

N° 287

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2021

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 (procédure accélérée) portant report du **renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique,***

Par M. Philippe BAS,

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 :

Sénat : 254 et 288 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LE REPORT DES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES.....	6
A. UN REPORT DES ÉLECTIONS EN JUIN 2021 POUR DES MOTIFS SANITAIRES	6
1. Le rapport « Debré » : un large consensus pour reporter les scrutins	6
2. Le projet de loi : un report en juin 2021, avec une clause de revoyure	7
B. UN REPORT DES ÉLECTIONS DE 2027 POUR DES MOTIFS CALENDAIRES	8
II. ACCEPTER LE REPORT DES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES EN JUIN 2021, TOUT EN SÉCURISANT LEUR ORGANISATION.....	9
A. UN REPORT QUI RESPECTE LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES.....	9
B. LA SÉCURISATION DES SCRUTINS, UN IMPÉRATIF DÉMOCRATIQUE.....	10
C. L'ENJEU DE LA PROPAGANDE ET DES COMPTES DE CAMPAGNE.....	12
1. La propagande électorale en période de crise sanitaire.....	12
2. Les comptes de campagne.....	13
D. L'ADAPTATION DES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES	13
III. ADAPTER LE CALENDRIER ÉLECTORAL POUR ÉVITER UNE TROP FORTE CONCENTRATION DES SCRUTINS EN 2027.....	14
A. UN REPORT QUI RESPECTE LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES.....	14
B. LE CALENDRIER PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS.....	14
EXAMEN DES ARTICLES	17
• Article 1^{er} Modification du calendrier des élections régionales et départementales de 2021 et de 2027.....	17
• Article 1^{er} bis (nouveau) Sécurisation des élections régionales et départementales de juin 2021.....	28
• Article 2 Remise d'un rapport du comité de scientifiques en amont des élections régionales et départementales de juin 2021.....	31
• Article 3 Adaptation des mesures transitoires applicables à la collectivité européenne d'Alsace.....	33
• Article 4 Adaptation des règles de propagande électorale et de financement de la campagne pour les élections régionales et départementales de juin 2021.....	35
• Article 5 (nouveau) Délai supplémentaire pour le dépôt des comptes de campagne des candidats aux élections régionales et départementales de juin 2021.....	41
• Article 6 (nouveau) Campagne audiovisuelle pour les prochaines élections régionales.....	42
• Article 7 (nouveau) Publication de la marge d'erreur des sondages d'opinion.....	44
• Article 8 (nouveau) Délai supplémentaire pour l'adoption du budget primitif des régions et des départements (exercice 2021).....	45

• <i>Article 9 (nouveau)</i> Délai supplémentaire pour l'adoption du compte administratif des régions et des départements (exercice 2020)	46
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. JEAN-LOUIS DEBRÉ DEVANT LA COMMISSION	49
EXAMEN EN COMMISSION	63
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	77
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	79
ANNEXE : LISTE DES SCRUTINS REPORTÉS DEPUIS MARS 2020	81
LA LOI EN CONSTRUCTION	85

L'ESSENTIEL

Réunie le 20 janvier 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains -Rhône), la commission des lois du Sénat a adopté, sur le rapport de **Philippe Bas** (Les Républicains - Manche), **le projet de loi n° 254 (2020-2021) portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.**

En raison de la crise sanitaire, les élections régionales et départementales seraient reportées de mars à juin 2021. Le texte modifie également la date des scrutins de **2027**, pour éviter une trop grande proximité avec l'élection présidentielle prévue cette même année.

La commission des lois a accepté le report des élections régionales et départementales en juin 2021, constatant qu'il respectait les exigences constitutionnelles et qu'il bénéficiait d'un large consensus politique.

Face à la persistance de la crise sanitaire, elle a toutefois prévu **plusieurs mesures visant à sécuriser le déroulement de ces scrutins.** Elle a notamment facilité **le vote par procuration** et adapté **l'organisation des bureaux de vote.**

Après ce report, la commission des lois a souhaité revenir plus rapidement au calendrier de droit commun pour **les élections régionales et départementales suivantes : ces scrutins auraient lieu en mars 2028**, et non en décembre 2027 comme proposé par le Gouvernement.

**La commission des lois a adopté 11 amendements
et le projet de loi ainsi modifié.**

**Ce texte sera examiné en séance publique
le mardi 26 janvier 2021.**

I. LE REPORT DES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES

A. UN REPORT DES ÉLECTIONS EN JUIN 2021 POUR DES MOTIFS SANITAIRES

1. Le rapport « Debré » : un large consensus pour reporter les scrutins

En raison de la dégradation de la situation sanitaire, le Gouvernement a confié au président Jean-Louis Debré la mission d'étudier les conditions d'organisation ou de report des élections régionales et départementales, initialement prévues en mars 2021.

Après avoir mené une soixantaine d'auditions, **le président Debré conclut qu'un report de ces scrutins « à la fin du mois de juin 2021 serait l'option susceptible de recueillir le soutien politique le plus large. Une telle décision se justifierait par des circonstances exceptionnelles »¹.**

Les risques sanitaires mis en exergue par le rapport « Debré »

La situation sanitaire et les mesures prises face à l'épidémie ne permettent pas de tenir les élections régionales et départementales en mars 2021, ni d'organiser la campagne électorale dans de bonnes conditions.

Pour Jean-François Delfraissy, président du comité de scientifiques, et Arnaud Fontanet, membre de ce même comité, la poursuite de **la campagne électorale** entre décembre 2020 et mars 2021 est « *fortement déconseillée* », voire « *déraisonnable* », de même que l'organisation de réunions publiques dans des lieux clos.

Le président Debré invite toutefois à examiner « *la situation épidémiologique spécifique des collectivités d'outre-mer* », dont les cycles épidémiques peuvent différer de la métropole. Il rappelle qu'en Guyane le second tour des élections municipales n'a pas pu se tenir en juin 2020, en raison de la dégradation de la situation sanitaire.

Le président Debré a écarté le report des élections régionales et départementales à l'automne 2021 ou 2022.

Sur le plan sanitaire, **l'automne reste une saison plus propice à la reprise de l'épidémie**. Les électeurs sont également moins réceptifs aux campagnes électorales pendant leurs congés estivaux, ce qui pourrait entraîner à une augmentation de l'abstention.

Le report des élections régionales et départementales à l'automne 2022 serait l'option la plus fragile sur le plan constitutionnel, comme l'ont confirmé les représentants du ministère de l'intérieur lors de leur audition devant le rapporteur.

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

D'une part, les mandats en cours seraient prolongés de 18 mois, ce qui peut paraître excessif au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. D'autre part, si la France est capable d'organiser une élection présidentielle au printemps 2022, les élections régionales et départementales doivent pouvoir se tenir en amont.

2. Le projet de loi : un report en juin 2021, avec une clause de revoyure

Le projet de loi reporte de trois mois les prochaines élections régionales et départementales : elles auraient lieu en juin 2021, non en mars 2021. Le décret de convocation – qui serait publié au moins 6 semaines avant les scrutins¹ – fixerait la date exacte des élections. Le mandat des conseillers « sortants » (élus en 2015) serait prolongé en conséquence (article 1^{er}).

Ce report concernerait également **les régions et départements d'outre-mer** (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte). Selon l'étude d'impact, « *les données [épidémiologiques] actuellement disponibles ne permettent pas d'établir une singularité de nature à justifier une différence de traitement qui, au surplus, complexifierait le calendrier électoral* ».

Une **clause de revoyure** est prévue pour mieux apprécier l'évolution de l'épidémie : le comité de scientifiques remettrait, au plus tard le 1^{er} avril 2021, un rapport au Parlement « *se prononçant sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques attachés* » à la tenue des élections régionales et départementales et de la campagne électorale (article 2). En cas de nouvelle dégradation de la situation sanitaire, seule une nouvelle loi pourrait reporter les scrutins au-delà de juin 2021.

Les règles d'encadrement de la propagande électorale et du financement de la campagne – qui s'appliquent depuis le 1^{er} septembre 2020 – seraient prolongées de 3 mois, en conséquence du report des scrutins (article 4).

Comme pour le second tour des élections municipales de juin 2020, **le plafond des dépenses électorales serait majoré de 20 %**, notamment pour « compenser » certains coûts fixes comme la location des locaux de campagne et la rémunération des équipes.

¹ Articles L. 220 et L. 357 du code électoral.

**Les règles applicables aux élections régionales et départementales
depuis le 1^{er} septembre 2020**

Règles	Code électoral
Interdiction de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit	Art. L. 50-1
Interdiction d' affichage en dehors des panneaux « d'expression libre » et des panneaux électoraux apposés par les communes	Art. L. 51
Interdiction d'utiliser, à des fins de propagande électorale, tout procédé de publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle	Art. L. 52-1
Interdiction d'organiser une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité territoriale. Seuls sont autorisés les documents informatifs, rédigés en des termes neutres et ne faisant pas allusion à l'élection. Le candidat « sortant » peut toutefois présenter un bilan de son mandat, dont le coût doit figurer dans son compte de campagne	
Obligation de tenir un compte de campagne, retraçant les recettes et les dépenses électorales	Art. L. 52-4

Source : commission des lois du Sénat

**B. UN REPORT DES ÉLECTIONS DE 2027 POUR DES MOTIFS
CALENDAIRES**

Les élections régionales et départementales de 2027 sont prévues en mars, soit quelques semaines avant l'élection présidentielle et les élections législatives.

La succession de ces scrutins pourrait conduire à une sollicitation excessive du corps électoral et donc à une augmentation de l'abstention. Elle soulèverait également des difficultés pratiques, notamment pour l'organisation de la campagne des candidats et la tenue des bureaux de vote par les communes.

Pour éviter une trop forte concentration des scrutins, le projet de loi tend à reporter les élections régionales et départementales en décembre 2027. Le mandat des conseillers élus en 2021 serait donc prolongé de 6 mois (article 1^{er}).

Le calendrier électoral « de droit commun » serait rétabli en 2033 : les élections régionales et départementales auraient lieu en mars, le mandat des conseillers élus en décembre 2027 étant raccourci de 9 mois.

II. ACCEPTER LE REPORT DES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES EN JUIN 2021, TOUT EN SÉCURISANT LEUR ORGANISATION

Suivant son rapporteur, la commission des lois a accepté le report de trois mois des prochaines élections régionales et départementales de 2021. Elle a toutefois adopté plusieurs mesures pour sécuriser ces scrutins et ainsi s'adapter aux conséquences de la crise sanitaire.

A. UN REPORT QUI RESPECTE LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

Comme l'a souligné le président Debré, « la démocratie repose sur le respect des échéances électorales déterminées par la loi et leur tenue dans les conditions les plus parfaites de liberté, d'équité et de sincérité ».

Le report d'une échéance démocratique « ne peut être décidé que d'une main tremblante, en s'assurant que les motifs qui le justifient sont impérieux, non partisans, et font l'objet d'un diagnostic partagé ».

La modification du calendrier électoral : une possibilité ouverte au législateur, sous réserve de respecter les principes de valeur constitutionnelle

Conformément à l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer le calendrier des élections locales.

Il doit toutefois se conformer aux principes constitutionnels, qui garantissent, sur le fondement des articles 3 et 72 de la Constitution, l'expression du suffrage des électeurs selon une périodicité raisonnable, la sincérité du scrutin, l'égalité entre les candidats et la libre administration des collectivités territoriales.

