texte s'impose pour les élections législatives – il faut trouver des modalités de report des élections – et pour les élections municipales, puisqu'un certain nombre de recours sont en cours d'examen. En revanche, pour les élections sénatoriales, je rappelle qu'il n'y pas eu d'annulation à ce stade, même si une petite dizaine de recours sont pendants. Si, aujourd'hui même, un siège de sénateur devenait vacant, le délai de droit commun de trois mois pour organiser l'élection partielle nous conduirait au 8 mars prochain, soit au-delà de l'état d'urgence sanitaire.

Pour les élections législatives partielles, on ne peut pas prendre le risque d'attendre le délai limite du 13 juin 2021 pour l'organisation du premier tour et du 20 juin pour le second. Il faut raccourcir ces délais ! Nous avons proposé, par amendement, un dispositif légèrement différent de celui de Madame le rapporteur : au délai légal de trois mois pour organiser le scrutin, nous ajoutons un nouveau délai de trois mois. Ce système permet de convoquer les électeurs de la sixième circonscription du Pas-de-Calais le 6 février 2021, d'organiser un premier tour le 21 mars et un deuxième tour le 28 mars. Pour la quinzième circonscription de Paris, le décret de convocation serait pris au plus tard le 27 mars 2021, pour un premier tour le 9 mai et un deuxième tour le 16 mai.

Pour les élections municipales, nous souhaitons adopter le même dispositif, ce qui permettrait la tenue d'élections dans des délais raisonnables. On ne peut pas considérer, d'un côté, que nous pourrions élargir nos activités à compter du 15 décembre, retourner au restaurant le 20 janvier et que l'état d'urgence sanitaire sera levé le 16 février 2021 et, de l'autre, que nous ne pourrions en revanche pas aller voter !

Nous nous satisfaisons de l'amendement permettant la « double procuration », adopté par l'Assemblée nationale. Pour autant, il serait opportun, sans anticiper les résultats des travaux de la mission d'information de la commission des lois sur le vote par correspondance, d'expérimenter celui-ci. Nous avons déposé des amendements visant à conduire une expérimentation sur l'une des élections partielles, ce qui permettrait d'en tirer un certain nombre de conclusions et d'examiner la faisabilité de ce dispositif à plus grande échelle.

M. Alain Marc. - Je félicite notre collègue Catherine Di Folco pour son excellent travail.

Je suis très heureux que l'on « territorialise » l'avis scientifique qui sera pris en compte : ce sera celui de l'ARS et non celui du comité de scientifiques.

Dans mon département, il faut compléter le conseil municipal d'une commune de 250 habitants, dont le maire est décédé. Mais quels sont les pouvoirs du maire qui assure l'intérim ? Peut-il engager des dépenses importantes ? J'ai interrogé le sous-préfet, la préfète... C'est un problème latent, même si ce n'est pas au travers de ces projets de loi qu'on va le résoudre. La situation sanitaire de cette commune ne pose pourtant pas de difficulté particulière. Il faut donc de la proportionnalité et du « cousu main » en matière d'élections. D'où l'intérêt de prendre en compte l'avis de l'ARS et non celui du comité de scientifiques.

M. Philippe Bonnecarrère. - Madame le rapporteur, pourriez-vous me rappeler le champ exact de ces projets de loi ? S'agit-il uniquement du report d'élections partielles ou les textes concernent-ils aussi le report des élections départementales et régionales ?

M. François-Noël Buffet, président. - Il s'agit uniquement des élections partielles.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. - Un autre texte nous sera prochainement soumis pour le report des élections régionales et départementales.

M. Philippe Bonnacarrère. - L'avis du comité de scientifiques ou, dans vos propositions, des ARS me met mal à l'aise. Introduire de telles clauses de revoyure, c'est déjà s'engager sur la voie d'un report des scrutins.

S'agissant des élections départementales et régionales, un « double report » me paraît poser problème pour le fonctionnement de notre démocratie. Je reconnais que l'argument perd de sa pertinence dans le cas des élections partielles. Mais un problème de cohérence se posera peut-être : si l'on exige un avis scientifique ou médical pour les élections partielles, on va nous dire que, dans un souci de parallélisme des formes, il en faudra un pour le report des élections départementales et régionales, ce qui est beaucoup plus discutable.

L'avis scientifique pose également la question de la légitimité de celui-ci. Personne ne connaît le statut du comité de scientifiques et ne sait définir son niveau d'indépendance. En revanche, nous sommes certains que les ARS ne sont pas indépendantes : les directeurs sont nommés par l'exécutif. Je suis donc gêné que les ARS interviennent dans ce domaine, ce qui est renforcerait encore davantage les prérogatives de l'exécutif dans le déroulement des opérations.