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

- le législateur doit définir avec suffisamment de précision le calendrier électoral, évitant ainsi tout risque d'incompétence négative ;

- ce report doit rester exceptionnel et transitoire mais également proportionné à l'objectif d'intérêt général poursuivi. Un scrutin ne peut être reporté que dans la limite du nécessaire.

Le report des scrutins en juin 2021 respecte les exigences constitutionnelles et fait consensus au sein des associations d'élus¹.

Le report des élections régionales et départementales en juin 2021 reste limité à trois mois et est justifié par un impératif sanitaire : **préserver la santé des candidats et des électeurs face à l'épidémie de covid-19.**

¹ Comme l'ont confirmé les auditions de l'Assemblée des départements de France (ADF) et de Régions de France, organisées par le rapporteur.

Le Conseil constitutionnel a déjà admis ce motif d'intérêt général à trois reprises depuis le début de l'épidémie¹.

B. LA SÉCURISATION DES SCRUTINS, UN IMPÉRATIF DÉMOCRATIQUE

Face à la crise sanitaire, la France a fait le choix de reporter ses échéances électorales, dont le second tour des élections municipales (juin 2020) et les élections consulaires des Français de l'étranger (mai 2021). L'épidémie contraire, en effet, l'acte de vote, en particulier pour nos compatriotes les plus vulnérables face au virus.

Le report des élections est une solution de court terme. Il peut même s'apparenter à une solution de facilité.

D'une part, **la démocratie ne peut pas rester confinée**, les pouvoirs publics devant garantir la continuité de notre vie démocratique. D'autre part, **le report des élections ne répondra pas indéfiniment aux difficultés rencontrées** : qui pourrait imaginer le report de **l'élection présidentielle**, qui nécessiterait d'ailleurs une loi constitutionnelle dérogeant aux articles 6 et 7 de la Constitution ? La même question pourrait se poser pour la convocation d'un éventuel référendum visant à modifier la Constitution.

La situation sanitaire reste d'ailleurs très incertaine. Reporter les élections régionales et départementales en juin 2021 pourrait même paraître optimiste : l'immunité collective ne devrait pas être atteinte à cette date, malgré la campagne engagée pour vacciner la population.

Notre droit électoral doit ainsi s'adapter à la situation sanitaire pour **permettre aux électeurs de s'exprimer en toute sécurité et préserver la santé des candidats et des membres des bureaux de vote.**

La commission des lois du Sénat prend toute sa part à ce débat majeur pour nos institutions, comme le montre son récent **rapport d'information sur la faisabilité du vote à distance**².

Elle propose ainsi de **faciliter le vote par procuration pour les élections régionales et départementales de juin 2021** (nouvel article 1^{er} bis). Au regard de la gravité de la crise sanitaire, il est indispensable que le Gouvernement organise **un véritable service public des procurations** pour permettre à chaque électeur de connaître les procédures applicables lorsqu'il ne peut pas se rendre jusqu'à son bureau de vote.

¹ Voir, notamment : Conseil constitutionnel, 17 juin 2020, M. Daniel D. et autres, décision n° 2020-849 QPC.

² « Le vote à distance : à quelles conditions ? », rapport d'information n° 240 (2020-2021) fait par François-Noël Buffet au nom de la commission des lois du Sénat.

L'extension du vote par procuration

Chaque électeur pourrait disposer de **deux procurations**, contre une seule aujourd'hui.

La « double procuration » permettrait, par exemple, à un citoyen de voter au nom de ses deux parents, grands-parents ou arrière-grands-parents. Ce dispositif semble d'ailleurs faire **consensus** : mis en œuvre lors du second tour des élections municipales de 2020, il a été soutenu par 83,3 % des 43 présidents de région et de département ayant répondu au questionnaire de la mission d'information de la commission des lois sur le vote à distance.

Les électeurs qui, en raison de l'épidémie, ne peuvent pas se déplacer jusqu'au commissariat de police ou jusqu'à la gendarmerie (personnes vulnérables, « cas contacts », *etc.*) auraient **le droit d'établir ou de retirer leur procuration depuis leur domicile**. Ils pourraient saisir les autorités compétentes par courrier, téléphone ou courriel, sans avoir à fournir de certificat médical.

En complément de ces dispositions législatives, le ministère de l'intérieur a lancé un processus de dématérialisation des procurations, qui facilite les démarches administratives des électeurs (projet « **MaProcuration** »). Le mandant peut désormais remplir une « pré-demande » en ligne, avant de comparaître devant l'officier de police judiciaire. La commune reçoit la procuration par voie électronique, ce qui réduit utilement les délais d'envoi. Il est important que ce dispositif soit pleinement opérationnel pour les élections de juin prochain.

En revanche, la commission n'a pas souhaité d'organiser un vote par correspondance « papier » ou un vote par Internet. Ces modalités de vote présentent, en effet, de nombreuses difficultés pratiques, qui ne pourront pas être surmontées d'ici juin 2021.

S'agissant de l'organisation des bureaux de vote, la commission a souhaité que **l'État prenne en charge l'achat des équipements de protection** pour les électeurs qui n'en disposent pas et les personnes qui participent à l'organisation du scrutin (masques, visières, parois de plexiglas, *etc.*) (nouvel article 1^{er} *bis* précité).

La commission demande également au Gouvernement de préciser, sur la base de l'analyse du comité de scientifiques, les mesures particulières d'organisation qu'il mettra en œuvre pour garantir la sécurité sanitaire des scrutins et de la campagne électorale (article 2). Il pourrait notamment s'inspirer du protocole mis en place lors du second tour des élections municipales de juin 2020.

**Le protocole sanitaire dans les bureaux de vote :
l'exemple du second tour des élections municipales**

- Organisation de files d'attente en extérieur, avec une priorité d'accès pour les personnes vulnérables ;
- Limitation à trois du nombre de votants présents simultanément dans le bureau de vote ;
- Port du masque obligatoire et mise à disposition d'une solution hydro-alcoolique ;
- Nettoyage régulier du bureau de vote ;
- Orientation spécifique des isoloirs (par exemple en direction d'un mur) pour garantir le secret du vote tout en évitant la manipulation des rideaux ;
- Limitation du nombre de personnes présentes au dépouillement.

C. L'ENJEU DE LA PROPAGANDE ET DES COMPTES DE CAMPAGNE

1. La propagande électorale en période de crise sanitaire

La crise sanitaire conduit à repenser la campagne électorale, notamment parce qu'elle restreint les possibilités d'échanges et de rencontres entre les candidats et les électeurs (réunions électorales, « porte-à-porte », etc.).

Pour encourager la participation, **la commission des lois invite l'État à lancer une campagne d'information plus large qu'habituellement** sur la tenue des élections en juin 2021 mais également sur les compétences des régions et des départements.

Toutes les forces politiques se trouvent dans la même situation face à la crise sanitaire, ce qui assure une certaine égalité entre les candidats : ils doivent adapter leurs outils de propagande à la réalité de l'épidémie, en recourant plus massivement aux outils numériques.

Cette réflexion est d'ailleurs bien entamée : l'ensemble des partis consultés par le président Debré ont « *indiqué avoir réorienté leur communication traditionnelle, au moins jusqu'à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, voire, au-delà, en fonction des restrictions décidées par les pouvoirs publics, vers d'autres canaux de propagande* » (sites Internet, réseaux sociaux, etc.).

Les candidats devront repenser l'organisation de leur campagne et l'utilisation de leurs moyens de propagande.

Comme pour chaque scrutin, les **professions de foi** des candidats et leurs **bulletins de vote** seront envoyés aux électeurs. Leurs affiches seront apposées sur les panneaux électoraux des communes deux semaines avant l'ouverture des bureaux de vote.

En fonction de l'évolution de l'épidémie, « le report des scrutins en juin 2021 offrirait aux candidats une période supplémentaire de trois mois pendant laquelle il leur serait possible de tenir des **réunions publiques en plein air et d'échanger avec les électeurs sur la voie publique**, dans le respect des exigences sanitaires, afin de compléter la campagne électorale déjà engagée »¹.

En complément, la commission des lois a permis aux candidats aux prochaines élections régionales² de diffuser leurs « **clips de campagne** » sur **les chaînes de radio et de télévision du service public, lorsqu'elles disposent d'antennes décentralisées** (France 3 et Radio France). Le temps d'antenne serait réparti de manière égale entre l'ensemble des listes de candidats (nouvel article 6).

À l'initiative de Jean-Pierre Sueur, les sondages d'opinion des prochaines élections régionales et départementales seraient mieux encadrés : pour plus de transparence, les instituts de sondages et les médias préciseraient les marges d'erreur pour chaque sondage publié (nouvel article 7).

2. Les comptes de campagne

Les candidats aux élections régionales et départementales de juin 2021 devraient déposer leur compte de campagne à la fin du mois d'août 2021, ce qui soulèverait des difficultés pratiques pour rassembler les pièces justificatives et solliciter les experts-comptables.

La commission propose donc que les candidats disposent d'un délai supplémentaire pour déposer leur compte de campagne, qui devrait être transmis avant le 10 septembre 2021, 18 heures (nouvel article 5).

D. L'ADAPTATION DES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES

Le report des élections aurait des conséquences directes sur les procédures budgétaires des régions et départements, qui doivent adopter leur budget primitif avant le 15 avril de l'année concernée et leur compte administratif avant le 30 juin de l'année suivante.

En raison des circonstances exceptionnelles, la commission des lois a autorisé les régions et les départements à adopter leur budget primitif pour l'exercice 2021 et leur compte administratif pour l'exercice 2020 jusqu'au 31 juillet 2021 (nouveaux articles 8 et 9). Ce dispositif resterait facultatif : si elles le souhaitent, ces collectivités pourraient arrêter leurs décisions budgétaires avant ce délai-limite.

¹ Rapport précité du président Jean-Louis Debré.

² Les élections départementales ne seraient pas concernées, notamment en raison du nombre trop élevé de circonscriptions (environ 2 000 cantons, pour 9 000 binômes de candidats).

III. ADAPTER LE CALENDRIER ÉLECTORAL POUR ÉVITER UNE TROP FORTE CONCENTRATION DES SCRUTINS EN 2027

La commission des lois a souscrit à la nécessité de reporter les élections régionales et départementales suivantes, prévues en mars 2027, pour éviter une trop grande proximité avec l'élection présidentielle organisée au printemps. Elle a toutefois modifié le calendrier proposé par le Gouvernement afin de revenir plus rapidement au droit commun.

A. UN REPORT QUI RESPECTE LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

Le Conseil constitutionnel a déjà accepté un tel report des élections locales pour éviter une trop forte concentration des scrutins à l'approche de l'élection présidentielle de 1995¹.

Le législateur dispose, en outre, d'une large marge de manœuvre pour adapter la durée des mandats futurs, « dans la mesure où il n'est pas porté atteinte à l'article 3 de la Constitution sur le suffrage » (décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010).

B. LE CALENDRIER PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS

Bien que souscrivant aux objectifs du Gouvernement, la commission souhaite revenir plus rapidement au calendrier de droit commun : les élections régionales et départementales doivent avoir lieu au mois de mars, en cohérence avec le code électoral et sauf contrainte majeure.

En conséquence, les élections régionales et départementales auraient lieu en mars 2028 (et non en décembre 2027 comme le proposait le Gouvernement). Les conseillers élus en juin 2021 resteraient donc en fonction pour une durée de 6 ans et 9 mois ; ceux élus en mars 2028 le seraient pour 6 ans.

¹ Conseil constitutionnel, 6 juillet 1994, Loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux, décision n° 94-341 DC.

**Calendrier
des élections régionales et départementales**

Calendrier actuel <i>Difficultés rencontrées</i>	Mars 2021 <i>Crise sanitaire</i>	Mars 2027 <i>Concomitance avec l'élection présidentielle</i>	Mars 2033	Mars 2039
Projet de loi	Juin 2021 <u>Allongement</u> des mandats en cours de 3 mois	Décembre 2027 <u>Allongement</u> des mandats futurs de 6 mois	Mars 2033 <i>(retour au droit commun)</i> <u>Raccourcissement</u> des mandats futurs de 9 mois	Mars 2039 Droit commun
Texte de la commission des lois	Juin 2021 <u>Allongement</u> des mandats en cours de 3 mois	Mars 2028 <i>(retour au droit commun)</i> <u>Allongement</u> des mandats futurs de 9 mois	Mars 2034 Droit commun	Mars 2040 Droit commun

Source : commission des lois du Sénat

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Modification du calendrier des élections régionales et départementales de 2021 et de 2027

En raison de la crise sanitaire, l'article 1^{er} reporte les élections régionales et départementales de mars à juin 2021. Il modifie également la date des scrutins de 2027, pour éviter une trop grande proximité avec l'élection présidentielle.

La commission des lois a accepté le report des élections régionales et départementales en juin 2021, constatant qu'il respectait les exigences constitutionnelles et bénéficiait d'un large consensus politique.

Après ce report, elle a souhaité revenir plus rapidement au calendrier de droit commun : les élections régionales et départementales suivantes auraient lieu en mars 2028, et non en décembre 2027 comme proposé par le Gouvernement.

1. La concomitance des scrutins

Les prochaines élections régionales et départementales sont prévues en mars 2021.

La concomitance des deux scrutins constitue un projet ancien, qui vise à encourager la participation des électeurs. Elle représente toutefois un défi logistique pour les communes, qui devront « dédoubler » l'ensemble de leurs panneaux électoraux ainsi que leurs bureaux de vote.

La concomitance des élections régionales et départementales

Les élections régionales et départementales se sont tenues de manière concomitante en 1992 et en 2004, la participation dépassant les 60 % des électeurs inscrits. En revanche, « quand les élections [départementales] sont organisées isolément, le taux de participation est plus faible comme en 1988 (49,9 %) et en 2011 (44,8 %) »¹.

Pour le législateur, l'organisation concomitante de ces deux scrutins constitue un objectif depuis le début des années 2010. La réforme (avortée) du conseiller territorial supposait d'ailleurs un scrutin unique, qui aurait dû avoir lieu en mars 2014².

¹ Source : étude d'impact du projet de loi relatif au calendrier électoral, à l'élection des conseillers départementaux au scrutin binominal majoritaire et portant diverses dispositions de droit électoral, novembre 2012.

² Loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

La loi du 17 mai 2013¹ prévoyait la tenue des élections régionales et départementales en mars 2015. Si les élections départementales ont bien eu lieu à cette date (avec un taux de participation de 49,98 %), les élections régionales ont été reportées en décembre 2015 (avec un taux de participation de 58,41 %) en raison du redécoupage de la carte des régions².

La concomitance des scrutins en mars 2021 est prévue depuis 2015³. Pour la rendre possible, le mandat des conseillers régionaux élus en décembre 2015 a été réduit de neuf mois.

L'article 1^{er} du projet de loi vise à reporter les élections régionales et départementales de 2021 (en raison de la crise sanitaire) et de 2027 (pour éviter une trop forte concentration des scrutins).

**Calendrier des élections régionales et départementales
(projet de loi initial et texte de la commission)**

Calendrier actuel	Mars 2021	Mars 2027	Mars 2033	Mars 2039
<i>Difficultés rencontrées</i>	<i>Crise sanitaire</i>	<i>Concomitance avec l'élection présidentielle</i>		
Projet de loi initial	Juin 2021 <u>Allongement</u> des mandats en cours de 3 mois	Décembre 2027 <u>Allongement</u> des mandats futurs de 6 mois*	Mars 2033 <i>(retour au droit commun)</i> <u>Raccourcissement</u> des mandats futurs de 9 mois*	Mars 2039 Droit commun
Texte de la commission des lois	Juin 2021 <u>Allongement</u> des mandats en cours de 3 mois	Mars 2028 <i>(retour au droit commun)</i> <u>Allongement</u> des mandats futurs de 9 mois*	Mars 2034 Droit commun	Mars 2040 Droit commun

Source : commission des lois du Sénat

* Ces délais sont calculés par rapport à la durée « de droit commun » des mandats pour les conseillers régionaux et départementaux (6 ans).

¹ Article 47 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

² Article 10 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

³ L'article L. 336 du code électoral prévoyant ainsi que les élections régionales « ont lieu en même temps que le renouvellement général des conseils départementaux ».

2. Le report des élections régionales et départementales de mars à juin 2021

2.1. Un report justifié par des motifs sanitaires

En raison de la persistance de l'épidémie de covid-19, le Gouvernement a confié au président **Jean-Louis Debré** la mission d'étudier les conditions d'organisation ou de report des élections régionales et départementales prévues en mars 2021.

Remis au Premier ministre le 13 novembre dernier, son rapport¹ conclut qu'un report des élections « à la fin du mois de juin 2021 serait l'option susceptible de recueillir le soutien politique le plus large. Une telle décision se justifierait par des circonstances exceptionnelles ».

Il écarte, en revanche, tout report des élections régionales départementales à l'automne 2021 ou 2022.

Calendrier des prochaines élections régionales et départementales : les options écartées par le rapport du président Jean-Louis Debré

- Le report des élections régionales et départementales à l'automne 2021

Cette première option présenterait, selon le rapport, des **inconvenients sanitaires**, l'automne étant une saison « *plus propice à une reprise de l'épidémie. Invités, dans ces circonstances, à apprécier les risques respectifs des échéances de juin 2021 et fin septembre 2021, les trois membres du [comité de scientifiques] consultés ont fortement déconseillé la seconde* ».

En outre, « *la conduite d'une campagne électorale au cours des mois d'été en atténuerait très fortement la portée* ».

Le report des scrutins à l'automne 2021 aurait également pour conséquence « *une superposition des comptes de campagne au titre de [ces élections] et de l'élection présidentielle sur une durée de plus de six mois* »².

Enfin, l'articulation du calendrier électoral et des **échéances budgétaires des collectivités territoriales** pourrait soulever des difficultés, le budget « *faisant traditionnellement l'objet d'une préparation au cours de l'été, avant la tenue d'un débat d'orientation budgétaire en octobre, pour assurer un vote avant la fin du mois de décembre* ».

- Le report des élections régionales et départementales à l'automne 2022

Cette seconde option, dont Jean-Louis Debré n'a pas caché, lors de son audition par la commission des lois³, qu'elle semblait avoir la faveur initiale du Gouvernement, présenterait les mêmes difficultés que la première : **inconvenients sanitaires** pour l'organisation de scrutins à l'automne (même si la probabilité d'une immunité collective semble plus forte, « *par vaccin ou par expérience de la maladie covid-19* »), complexité à organiser **une campagne électorale pendant la période estivale** et problèmes d'articulation avec **le calendrier budgétaire** des collectivités territoriales.

¹ « Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales ? », 13 novembre 2020. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/277160-NV.pdf>.

² Voir le commentaire de l'article 4 du projet de loi pour plus de précisions sur le droit applicable aux comptes de campagne.

³ Compte rendu de l'audition de Jean-Louis Debré devant la commission des lois, 13 janvier 2021, annexé au présent rapport.

De plus, « la plupart des personnalités politiques sont fermement opposées au principe de repousser les élections jusqu'à ce qu'un vaccin soit disponible, au motif que **la pandémie de covid-19 ne peut aboutir à mettre la démocratie sous le boisseau de manière prolongée** ».

Sur le plan juridique, cette seconde option soulèverait **un risque constitutionnel beaucoup plus élevé** : la durée du mandat des conseillers régionaux et départementaux serait augmentée de 18 mois, ce qui peut paraître excessif au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (voir *infra*).

Dans son rapport, le président Debré écarte l'argument selon lequel les élections régionales et départementales pourraient être reportées à l'automne 2022 « pour assurer la relance des investissements publics », y compris « dans le contexte, inédit, d'une croissance négative de plus de 10 % du PIB attendue pour l'année 2020 en comparaison avec l'année précédente ».

D'une part, « aucun motif tiré de la bonne conduite d'une politique publique n'a été, à lui seul et indépendamment d'une évolution institutionnelle, admis » par le Conseil constitutionnel pour justifier le report d'une élection. Ce raisonnement pourrait d'ailleurs être inversé : « s'il importe de mener à bien des politiques publiques dans la durée, il pourrait tout autant être soutenu qu'il serait urgent et conforme aux principes de périodicité et de sincérité des scrutins de renouveler les exécutifs à une date la plus proche des échéances normales, en leur permettant de proposer un budget à une nouvelle assemblée ».

D'autre part, il n'est pas envisagé de reporter l'élection présidentielle du printemps 2022, « parce [quelle est] au cœur de la vie politique et des institutions » et parce qu'aucune révision de la Constitution, « à supposer qu'elle soit engagée, ne réunirait la majorité requise »¹. **Or, si la France est capable d'organiser une élection présidentielle au printemps 2022, elle doit pouvoir tenir, en amont, des élections régionales et départementales.**

Suivant les préconisations du président Debré, l'article 1^{er} du projet de loi tend à reporter les élections régionales et départementales de trois mois : ces scrutins auraient lieu en juin 2021, non en mars prochain. Le mandat des conseillers en exercice serait prolongé en conséquence.

La date exacte des élections serait fixée par décret, conformément aux articles L. 218 et L. 357 du code électoral.

Ce report des scrutins concernerait également **les régions et départements d'outre-mer (Guadeloupe, La Réunion, Mayotte), les collectivités territoriales de Martinique et de Guyane ainsi que la Corse**, mais pas les autres collectivités d'outre-mer (dont les échéances électorales sont prévues entre 2022 et 2024)².

¹ L'article 6 de la Constitution disposant que « le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct » et l'article 7 précisant que « l'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice ».

² Les élections territoriales étant prévues en 2022 à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, en 2023 en Polynésie française et en 2024 en Nouvelle-Calédonie.

**Le calendrier électoral dans les outre-mer :
des enjeux spécifiques**

Le rapport du président Debré invite à examiner « *la situation épidémiologique spécifique des collectivités d'outre-mer, principalement de la Guyane* », pour « *déterminer si elles sont placées dans une situation objectivement différente* » du reste du territoire national.

Il envisage même un maintien des élections territoriales en Guyane en mars 2021. Il rappelle, à cet effet, que **le second tour des élections municipales de juin 2020** a été annulé dans sept communes de ce département d'outre-mer, en raison de la dégradation de la situation sanitaire. De nouvelles élections à deux tours ont dû être organisées en octobre dernier.

Dans son étude d'impact, le Gouvernement indique toutefois que cette question peut « *se poser pour tous les territoires ultramarins* ». Or, « *les données actuellement disponibles ne permettent pas d'établir une singularité de nature à justifier une telle différence de traitement qui, au surplus, complexifierait le calendrier électoral* ».