Madame le rapporteur, le fait d'accepter de prévoir un avis du comité de scientifiques pour les élections partielles nous conduit-il *ipso facto*, par effet de parallélisme, à prévoir le même dispositif pour les élections départementales et régionales ? Si c'est le cas, l'exercice me paraît vraiment lourd de conséquences. Si vous considérez que les deux problématiques sont indépendantes, je n'ai rien à ajouter.

Mme Cécile Cukierman. - Je remercie Madame la rapporteur pour son rapport, préparé dans des conditions difficiles en raison des délais de transmission de ces deux projets de loi.

Je veux apporter quelques nuances. S'appuyer sur les ARS plutôt que sur le comité de scientifiques ne nous pose pas problème : nous aurons une visibilité plus territorialisée de la situation sanitaire. Cependant, je doute de la capacité des ARS à apprécier ce qu'est réellement une élection.

Une élection, c'est le jour du vote, mais également le temps de campagne nécessaire. Je pense notamment aux élections législatives partielles, qui n'attirent généralement pas les foules : ce n'est pas le jour du vote que le danger est le plus grave au vu du nombre de participants. Il faut néanmoins anticiper et laisser suffisamment de temps pour la campagne électorale.

Ce qui justifiera très certainement le report des élections régionales et départementales est non pas la sécurisation des électeurs le jour du scrutin, mais toute la période qui précède. À l'exception de quelques meetings pour les élections régionales, il s'agit surtout des campagnes de proximité.

Un certain nombre d'élus nous ont fait part de la nécessité d'éviter à tout prix la tenue d'élections partielles concomitamment aux élections régionales et départementales. Cela conduirait certaines communes à gérer des triples bureaux de vote ! Il ne faut non plus donner le sentiment que certaines parties du territoire seraient en élections permanentes du mois de mai au mois de juin 2020, ce qui n'est jamais bon en termes de participation.

Je conclus en indiquant que nous sommes d'accord avec les propositions de Madame la rapporteur.

Mme Marie Mercier. – Je félicite Madame le rapporteur pour la qualité de son travail et sa parfaite connaissance du sujet.

Pardonnez-moi, mais je suis plus suspicieuse quant au rôle de l'ARS. Pendant la crise sanitaire, dans ma région, on a pu observer une rétention d'informations ; on n'arrivait pas à obtenir les vrais chiffres à l'occasion des réunions avec le préfet et l'on finissait par les découvrir dans la presse. J'ai donc un doute concernant la lisibilité des préconisations de l'ARS pour l'organisation des élections partielles.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Ce qui est demandé aux ARS, ce n'est pas de formuler un avis, à la différence du comité de scientifiques, mais de donner des chiffres, des valeurs exactes. Sur cette base factuelle, le sous-préfet déterminera ensuite la possibilité d'organiser les élections partielles. Voyez le message du Président de la République lors sa dernière allocution télévisée : nous pourrions déconfiner le 15 décembre, en fonction d'un nombre précis de personnes admises en réanimation et d'une estimation chiffrée de la circulation du virus. Donc, pour répondre à plusieurs interrogations, on demande bien aux ARS de donner des chiffres.

Didier Marie, nous allons examiner les amendements déposés par votre groupe. Votre système de « trois mois plus trois mois » conduirait – vous l'avez expliqué vous-même – à organiser des élections au mois de mars 2021, et nous ne savons pas si la situation sanitaire le permettra. Nous ne serions pas en cohérence avec la volonté du Gouvernement de reporter les élections régionales et départementales qui devaient se tenir en mars prochain. Un texte nous sera prochainement présenté sur ces élections. Sur ce cas précis, l'avis du comité de scientifiques sera sans doute demandé.

Alain Marc, si vous faites référence à une commune de 200 habitants, même s'il manque quelques personnes en attendant les élections complémentaires, la vie du conseil municipal se déroule tout à fait normalement. Tant que la commune peut être administrée par ses élus, elle l'est de la même façon que si le conseil était au complet. La question se pose

différemment pour une délégation spéciale car, dans ce cas, les pouvoirs de l'administration municipale sont considérablement réduits.

Concernant la réflexion de Cécile Cukierman, en effet, il n'est pas possible d'organiser trois scrutins en même temps. Le Gouvernement l'a confirmé lors de mes auditions.