Le Gouvernement propose, en conséquence, de reporter les élections régionales et départementales de 2021 en métropole mais également en Guadeloupe, Martinique et Guyane, ainsi qu'à La Réunion et à Mayotte.

Pour mieux apprécier l'évolution de la situation sanitaire, le comité de scientifiques rendrait, en amont, un **rapport au Parlement** concernant « *l'état de l'épidémie de covid-19* » et « *les risques sanitaires attachés à la tenue* » des scrutins de juin 2021 (article 2 du projet de loi).

Le reste du calendrier électoral respecterait les échéances habituelles, sous réserve d'ajustements concernant les règles de propagande (article 4 du projet de loi).

**Calendrier des élections régionales et départementales de juin 2021
(dans l'hypothèse où les scrutins se tiendraient les 20 et 27 juin 2021)**

Échéances calendaires	Dates	Bases juridiques
Ouverture de la période de financement de la campagne (<i>comptes de campagne</i>)	1 ^{er} septembre 2020	Art. L. 52-4 du code électoral - Art. 4 du PJJ
Ouverture de la période d'encadrement de la propagande		Art. L. 50-1, L. 51 et L. 52-1 du code électoral - Art. 4 du PJJ
Remise d'un rapport du comité de scientifiques sur l'état de l'épidémie et les risques sanitaires attachés à la tenue des scrutins	1 ^{er} avril 2021	Art. 2 du PJJ
Convocation des électeurs	9 mai 2021	Art. L. 220 et L. 357 du code électoral
Délai limite pour l'inscription sur les listes électorales	14 mai 2021	Art. L. 17 du code électoral

Échéances calendaires	Dates	Bases juridiques
Dépôt des candidatures pour le premier tour	. Régionales : 14 mai 2021 (midi) . Départementales : date fixée par arrêté préfectoral	Art. L 350 et R. 109-1 du code électoral
Campagne électorale « officielle » du premier tour	7 juin 2021 – 19 juin 2021 (minuit)	Art. 46 A du code électoral
Envoi de la propagande électorale pour le premier tour	16 juin 2021	Art. R. 34 du code électoral
Premier tour	20 juin 2021	Art. 1 ^{er} du PJJ – décret de convocation des électeurs
Campagne électorale « officielle » du second tour	21 juin 2021 – 26 juin 2021 (minuit)	Art. 46 A du code électoral
Dépôt des candidatures pour le second tour	22 juin 2021	Art. L. 350 et R. 109-1 du code électoral
Envoi de la propagande électorale pour le second tour	24 juin 2021	Art. R. 34 du code électoral
Second tour	27 juin 2021	Art. 1 ^{er} du PJJ – décret de convocation des électeurs
Dépôt des comptes de campagne	Projet de loi initial : 27 août 2021 Texte de la commission : 10 septembre 2021	Art. L. 52-12 du code électoral

Source : commission des lois du Sénat

2.2. Un report strictement limité, qui respecte les exigences constitutionnelles

Conformément à l'article 34 de la Constitution, **le législateur est compétent pour fixer la durée du mandat des élus locaux et donc la date des élections.**

Il doit toutefois se conformer aux principes constitutionnels, qui garantissent, sur le fondement de l'article 3 de la Constitution¹, **l'expression**

¹ L'article 3 de la Constitution dispose notamment que « 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 ».

du suffrage des électeurs selon une périodicité raisonnable, la sincérité du scrutin et l'égalité entre les candidats¹.

L'article 72 de la Constitution protège également **la libre administration des collectivités territoriales**, qui « *s'administrent librement par des conseils élus* ».

Le contrôle du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel exerce **un contrôle restreint sur le calendrier électoral**, rappelant qu'il « *ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* ».

« *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* »².

En pratique, le Conseil constitutionnel procède à une « *pesée des avantages et des inconvénients* »³ pour vérifier que le législateur n'a pas choisi une solution manifestement inappropriée.

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] ne doit pas ouvrir à l'autorité administrative une possibilité de choix telle qu'elle puisse engendrer l'arbitraire* »⁴.

En l'espèce, le projet de loi précise clairement que les prochaines élections régionales et départementales auront lieu en juin 2021.

En cas de nouvelle dégradation de la situation sanitaire, seule une nouvelle loi pourrait reporter les scrutins au-delà de juin 2021 : contrairement à ce qui avait été prévu pour le second tour des élections municipales en Guyane⁵, le Gouvernement devrait donc recueillir l'accord du Parlement pour annuler les scrutins.

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

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 constitutionnel, commentaire de la *décision n° 2005-529 DC* du 15 décembre 2005 (Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat).

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

⁵ Article 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.

D'autre part, le report d'une élection doit être exceptionnel et transitoire mais également proportionné à l'objectif d'intérêt général poursuivi. Un scrutin ne peut être reporté que dans la limite du nécessaire.

Depuis le début de l'épidémie de covid-19, le législateur a déjà été contraint de reporter plusieurs scrutins, qu'il s'agisse d'élections générales ou partielles¹. **À trois reprises, le Conseil constitutionnel a confirmé que l'impératif sanitaire pouvait justifier un tel report pour éviter que la campagne électorale et la tenue des élections « ne contribuent à la propagation » du virus².**

En l'espèce, le report des élections régionales et départementales en juin 2021 resterait **limité à trois mois**.

S'appuyant sur le rapport du président Debré, le Gouvernement indique que « *la situation sanitaire et les mesures prises pour pallier l'épidémie de covid-19 ne permettent pas d'organiser la campagne électorale [...] dans des conditions propres à garantir la bonne information des électeurs, l'égalité des armes entre les candidats et la sincérité du scrutin* » de mars 2021³.

Pour Jean-François Delfraissy, président du comité de scientifiques, et Arnaud Fontanet, membre de ce même comité, **la poursuite de la campagne entre décembre 2020 et mars 2021 est « fortement déconseillée », voire « déraisonnable »**. De même, « *les réunions de travail au sein des partis politiques et les réunions électorales [doivent] être évitées [...], pour éviter la contamination des militants et des assesseurs ainsi que, par leur intermédiaire, des électeurs* »⁴.

Comme l'indique le Conseil d'État, le report des élections régionales et départementales, « *eu égard à son motif et au fait qu'il est limité à trois mois, n'est contraire à aucune exigence constitutionnelle* »⁵.

Consultées par le rapporteur, les associations d'élus - **Régions de France et l'Assemblée des départements de France (ADF)** - sont en accord avec le calendrier proposé par le Gouvernement, bien qu'elles regrettent que notre pays ne soit pas capable d'organiser des élections démocratiques en mars prochain.

En conséquence, la commission des lois a accepté le report des élections régionales et départementales en juin 2021, tel que proposé par le Gouvernement.

¹ Voir, en annexe, la liste des élections générales ou partielles reportées depuis mars 2020.

² Conseil constitutionnel, 17 juin 2020, M. Daniel D. et autres [Modification du calendrier des élections municipales], *décision n° 2020-849 QPC / 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, *décision n° 2020-802 DC / 21 décembre 2020*, Loi organique relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles, *décision n° 2020-811 DC*.

³ Exposé des motifs du projet de loi.

⁴ Rapport précité du président Jean-Louis Debré.

⁵ Avis n° 401744 du Conseil d'État sur le projet de loi, 17 décembre 2020.

Face à la persistance de la crise sanitaire, elle a toutefois prévu plusieurs mesures pour sécuriser le déroulement des scrutins. Elle a notamment facilité le vote par procuration et adapté l'organisation des bureaux de vote (nouvel article 1^{er} bis).

3. Le report des élections régionales et départementales de 2027

3.1. Un report pour éviter une trop forte concentration des scrutins

Le Gouvernement propose également de reporter les élections régionales et départementales prévues en mars 2027.

Il s'agit ainsi de « limiter le rapprochement entre ces scrutins et l'élection présidentielle organisée en avril et mai 2027 et les élections législatives de juin 2027 »¹.

Anticiper le risque de concentration des scrutins

La limitation du nombre de scrutin au printemps 2027 poursuit **trois objectifs**.

Il s'agit d'abord d'éviter **une sollicitation excessive du corps électoral**, qui pourrait conduire à augmenter l'abstention.

L'objectif est ensuite d'**alléger les contraintes imposées aux pouvoirs publics**, notamment aux communes (qui assurent le fonctionnement des bureaux de vote) et à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Sur le plan calendaire, un report des élections régionales et départementales de 2027 **empêcherait toute superposition avec l'élection présidentielle**, notamment dans la gestion des comptes de campagne ou l'organisation de la propagande. Il faciliterait, en revanche, la vérification des parrainages des candidats à la présidence de la République².

3.2. Le calendrier proposé par le Gouvernement

Le Gouvernement propose de tenir les élections régionales et départementales de 2027 en décembre, non en mars 2027 comme initialement prévu.

Le choix du mois décembre 2027 (et non de l'automne 2027) éviterait d'organiser la campagne électorale pendant la période estivale, cette dernière restant « peu propice à la participation électorale et au bon déroulement de la vie démocratique »³.

La durée du mandat des conseillers élus en juin 2021 serait prolongée en conséquence. Ils effectueraient **un mandat de six ans et six mois**, dérogeant ainsi à la durée de six ans prévue par les articles L. 192 et L. 336 du code électoral.

¹ Source : exposé des motifs du projet de loi.

² Conseil constitutionnel, 7 juillet 2005, Observations du Conseil constitutionnel sur les échéances électorales de 2007, décision n° 2005-22 ELEC.

³ Source : étude d'impact du projet de loi.

« *Le calendrier électoral classique* »¹ serait rétabli en mars 2033, ce qui supposerait de réduire la durée du mandat des conseillers élus en décembre 2027. Ils effectueraient ainsi **un mandat de cinq ans et trois mois**.

Comme l'indique l'étude d'impact, l'objectif est de « *revenir au régime de droit commun à partir de 2033* » car « *il ressort de la volonté du législateur que les élections [régionales et départementales] aient lieu au mois de mars* ».

L'article L. 192 du code électoral prévoit, en effet, que les élections départementales « ont lieu au mois de mars ». Pour assurer la concomitance des deux scrutins, l'article L. 336 du même code précise que les élections régionales « *ont lieu en même temps que le renouvellement général des conseils départementaux* ».

3.3. *Le calendrier proposé par la commission*

Pour éviter toute concomitance avec l'élection présidentielle de 2027, **il paraît opportun de reporter les élections régionales et départementales de mars 2027.**

Le juge constitutionnel a déjà admis le report de plusieurs élections pour éviter une trop forte concentration des scrutins. À titre d'exemple, les élections municipales de 1995 ont été différées de trois mois pour se tenir après l'élection présidentielle². De même, les élections régionales et départementales de 2014 ont été reportées d'un an, pour ne pas être organisées la même année que les élections municipales et européennes de 2014, ce qui « *aurait été de nature à favoriser l'abstention* »³.

Le calendrier du Gouvernement présente toutefois deux difficultés. D'une part, il réduirait substantiellement la durée du mandat des conseillers régionaux et départementaux élus en décembre 2027 (cinq ans et trois mois). D'autre part, il ne permettrait un retour au droit commun des élections locales qu'en mars 2033.

La commission des lois a donc proposé un calendrier alternatif, qui permet de revenir plus rapidement au droit commun : les élections régionales et départementales auraient lieu en mars 2028, et non en décembre 2027 comme le prévoyait le projet de loi initial (amendement COM-25).

Les conseillers élus en juin 2021 le seraient donc pour six ans et neuf mois (contre six ans et six mois dans le calendrier du Gouvernement).

¹ Source : *exposé des motifs du projet de loi*.

² Conseil constitutionnel, 6 juillet 1994, Loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux, *décision n° 94-341 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*.

Sur le plan juridique, le législateur dispose d'une large marge de manœuvre pour adapter la durée des mandats à venir : le Conseil constitutionnel procède à une « *appréciation moins exigeante* » que pour la modification des mandats en cours, « *dans la mesure où il n'est pas porté atteinte à l'article 3 de la Constitution sur le suffrage* »¹. La clarté et la loyauté du scrutin restent assurées : au moment de voter, les électeurs ont pleinement connaissance de la durée du mandat de leurs futurs élus².

Les conseillers régionaux et départementaux élus en mars 2028 le seraient pour une durée de six ans, dans les conditions de droit commun prévues par le code électoral.

Les élections de mars 2034 auraient lieu la même année que les élections européennes, qui se déroulent habituellement à la fin du mois de mai. Cette succession d'élections ne soulève toutefois pas de difficulté dans la mesure où :

- ces scrutins – dont les enjeux sont très différents – seraient séparés de plus de deux mois, sans que cela ne puisse créer de confusion pour le corps électoral ;

- les élections européennes ne comprennent qu'un seul tour de scrutin. Elles ont d'ailleurs été organisées la même année que les élections municipales de 2014 et que les élections cantonales de 2004.

Le calendrier retenu par la commission des lois paraît, enfin, mieux adapté aux **procédures budgétaires des collectivités territoriales**, notamment parce qu'il évite d'organiser des élections locales pendant la période de préparation du budget.

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

¹ Conseil constitutionnel, commentaire de la décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, (Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux).

² Avant l'abandon de la réforme du conseiller territorial, le juge constitutionnel a d'ailleurs admis que les mandats des « futurs » conseillers régionaux soient réduits de six à quatre ans et que ceux des conseillers départementaux soient réduits de six à trois ans (Conseil constitutionnel, décision précitée n° 2010-603 DC du 11 février 2010).

Article 1^{er} bis (nouveau)

Sécurisation des élections régionales et départementales de juin 2021

En raison de la crise sanitaire, l'article 1^{er} bis facilite le vote par procuration et sécurise l'organisation des bureaux de vote pour les élections régionales et départementales de juin 2021.

Il a été introduit à l'initiative du rapporteur.

Il convient de sécuriser les conditions d'organisation des élections régionales et départementales de juin 2021. Notre droit électoral doit, en effet, s'adapter aux risques sanitaires, ce qui nécessite de prendre des précautions très en amont des scrutins afin d'éviter d'être pris au dépourvu.

L'article 1^{er} bis poursuit un double objectif : **permettre aux électeurs de s'exprimer en toute sécurité et préserver la santé des personnes participant à l'organisation des scrutins** (membres des bureaux de vote, scrutateurs, agents municipaux, etc.).

Il résulte de l'adoption de l'amendement COM-27 du rapporteur.

Cet article facilite ainsi le vote par procuration et sécurise l'organisation des bureaux de vote, en s'inspirant des mesures prises pour le **second tour des élections municipales du 28 juin 2020**¹. Il reprend également les recommandations du président **Jean-Louis Debré** (novembre 2020)² et de **la mission d'information de la commission des lois sur le vote à distance** (décembre 2020)³.

À terme, l'extension du vote par procuration pourrait être pérennisée. Ce projet de loi n'est toutefois pas le véhicule idoine, son périmètre restant limité au report des élections régionales et départementales.

1. Faciliter le vote par procuration

1.1. La « double procuration »

Par dérogation à l'article L. 73 du code électoral, chaque mandataire pourrait disposer de **deux procurations établies en France ou à l'étranger** (contre une seule aujourd'hui). Cette « double procuration » permettrait par

¹ Article 1^{er} 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.

² « Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales ? », 13 novembre 2020. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/277160-NV.pdf>.

³ « Le vote à distance : à quelles conditions ? », rapport d'information n° 240 (2020-2021) fait par François-Noël Buffet au nom de la commission des lois du Sénat. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r20-240/r20-2401.pdf>.

exemple à un citoyen de voter au nom de ses deux parents, grands-parents ou arrière-grands-parents.

Ce dispositif semble faire consensus : il est soutenu par 83,3 % des 43 présidents de région et de département ayant répondu au questionnaire de la mission d'information sur le vote à distance¹.

Plusieurs garanties seraient prévues pour se prémunir contre les risques de fraude et assurer la sincérité du scrutin.

**La sécurisation
du vote par procuration**

- Chaque électeur qui souhaite donner procuration (le mandant) comparaît personnellement devant un officier de police judiciaire (OPJ) ou un de ses délégués, qui vérifie son identité.

La dématérialisation des procurations (projet « **MaProcuration** ») ne remet pas en cause cette exigence. Elle permet simplement d'accélérer le contrôle de l'identité du mandant (qui peut remplir une pré-demande en ligne) et de transmettre plus rapidement les procurations aux communes ;

- Les manœuvres frauduleuses visant à multiplier le nombre de procurations sont punies de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende². Si elles remettent en cause la sincérité du scrutin, ces manœuvres peuvent également conduire à son annulation ;

- En amont des élections, le maire vérifie le nombre de procurations détenues par un même électeur (le mandataire). Si le nombre maximal de procurations est dépassé, seules celles qui ont été dressées les premières sont valables. La ou les autres procurations sont nulles de plein droit.

1.2. Les procurations établies depuis le domicile des électeurs

Les électeurs qui, en raison de l'épidémie de covid-19, ne peuvent pas se déplacer jusqu'au commissariat de police ou à la gendarmerie (personnes vulnérables, « cas contacts », etc.) disposeraient du droit à ce que les autorités compétentes se déplacent jusqu'à leur domicile pour établir ou retirer leur procuration.

Ils pourraient saisir lesdites autorités par courrier, téléphone ou courriel, sans avoir à fournir de certificat médical.

¹ Source : « Le vote à distance : à quelles conditions ? », op. cit.

² Articles L. 107 et L. 111 du code électoral.

Les procurations « à domicile »

	Droit en vigueur	Article 1 ^{er} bis du PJJ
Électeurs concernés	Électeurs qui ne peuvent manifestement pas comparaître en raison de maladies ou d'infirmités graves	Électeurs qui, en raison de l'épidémie de covid-19, ne peuvent pas comparaître (personnes vulnérables, « cas contacts », etc.)
Saisine des agents habilités pour établir la procuration	Par écrit	Par courrier, par téléphone et, le cas échéant, par voie électronique
Justificatifs à produire	Certificat médical ou tout document officiel justifiant que l'électeur est dans l'impossibilité manifeste de comparaître	Aucun

Source : commission des lois du Sénat

Des mesures complémentaires pourraient être prises par voie réglementaire pour faciliter le vote par procuration. Lors du second tour des élections municipales du 28 juin 2020, le Gouvernement a par exemple autorisé les agents habilités à recueillir des procurations dans des lieux accueillant du public, dont la liste a été fixée par arrêté préfectoral¹. Ces lieux se sont ajoutés aux gendarmeries et aux commissariats de police, ainsi qu'aux procurations établies depuis le domicile des électeurs.

1.3. Le vote par procuration dans une autre commune

L'article L. 72 du code électoral impose au mandataire d'être inscrit sur la même liste électorale que son mandant et donc de voter dans la même commune.

Cette restriction s'appliquera donc aux élections régionales et départementales de juin 2021, ce qui représente une difficulté pour les électeurs « isolés », qui ne connaissent pas de mandataire de confiance au sein de leur commune. Elle ne sera levée qu'au 1^{er} janvier 2022, après que le répertoire électoral unique (REU) aura été adapté².

À titre dérogatoire, l'article 1^{er} bis autorise les électeurs à disposer d'une procuration dans une autre commune pour voter au nom d'un membre de leur famille proche (conjoint, partenaire lié par un pacte civil de solidarité, concubin, ascendant, descendant, frère ou sœur).

¹ Décret n° 2020-742 du 17 juin 2020 prévoyant des dispositions spécifiques en vue du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon prévu le 28 juin 2020 et adaptant certaines dispositions du code électoral.

² Article 111 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Ces procurations devraient être enregistrées au moins trois jours avant le scrutin, pour permettre aux communes de vérifier le lien de parenté des électeurs concernés.

2. Adapter l'organisation des bureaux de vote

L'État fournirait les équipements de protection adaptés aux électeurs qui n'en disposent pas ainsi qu'aux personnes participant à l'organisation ou au déroulement du scrutin.

Lors du second tour des élections municipales, l'État avait notamment pris en charge la fourniture de masques et de visières. Il avait remboursé l'achat de parois de protection en plexiglas, dans la limite de 150 euros par bureau de vote.

La commission a adopté l'article 1^{er} *bis* **ainsi rédigé.**

Article 2

Remise d'un rapport du comité de scientifiques en amont des élections régionales et départementales de juin 2021

L'article 2 prévoit que le comité de scientifiques remet au Parlement, **au plus tard le 1er avril 2021**, un rapport « *se prononçant sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du scrutin et de la campagne électorale le précédant* ».

Sans remettre en cause la consultation du comité de scientifiques, la commission a souhaité insister sur la nécessité de s'adapter à l'évolution de la situation sanitaire et de sécuriser l'organisation des élections régionales et départementales de juin 2021.

1. Une clause de rendez-vous

Selon l'étude d'impact, « *une analyse de la situation [épidémiologique] est indispensable tant pour **définir les protocoles sanitaires à mettre en œuvre** lors de la tenue du double scrutin que pour **déterminer s'il est effectivement possible de le tenir en fonction de l'évolution de la situation sanitaire*** ».

Le comité de scientifiques : rôle et composition

Régi par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, le comité de scientifiques – souvent appelé « conseil scientifique » – 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 [...] ainsi que sur la durée de leur application* ».

Le comité de scientifiques comprend des personnalités qualifiées nommées par décret et deux personnalités qualifiées respectivement nommées par le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat. Son président est désigné par décret du Président de la République.

Cette demande de rapport au comité de scientifiques reprend les préconisations du **président Jean-Louis Debré**, qui souligne qu'un « *large soutien s'est dégagé en faveur de la remise au Parlement d'un rapport [...] pour réévaluer la situation sanitaire et la disponibilité de vaccins à l'approche* » des scrutins¹.

Il s'agit, pour reprendre les mots du président Debré, d'une « clause de rendez-vous », qui n'aurait toutefois pas « le caractère d'une clause de revoyure automatique ». En cas de nouvelle dégradation de la situation sanitaire, seule une nouvelle loi pourrait reporter les élections régionales et départementales au-delà de juin 2021, dans le respect des principes de valeur constitutionnelle².

2. Les apports de la commission des lois

Sans remettre en cause la consultation du comité de scientifiques, la commission a souhaité insister sur **la nécessité de s'adapter à l'évolution de la situation sanitaire et de sécuriser l'organisation des élections régionales et départementales de juin 2021 (amendement COM-26 du rapporteur).**

En premier lieu, elle a **recentré le contenu du rapport** sur les mesures particulières à mettre en œuvre pour garantir la sécurité sanitaire des scrutins et de la campagne afférente. Tout doit, en effet, être mis en œuvre pour organiser ces élections en juin prochain.