Quand nous avons proposé d'avancer au 16 février 2021 la date « butoir » pour la sortie du dispositif dérogatoire, nous nous sommes posé la question d'avancer également d'un mois l'autre date « butoir », fixée le 13 juin. Mais des élections partielles devraient alors être organisées au milieu du mois de mai qui, comme vous le savez, compte de nombreux jours fériés. Cela dit, je le répète, le 13 juin est une date « butoir » ; nous avons la faculté d'organiser les élections bien avant, si la situation sanitaire le permet.

M. François-Noël Buffet, président. – Un mot d'explication sur le questionnement de Philippe Bonnecarrère : la différence avec le report des élections départementales et régionales, c'est que nous devrions avoir une date fixe, unique, pour ces deux scrutins. La situation est différente pour les deux projets de loi que nous examinons aujourd'hui.

Avant d'aborder l'examen des articles, Madame le rapporteur va, au préalable, nous présenter le périmètre retenu pour le projet de loi organique et le projet de loi.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi et du projet de loi organique.

Ce périmètre comprend toute disposition relative au report des élections partielles et à ses conséquences juridiques, ainsi qu'au report de l'élection des membres des commissions syndicales dans les sections de commune. Le projet de loi organique a été pris sur le fondement du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, sans préjudice des coordinations nécessaires pour étendre certaines dispositions aux collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article unique

M. François-Noël Buffet, président. – Nous commençons par l'examen des amendements COM-1, COM-4, COM-2 et COM-5, en discussion commune.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-1 de Didier Marie prévoit de doubler le délai d'organisation des élections législatives partielles, qui passerait de trois à six mois. Il ne concernerait que les sièges déjà vacants.

J'émet un avis défavorable. Si l'on prend l'exemple des élections législatives dans le Pas-de-Calais, l'amendement reviendrait à organiser le scrutin avant le 27 mars 2021. La situation sanitaire restera incertaine, notamment pour le déroulement de la campagne électorale ; c'est pourquoi le Gouvernement va reporter les élections régionales et départementales prévues en mars. Pour rappel, la date « butoir » est fixée le 13 juin, mais le Gouvernement aura l'obligation d'organiser les élections dès que la situation sanitaire le permettra – donc bien avant le 13 juin dans les départements les moins touchés par le virus.

M. Didier Marie. – J'aurais deux remarques. La première concerne la sixième circonscription du Pas-de-Calais, dont le report interviendrait effectivement courant mars. La campagne a déjà eu lieu, puisque l'élection devait se tenir dans deux semaines. Le report au mois de mars ne poserait donc pas de difficultés en matière de campagne ; les candidats sont connus, les documents ont été distribués, les professions de foi ont même été imprimées pour certains candidats.

Par ailleurs, le Gouvernement a fixé la date « butoir » du 13 juin 2021. Mais rien, aujourd'hui, ne l'oblige à saisir le comité de scientifiques ou, si l'amendement est adopté, à s'appuyer sur les rapports des ARS. Le temps peut filer et l'on peut se retrouver fin juin sans élection organisée. L'intérêt de notre amendement est d'imposer la tenue des élections partielles avant les dates proposées par le Gouvernement.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Je me permets de faire une rectification : si l'amendement sur les ARS est bien adopté, il est précisé qu'elles doivent rendre un rapport tous les quinze jours. Je vous proposerai également une voie de recours spécifique : si les chiffres donnés par l'ARS sont bons et que le sous-préfet ne souhaite pas convoquer les élections partielles, il pourra y avoir un recours pour contester sa décision.

Mon amendement COM-4 vise à « territorialiser » l'information sanitaire, en demandant des rapports aux ARS. Je me suis exprimée à ce sujet lors de mon intervention liminaire.

L'amendement COM-2 de Didier Marie permet d'éviter tout report des élections sénatoriales partielles. Je tiens à rappeler que le risque d'élections sénatoriales partielles avant le 13 mars ou le 16 février 2020 reste relativement faible. En effet, il est peu probable que le Conseil constitutionnel ait statué sur les élections de septembre 2020 avant le mois d'avril 2021. Toutefois, on ne peut pas exclure cette hypothèse.

Certains collègues sénatoriaux comprennent quelques milliers d'électeurs qui seront appelés à se rendre à la préfecture pour voter. La difficulté réside surtout dans la nécessité de réunir, le même jour, l'ensemble des conseils municipaux du département pour élire les grands électeurs. Il faudra, en effet, réélire l'ensemble des grands électeurs, car on ne peut pas conserver ceux du mois de septembre dernier.