En deuxième lieu, **le Gouvernement préciserait au Parlement les conclusions qu'il tire de l'analyse du comité de scientifiques** et présenterait les mesures mises en œuvre pour sécuriser le déroulement des scrutins et de la campagne. Cette rédaction s'inspire de celle retenue par la loi d'urgence du 23 mars 2020³ pour le second tour des élections municipales.

¹ « Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales ? », 13 novembre 2020. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/277160-NV.pdf>.

² Voir le commentaire de l'article 1^{er} pour plus de précisions sur le calendrier électoral.

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

En troisième lieu, l'analyse du comité de scientifiques et le rapport du Gouvernement seraient rendus publics sans délai, dans un souci de transparence.

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

Article 3

Adaptation des mesures transitoires applicables à la Collectivité européenne d'Alsace

En raison du report des élections régionales et départementales de 2021, l'article 3 donne un délai supplémentaire à la Collectivité européenne d'Alsace pour fixer **son siège** ainsi que **le régime indemnitaire et les conditions d'emploi de ses agents.**

Approuvant ces ajustements techniques, la commission des lois y a apporté une modification rédactionnelle.

La Collectivité européenne d'Alsace a été créée au 1^{er} janvier 2021, en application de la loi du 2 août 2019¹. Appartenant à la région du Grand Est, elle résulte de la fusion des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin².

Son assemblée délibérante - qui reste, sur le plan juridique, un conseil départemental - a tenu sa première réunion le 2 janvier dernier. Elle doit être renouvelée en 2021, en même temps que les autres conseils départementaux.

Comme l'a indiqué la sénatrice Agnès Canayer, rapporteur de la loi du 2 août 2019, la Collectivité européenne d'Alsace constitue « *un département exerçant des compétences particulières* » (chef de filât en matière de coopération transfrontalière, promotion du bilinguisme, coordination des politiques touristiques, etc.). Elle traduit un « *compromis institutionnel* » permettant de « *redonner vie à l'Alsace en tant qu'entité administrative [...], sans remettre en cause le périmètre actuel de la région* »³.

¹ Loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

² Le Bas-Rhin et le Haut-Rhin demeurent toutefois en tant que circonscriptions administratives de l'État, les préfectures de Strasbourg et Colmar étant maintenues.

³ Rapport n° 412 (2018-2019) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi relatif aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

L'ordonnance du 28 octobre 2020¹ a tiré les conséquences institutionnelles de la création de la Collectivité européenne d'Alsace. Elle a notamment précisé les procédures applicables pour fixer le siège de la collectivité ainsi que le régime de ses agents.

En raison du report des élections départementales de mars à juin 2021², l'article 3 du projet de loi donne un délai supplémentaire à la Collectivité européenne d'Alsace pour statuer sur ces questions. Les délibérations pourraient ainsi être prises par la majorité politique issue des prochaines élections.

Mesures transitoires applicables à la Collectivité européenne d'Alsace

Délibérations à prendre	Délais pour prendre les délibérations <i>(dans l'hypothèse où les prochaines élections régionales et départementales auraient lieu à la fin du mois de juin 2021)</i>	
	Droit en vigueur	Projet de loi
Siège de la collectivité	Jusqu'au 30 juin 2021	Dans un délai de trois mois à compter des prochaines élections régionales et départementales <i>(soit jusqu'à la fin du mois de septembre 2021)</i>
Régime des agents	Jusqu'au 2 juin 2021	Dans un délai de six mois à compter des prochaines élections régionales et départementales <i>(soit jusqu'à la fin du mois de décembre 2021)</i>

Source : commission des lois du Sénat

1. Le siège de la Collectivité européenne d'Alsace

À titre transitoire, l'adresse de la collectivité est fixée place du Quartier blanc à Strasbourg, dans les anciens locaux du conseil départemental du Bas-Rhin. L'assemblée délibérante doit statuer au plus tard le 30 juin 2021 pour définir son siège³.

En raison du report des élections régionales et départementales de 2021, l'article 3 du projet de loi tend à repousser cette échéance calendaire : **la Collectivité européenne d'Alsace pourrait délibérer « dans un délai de trois mois à compter du renouvellement général des conseils départementaux de 2021 », soit jusqu'à la fin du mois de septembre 2021⁴.**

¹ Ordonnance n° 2020-1304 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la création de la Collectivité européenne d'Alsace. Prise sur le fondement de l'article 12 de la loi du 2 août 2019 précitée, cette ordonnance n'a pas encore été ratifiée.

² Voir le commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi pour plus de précisions.

³ Article 3 de l'ordonnance du 28 octobre 2020 précitée.

⁴ Dans l'hypothèse où le second tour des élections départementales aurait lieu à la fin du mois de juin 2021.

2. Le régime des personnels

Depuis le 1^{er} janvier 2021, les personnels des anciens départements du Bas-Rhin (2 604 agents) et du Haut-Rhin (2 080 agents)¹ relèvent de la Collectivité européenne d'Alsace, « *dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs* »².

La Collectivité européenne d'Alsace doit délibérer avant le 2 juin 2021 pour fixer le régime indemnitaire et les conditions d'emploi de ses personnels. Ces nouvelles règles s'appliqueraient, au plus tard, le 1^{er} juillet 2022³.

Comme précédemment, l'article 3 vise à reporter cette échéance calendaire pour tenir compte du report des élections régionales et départementales de 2021 : **la Collectivité européenne d'Alsace pourrait statuer « dans un délai de six mois à compter du renouvellement général des conseils départementaux de 2021 », soit jusqu'à la fin du mois de décembre 2021.**

Approuvant ces ajustements techniques, la commission des lois y a néanmoins apporté une **modification rédactionnelle (amendement COM-28 du rapporteur)**.

La commission a adopté l'article 3 **ainsi modifié**.

Article 4

Adaptation des règles de propagande électorale et de financement de la campagne pour les élections régionales et départementales de juin 2021

Tirant les conséquences du report des élections régionales et départementales de mars à juin 2021, **l'article 4 prolonge la période d'encadrement de la propagande électorale ainsi que la période de financement de la campagne. Il majore également le plafond des dépenses électorales de 20 %.**

La commission l'a adopté, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

¹ Source : rapport n° 412 (2018-2019) précité.

² Article 7 de la loi du 2 août 2019 précitée.

³ Article 11 de l'ordonnance du 28 octobre 2020 précitée. Dans l'attente de la délibération de la Collectivité européenne d'Alsace, ses agents conservent les primes et conditions d'emploi prévues par les anciens départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

1. La période d'encadrement de la propagande électorale

Le code électoral prévoit plusieurs mesures pour encadrer la propagande électorale à l'approche des scrutins.

Ces règles visent à **assurer l'égalité des candidats devant le suffrage** et à **garantir la sincérité du scrutin**. Elles s'appliquent « pendant les six mois précédant le premier jour du mois » de l'élection « et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise ».

L'encadrement de la propagande dans les six mois précédant le scrutin

Règles	Code électoral
Interdiction de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit	Art. L. 50-1
Interdiction d' affichage en dehors des panneaux « d'expression libre » et des panneaux électoraux apposés par les communes ¹	Art. L. 51 (avant-dernier alinéa)
Interdiction d'utiliser, à des fins de propagande électorale, tout procédé de publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle ²	Art. L. 52-1 (premier alinéa)
Interdiction d'organiser une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité territoriale . Seuls sont autorisés les documents purement informatifs, rédigés en des termes neutres et ne faisant pas allusion à l'élection. Le candidat « sortant » peut toutefois présenter un bilan de son mandat, dont le coût est inscrit sur son compte de campagne.	Art. L. 52-1 (second alinéa)

Source : commission des lois du Sénat

Les élections régionales et départementales étant initialement prévues en mars 2021, **les règles de propagande électorale s'appliquent depuis le 1^{er} septembre 2020**.

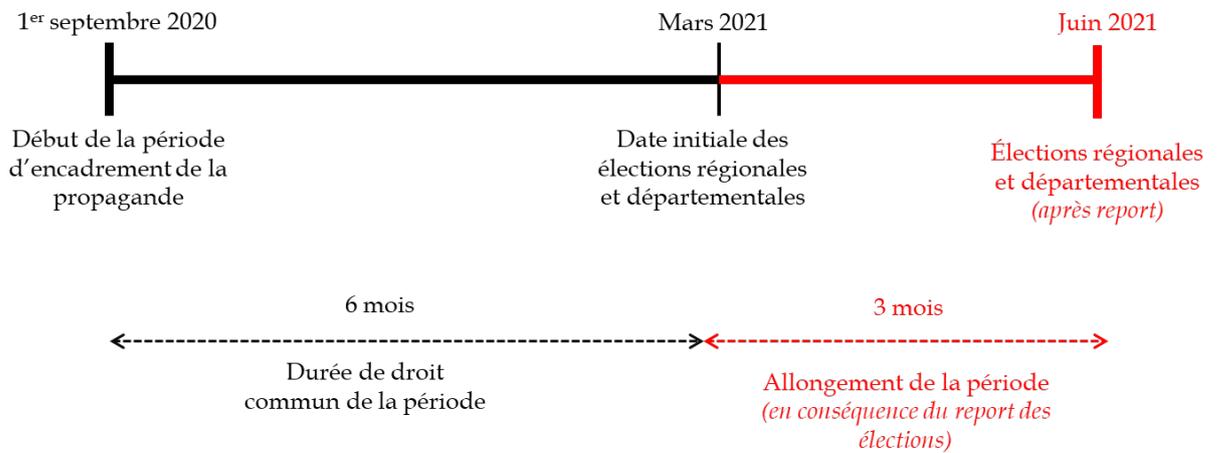
L'article 4 du projet de loi vise à prolonger leur application pendant trois mois, jusqu'aux scrutins reportés en juin 2021³.

¹ Les communes installant leurs panneaux électoraux à partir du deuxième lundi qui précède le scrutin (articles L. 47 A et L. 51 du code électoral).

² À titre d'exemple, les candidats peuvent réaliser un site Internet, auquel les électeurs accèdent sur la base du volontariat (Conseil d'État, 8 juillet 2002, Élections municipales de Rodez, requête n° 239220). En revanche, ils ne peuvent pas rémunérer un moteur de recherche pour donner davantage de visibilité à leur site (Conseil d'État, 13 février 2009, Élections municipales de Fuveau, requête n° 317637).

³ En l'absence de précision dans le projet de loi, les règles de propagande pour les scrutins de juin 2021 se seraient appliquées à compter du 1^{er} décembre 2020, ce qui « aurait laissé un flou sur le statut des infractions [...] que des candidats auraient pu commettre entre le mois de septembre et le mois de décembre 2020 » (source : étude d'impact).

La période d'encadrement de la propagande électorale



Source : commission des lois du Sénat

2. Le financement de la campagne électorale

2.1. La durée de la période de financement

La période de financement de la campagne électorale vise à contrôler les recettes et les dépenses des candidats à l'approche du scrutin.

Elle débute le sixième mois « précédant le premier jour du mois de l'élection » et prend fin à la date de dépôt du compte de campagne (articles L. 52-4 et L. 52-12 du code électoral).

Les obligations du candidat pendant la période de financement de la campagne

Le candidat déclare en préfecture un **mandataire**, qui est un tiers chargé des aspects financiers de la campagne.

Pendant la période de financement, le mandataire recueille **les recettes** et engage **les dépenses** du candidat. Ces flux financiers sont retracés dans **le compte de campagne**, que le candidat dépose auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Le candidat reste soumis aux règles générales du droit électoral, qui s'appliquent y compris en dehors de la période de financement. Il ne peut pas recevoir de don des personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques (article L. 52-8 du code électoral).

Les élections régionales et départementales étant initialement prévues en mars 2021, **la période de financement de la campagne a débuté le 1^{er} septembre 2020.**

L'article 4 du projet de loi vise à **prolonger la période de financement de trois mois, en raison du report des scrutins en juin 2021** : elle s'appliquerait ainsi du 1^{er} septembre 2020 jusqu'au dépôt des comptes de

campagne. Elle se superposerait, en pratique, avec le début de la période de financement de l'élection présidentielle de 2022.

Le chevauchement avec les comptes de campagne de l'élection présidentielle

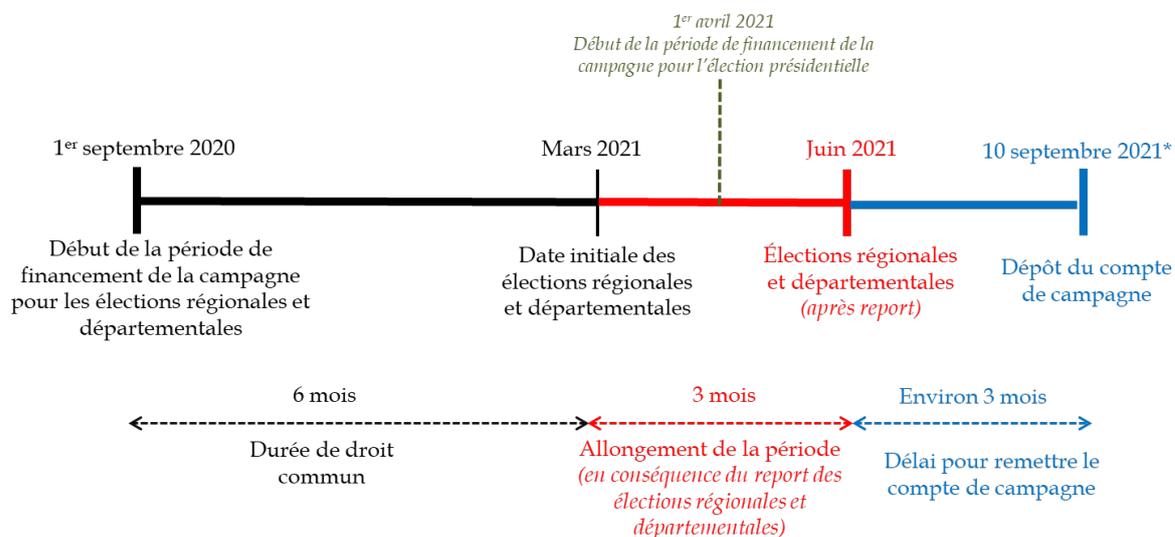
Pendant plusieurs mois, les comptes de campagne des élections régionales et départementales de juin 2021 se « chevaucheraient » avec ceux de **l'élection présidentielle du printemps 2022**, dont la période de financement débute le 1^{er} avril 2021.

Cette superposition s'explique par la durée de la période de financement de l'élection présidentielle, qui dépend de la loi organique : les comptes de campagne retracent les dépenses et les recettes des candidats pendant un an, contre six mois pour les autres scrutins¹.

Cette question devra faire l'objet d'une attention particulière lors de l'examen du projet de loi organique relatif à l'élection du Président de la République². Comme l'indique le Gouvernement, le chevauchement des comptes de campagne pourrait être « *de nature à complexifier le suivi des dépenses et des recettes pour les candidats qui se présenteraient à la fois aux élections départementales ou régionales de 2021 et à l'élection présidentielle de 2022* »³.

Le Conseil d'État considère toutefois que cette difficulté matérielle peut être surmontée en « **ventilant** » les **dépenses électorales en fonction du scrutin auquel elles se rattachent**. De même, seul « *un faible nombre de personnes [...] seront candidates* » à la fois aux élections locales de 2021 et à l'élection présidentielle de 2022⁴.

La période de financement de la campagne électorale



Source : commission des lois du Sénat

* Date fixée à l'initiative de la commission des lois pour faciliter les démarches administratives des candidats (nouvel article 5).

¹ Article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

² En cours d'examen devant l'Assemblée nationale, ce projet de loi organique pourrait être inscrit à l'ordre du jour du Sénat en février prochain.

³ Source : étude d'impact du projet de loi.

⁴ Avis n° 401742 sur le projet de loi organique adaptant diverses dispositions du droit électoral dans la perspective de la prochaine élection du Président de la République.

2.2. Le plafond des dépenses électorales

Les dépenses des candidats ne peuvent pas dépasser **un plafond**, dont le montant est calculé en fonction de la population (article L. 52-11 du code électoral)¹.

Ce plafond sert aussi à calculer **le remboursement des dépenses électorales que l'État verse aux candidats** ayant obtenu au moins 5 % des voix : ce remboursement public s'élève à 47,5 % du plafond des dépenses électorales. Pour éviter tout enrichissement personnel, il ne peut pas excéder le montant des dépenses électorales du candidat ou de son apport personnel (article L. 52-11-1 du même code).

En raison du report des élections régionales et départementales de mars à juin 2021, **l'article 4 vise à majorer de 20 % le plafond de dépenses électorales**. Le montant du remboursement public augmenterait à due concurrence.

Cet article s'inspire du dispositif mis en œuvre pour les dernières élections municipales, dont le second tour a été reporté de mars à juin 2020 en raison de la crise sanitaire².

Le calcul du plafond des dépenses électorales : l'exemple des élections départementales en Aveyron

- Règles de droit commun

Dans les départements comptant plus de 60 000 habitants, le plafond des dépenses électorales est fixé à 0,30 euro par habitant.

L'Aveyron comptant 279 274 habitants³, **son plafond devrait s'établir à 83 782 euros par binôme de candidats** (soit $279\,274 \times 0,30$).

Le montant maximal du remboursement public serait fixé à 39 797 euros (soit $83\,782 \times 0,475$).

- Majoration prévue par le projet de loi

En application de l'article 4, le plafond des dépenses électorales pour les élections départementales de 2021 serait **majoré de 20 %**.

En Aveyron, **ce plafond s'établirait donc à 100 539 euros par binôme de candidats** ($279\,274 \times 0,30 \times 1,2$), soit 16 756 euros de plus que ce que prévoit le code électoral.

Le remboursement public pourrait atteindre **47 756 euros** ($100\,539 \times 0,475$), en hausse de 7 959 euros par rapport au droit commun.

¹ Ce plafond des dépenses électorales ne prend pas en compte les frais d'impression des affiches, des professions de foi et des bulletins de vote, que l'État rembourse sur une base forfaitaire.

² Article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et article 7 du décret n° 2020-643 du 27 mai 2020 relatif au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon de 2020 et à l'adaptation du décret du 9 juillet 1990 à l'état d'urgence sanitaire.

³ Population municipale authentifiée au 24 décembre 2020.

Comme l'indique le Conseil d'État¹, la majoration du plafond des dépenses électorales pour les élections régionales et départementales de 2021 poursuit **deux objectifs** :

- « *répondre à l'exigence d'égalité entre les candidats dans la campagne* ». À défaut, « *ceux d'entre eux qui auraient commencé, comme la loi les y autorisait, à engager des dépenses en vue de l'élection dès le mois de septembre 2020 disposeraient, dans la période précédant immédiatement l'élection, de ressources plus limitées que ceux qui, ayant escompté un tel report, auraient retardé le début de leur campagne* » ;

- **permettre aux candidats d'engager « les dépenses nécessaires à la réalisation d'une campagne électorale, que la fixation d'un plafond trop bas entraverait** ». Il s'agit ainsi de « **compenser** » **certains coûts fixes** comme la location des locaux de campagne ou la rémunération des équipes mais également de **financer de nouvelles dépenses**, comme le développement et la maintenance de sites Internet.

Le montant de la majoration du plafond de dépenses

La majoration du plafond serait limitée à 20 %, alors que la période de financement de la campagne des élections régionales et départementales de 2021 serait allongée de moitié (passant de 6 à 9 mois).

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État rappelle toutefois que « *la plus grande partie des dépenses est effectuée dans les dernières semaines de campagne* », une majoration de 20 % du plafond devant « *suffire pour couvrir les frais ayant pu être exposés en amont* ».

Si la crise sanitaire engendre de nouvelles dépenses, l'étude d'impact souligne qu'elle conduit « *nécessairement à une réduction d'autres postes (organisation d'évènements et de meetings, tractage sur la voie publique)* ».

Au cours de ses travaux, la commission a adopté **l'amendement rédactionnel COM-29 de son rapporteur**.

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

¹ Avis n° 401744 du Conseil d'État sur le projet de loi, 17 décembre 2020.

Article 5 (nouveau)

**Délai supplémentaire pour le dépôt des comptes de campagne
des candidats aux élections régionales et départementales de juin 2021**

L'article 5, introduit à l'initiative du rapporteur, donne un délai supplémentaire aux candidats pour l'élaboration de leur compte de campagne, qui pourrait être déposé jusqu'au 10 septembre 2021.

Conformément à l'article L. 52-12 du code électoral, les candidats doivent déposer leur compte de campagne « *au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin* ».

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) dispose ensuite d'un délai de deux mois (en cas de contentieux électoral) ou de six mois (en l'absence de contentieux) pour statuer¹.

Si un candidat ne dépose pas son compte de campagne dans les délais impartis, l'État ne lui rembourse pas ses dépenses électorales. Il encourt également une peine d'inéligibilité de trois ans maximum, prononcée par le juge électoral².

Sans modification législative, les candidats aux élections régionales et départementales de juin 2021 devraient **déposer leur compte de campagne à la fin du mois d'août 2021, ce qui pourrait soulever des difficultés pratiques** pour rassembler les pièces justificatives et solliciter les experts-comptables pour la présentation des comptes.

Pour éviter de telles difficultés, la commission a adopté l'amendement COM-30 du rapporteur créant le présent article 5, afin de donner un délai supplémentaire aux candidats : leur compte de campagne pourrait être déposé jusqu'au 10 septembre 2021, 18 heures.

Cet article s'inspire du dispositif mis en place pour les élections municipales de 2020³, dont la mise en œuvre n'a soulevé aucune difficulté.

La commission a adopté l'article 5 ainsi rédigé.

¹ Articles L. 52-15 et L. 118-2 du code électoral.

² Articles L. 52-11-1 et L. 118-3 du code électoral.

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

Article 6 (nouveau)
**Campagne audiovisuelle
pour les prochaines élections régionales**

L'article 6 vise à instituer une campagne audiovisuelle pour les prochaines élections régionales : les clips de campagne des candidats seraient diffusés sur certaines chaînes de radio et de télévision du service public (France 3, Radio France et Outre-mer La 1^{ère}).

Il a été introduit à l'initiative du rapporteur et d'Éric Kerrouche.

Comme l'a indiqué le président Jean-Louis Debré, « *plusieurs partis politiques ont formulé le souhait, dans le contexte de la pandémie de covid-19, voire de manière plus pérenne, que soit développé le temps d'antenne consacré aux élections régionales* »¹.

L'article 6 permet, dans cet esprit, aux candidats aux prochaines élections régionales de diffuser leurs clips de campagne sur certaines chaînes du service public.

Il résulte de l'adoption des **amendements COM-31 du rapporteur et COM-15 d'Éric Kerrouche**, qui poursuivaient le même objectif que l'amendement COM-19 d'Alain Richard.