Mon amendement COM-5 permet de revenir plus rapidement au droit commun, comme évoqué lors de mon intervention liminaire.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

L'amendement COM-5 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-6 est de précision.

L'amendement COM-6 est adopté.

Article additionnel après l'article unique

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – L'amendement COM-7 rectifié d'Éric Kerrouche prévoit une expérimentation du vote par correspondance « papier ».

La mission d'information engagée par la commission des lois doit rendre ses travaux très prochainement ; je ne peux pas anticiper le contenu de son rapport. L'amendement permettrait que, dans une même circonscription législative, certaines communes puissent voter par correspondance et d'autres non ; cela me semble contraire à la Constitution, car l'unité du scrutin ne serait plus assurée. Enfin, la préparation d'un vote par correspondance « papier » nécessite du temps. L'objectif du texte est, au contraire, d'organiser des élections partielles le plus rapidement possible. Avis défavorable.

M. François-Noël Buffet, président. – Le rapport de la mission d'information sera présenté en commission le 16 décembre prochain.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

Intitulé du projet de loi organique

L'amendement COM-3 devient sans objet.

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

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

AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article unique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARIE	1	Durée de la période de report des élections législatives partielles	Rejeté
Mme DI FOLCO, rapporteur	4	Rapports des agences régionales de santé (ARS)	Adopté
M. MARIE	2	Exclusion des élections sénatoriales partielles du dispositif de report	Rejeté
Mme DI FOLCO, rapporteur	5	Date « butoir » pour l'application du dispositif	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	6	Précision	Adopté

Article additionnel après l'article unique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERROUCHE	7 rect.	Expérimentation du vote par correspondance « papier »	Rejeté

Intitulé du projet de loi organique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARIE	3	Coordination	Rejeté

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, président. – Nous abordons maintenant le projet de loi relatif aux élections municipales partielles, avec des amendements qui poursuivent souvent le même objectif que ceux déposés sur le projet de loi organique.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mes avis seront donc identiques !

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

L'amendement COM-4 est adopté.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'amendement COM-7 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-8 vise à créer une voie de recours spécifique pour contester l'absence de convocation d'une élection municipale partielle.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er}

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Mon amendement COM-9 vise à faciliter l'établissement de procurations à domicile, notamment pour les personnes vulnérables qui ne peuvent pas se déplacer.

M. François-Noël Buffet, président. – Il reprend le dispositif mis en place pour le second tour des élections municipales de juin 2020.

L'amendement COM-9 est adopté.

Article 1^{er} bis

L'amendement COM-10 est adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er} bis

L'amendement COM-12 rectifié n'est pas adopté.

Article 2

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

L'amendement COM-11 est adopté.

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

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

AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARIE	1	Durée de la période de report des élections partielles (élections municipales et métropolitaines)	Rejeté
Mme DI FOLCO, rapporteur	4	Date « butoir » pour l'application du dispositif (16 février 2021)	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	5	Rapports des agences régionales de santé (ARS)	Adopté
M. MARIE	2	Durée de la période de report des élections partielles (conseils d'arrondissement)	Rejeté
Mme DI FOLCO, rapporteur	6	Coordination	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	7	Coordination	Adopté
Mme DI FOLCO, rapporteur	8	Voie de recours en l'absence de convocation des élections municipales partielles	Adopté

Article additionnel après l'article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DI FOLCO, rapporteur	9	Facilitation du vote par procuration	Adopté

Article 1^{er bis}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DI FOLCO, rapporteur	10	Précision	Adopté

Article additionnel après l'article 1^{er bis}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. KERROUCHE	12 rect.	Expérimentation du vote par correspondance « papier »	Rejeté

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARIE	3	Coordination	Rejeté
Mme DI FOLCO, rapporteur	11	Coordination	Adopté

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

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

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

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

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

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

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

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mardi 8 décembre 2020, le périmètre indicatif du projet de loi n° 185 et du projet de loi n° 186 (2020-2021).

Ce périmètre comprend toute disposition relative au report des élections partielles et à ses conséquences juridiques ainsi qu'au report de l'élection des membres des commissions syndicales dans les sections de commune.

Le projet de loi organique a été déposé sur le fondement du premier alinéa de l'article 25 de la Constitution, sans préjudice des coordinations nécessaires pour étendre certaines dispositions aux collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur

Direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)

M. François Pesneau, chef de service, adjoint au directeur

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

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Mme Hélène Martin, adjointe au sous-directeur des compétences et des institutions locales

M. Éric Ferri, chef du bureau des structures territoriales

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat aux adresses suivantes :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-185.html>

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-186.html>