En l'état du droit, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) s'assure que les médias audiovisuels respectent une certaine équité dans les temps de parole accordés aux listes de candidats aux élections régionales². Contrairement aux élections législatives et européennes³, les candidats ne diffusent pas de clips de campagne sur les chaînes de radio et de télévision.

La crise sanitaire conduit toutefois à repenser la campagne électorale, notamment parce qu'elle restreint les possibilités d'échanges et de rencontres entre les candidats et les électeurs (réunions électorales, « porte-à-porte », etc.).

La diffusion de clips de campagne permettrait de mieux faire connaître les enjeux des prochaines élections régionales. Les élections départementales ne seraient pas concernées, notamment en raison du nombre trop élevé de circonscriptions (environ 2 000 cantons, pour 9 000 binômes de candidats).

¹ « Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales ? », 13 novembre 2020. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/277160-NV.pdf>.

² Délibération du CSA du 4 janvier 2011 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale.

³ Article L. 167-1 du code électoral et article 19 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

La campagne audiovisuelle débiterait trois semaines avant le premier tour des élections régionales, ce qui permettrait aux chaînes d'adapter leur programmation et de répartir la diffusion des clips de campagne sur plusieurs jours.

Les clips seraient diffusés sur les chaînes du service public émettant « des programmes régionaux et locaux » (France 3, Radio France et Outre-mer la 1^{ère}).

La durée des clips de campagne serait calculée dans chaque région, en fonction du nombre de listes de candidats.

Durée des clips de campagne sur chaque chaîne du service public
« diffusant des programmes régionaux et locaux » (texte de la commission)

	Premier tour	Second tour
Jusqu'à 9 listes de candidats	2 heures	1 heure
Plus de 9 listes de candidats	3 heures	-

Source : commission des lois du Sénat

Le temps d'antenne serait réparti de manière égale entre l'ensemble des listes de candidats. Cette répartition fondée sur le principe d'égalité serait plus simple à mettre en œuvre qu'une répartition fondée sur le principe d'équité¹.

Comme pour les autres élections, les dépenses liées à la campagne audiovisuelle seraient prises en charge par l'État. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) fixerait les conditions de production, de programmation et de diffusion des clips de campagne, après consultation des présidents de chaîne.

La Corse, la Guyane et la Martinique – qui bénéficient déjà d'une campagne audiovisuelle² – ne seraient pas concernées par ce dispositif.

La commission a adopté l'article 6 ainsi rédigé.

¹ Le principe d'équité reviendrait à calculer le temps d'antenne en fonction du poids politique de chaque liste de candidats, apprécié à partir de critères comme les résultats aux dernières élections locales ou les sondages d'opinion.

² Articles L. 375 et L. 558-26 du code électoral. Le département de Mayotte bénéficie également d'une campagne audiovisuelle, au titre de l'article L. 462 du même code.

Article 7 (nouveau)

Publication de la marge d'erreur des sondages d'opinion

L'article 7, introduit à l'initiative de Jean-Pierre Sueur, prévoit que la marge d'erreur soit précisée dans les sondages d'opinion réalisés en vue des élections régionales et départementales de juin 2021.

Les sondages sont régis par la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion. Ils sont placés sous le contrôle de la commission des sondages.

Reprenant les propositions du rapport d'information des sénateurs Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli¹, la loi du 25 avril 2016² a renforcé les obligations des instituts de sondage et des médias, en leur imposant notamment de préciser certaines informations lors de « la première publication ou [de] la première diffusion » du sondage.

Information à préciser lors de « la première publication ou [de] la première diffusion » du sondage

- Le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ;
- Le nom et la qualité du commanditaire du sondage ou de la partie du sondage, ainsi que ceux de l'acheteur s'il est différent ;
- Le nombre de personnes interrogées ;
- La ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations ;
- Le texte intégral de la ou des questions posées ;
- Une mention précisant que tout sondage est affecté de marges d'erreur ;
- Les marges d'erreur des résultats publiés ou diffusés, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire ;
- Une mention indiquant le droit de toute personne à consulter la notice déposée auprès de la commission des sondages.

Jean-Pierre Sueur déplore toutefois un « *détournement de la loi* » : « *certaines instituts de sondage publient la marge d'erreur sur un site internet, souvent peu connu ou peu fréquenté, avant la publication dans le média (presse écrite, radio, télévision) qui a commandé le sondage. Lorsque celui-ci est publié à une plus large audience, il n'est donc plus accompagné de la mention de la marge d'erreur. Ainsi, même si la législation en vigueur est formellement respectée, l'esprit de la loi est bafoué* »³.

¹ « Sondages et démocratie : pour une législation plus respectueuse de la sincérité du débat politique », rapport d'information n° 54 (2010-2011) fait au nom de la commission des lois du Sénat.

² Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections.

³ Source : objet de l'amendement COM-24 de Jean-Pierre Sueur.

Pour plus de transparence, l'article 7 impose que la marge d'erreur soit mentionnée à l'occasion de toute publication ou diffusion d'un sondage relatif aux élections régionales et départementales de juin 2021 (amendement COM-24 de Jean-Pierre Sueur).

Il s'agirait ainsi d'une première étape : seul un texte ultérieur permettrait de mieux encadrer les sondages publiés pour les autres scrutins, le présent projet de loi restant limité au report des élections régionales et départementales de 2021.

La commission a adopté l'article 7 ainsi rédigé.

Article 8 (nouveau)

**Délai supplémentaire pour l'adoption du budget primitif
des régions et des départements (exercice 2021)**

L'article 8, introduit à l'initiative de Catherine Di Folco, donne un délai supplémentaire aux régions et aux départements pour voter leur budget primitif de l'exercice 2021. Celui-ci pourrait être adopté jusqu'au 31 juillet 2021, au lieu du 30 avril 2021.

Conformément à l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales, le budget des régions et des départements doit être adopté « avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants ».

Ce dispositif permet, en principe, de reporter le vote du budget après les élections générales de mars, pour que la nouvelle majorité puisse se prononcer et établir ses propres priorités.

Le report des élections régionales et départementales en juin 2021 empêcherait, de fait, une telle pratique, ce qui soulève des difficultés, en particulier lorsque le président « sortant » a décidé de ne pas se représenter.

À titre dérogatoire, l'article 8, issu de l'amendement COM-10 présenté par Catherine Di Folco, prévoit que les régions et les départements puissent adopter leur budget primitif jusqu'au 31 juillet 2021, soit après les élections régionales et départementales.

Dans l'attente de l'adoption du budget, le président de la région ou du département pourrait engager, liquider et mandater, avec l'accord de l'assemblée délibérante :

- les dépenses de fonctionnement, dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente¹ ;

- ainsi que les dépenses d'investissement, dans la limite des sept douzièmes des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, contre un quart des crédits habituellement.

Cet article s'inspire du mécanisme mis en place pour l'exercice 2020, en raison de la crise sanitaire².

Sa mise en œuvre resterait facultative : toute région ou tout département pourrait adopter son budget primitif avant le délai limite fixé par le législateur et donc avant les prochaines élections.

La commission a adopté l'article 8 ainsi rédigé.

Article 9 (nouveau)

Délai supplémentaire pour l'adoption du compte administratif des régions et des départements (exercice 2020)

L'article 9, adopté à l'initiative de Catherine Di Folco, donne un délai supplémentaire aux régions et aux départements pour voter leur compte administratif de l'exercice 2020. Celui-ci pourrait être adopté jusqu'au 31 juillet 2021, au lieu du 1^{er} juin 2021.

Conformément à l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales, le comptable public établit le compte de gestion de la région ou du département au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice. **L'assemblée délibérante doit ensuite arrêter le compte administratif avant le 30 juin.**

En principe, le compte administratif est donc arrêté après les élections générales de mars.

Le report des élections régionales et départementales en juin 2021 aura des conséquences directes sur le calendrier budgétaire : certaines régions ou certains départements pourront difficilement arrêter leur compte administratif, en particulier si le comptable remet tardivement son compte de gestion.

¹ En application du premier alinéa de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales.

² Article 9 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19.

À titre dérogatoire, l'article 9, résultant de l'adoption de l'amendement COM-11 de Catherine Di Folco, prévoit que les régions et les départements puissent arrêter leur compte administratif de l'exercice 2020 jusqu'au 31 juillet 2021.

Il s'inspire du dispositif mis en place pour le compte administratif de l'exercice 2019, en raison de la crise sanitaire¹.

Sa mise en œuvre resterait facultative : toute région ou tout département pourrait adopter son compte administratif avant le délai limite fixé par le législateur et donc avant les prochaines élections.

La commission a adopté l'article 9 ainsi rédigé .
--

¹ Article 9 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et ordonnance n° 2020-330 du 25 mars 2020 relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19.

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. JEAN-LOUIS DEBRÉ DEVANT LA COMMISSION

MERCREDI 13 JANVIER 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Nous recevons Jean-Louis Debré, ancien ministre de l'intérieur, président de l'Assemblée nationale et président du Conseil constitutionnel.

Monsieur le président, merci de venir nous présenter le rapport que vous avait demandé le Gouvernement sur les conditions d'organisation ou de report des élections régionales et départementales de mars 2021. Rendu le 13 novembre dernier, ce rapport conclut qu'un report des scrutins à la fin du mois de juin 2021 « serait l'option susceptible de recueillir le soutien politique le plus large ».

Le Gouvernement a déposé un projet de loi en ce sens, que nous examinerons en commission le mercredi 20 janvier et en séance publique le mardi 26 janvier. Notre collègue Philippe Bas est le rapporteur de ce texte.

M. Jean-Louis Debré, ancien président du Conseil constitutionnel. – Lorsqu'on m'a demandé de réfléchir à la tenue des élections départementales et régionales, qui devaient avoir lieu en mars 2021, je me suis rapidement rendu compte qu'il y avait beaucoup d'arrière-pensées chez les uns et les autres : ceux qui m'avaient chargé de cette mission souhaitaient les reporter à beaucoup plus tard – après l'élection présidentielle de 2022 ; d'autres souhaitaient les reporter à une date proche de la rentrée de septembre prochain ; un troisième groupe de personnes souhaitait les maintenir à la date prévue.

J'ai tout de suite exclu le report des élections départementales et régionales après l'élection présidentielle : on ne peut pas confiner ainsi l'expression de la démocratie sans créer des problèmes politiques insurmontables ! La jurisprudence du Conseil constitutionnel n'autorise de surcroît un tel report que « dans un délai raisonnable », ce que n'est assurément pas un report de plus d'un an.

La philosophie des élections départementales et régionales ne s'inscrit pas dans le sillage de l'élection présidentielle : aux élections départementales, en particulier, on choisit un homme, une femme, au moins autant qu'une étiquette. Placer ces scrutins après l'élection présidentielle leur aurait donc donné une coloration politique, une passion politique qui n'était

pas souhaitable. Cela aurait également produit une suite sans fin d'élections : les deux tours de la présidentielle, les législatives, le renouvellement du Sénat, puis les départementales, les régionales et les municipales !

J'ai également écarté le report des élections départementales et régionales au mois de septembre 2021 car je ne sais pas comment on conduit une campagne électorale lorsque les Français sont en vacances, à moins d'installer des permanences sur les plages ou à la montagne...

Il n'y avait donc qu'une seule solution : le report au printemps 2021. J'ai interrogé non seulement les membres du conseil scientifique, mais aussi d'autres scientifiques pour connaître leur regard sur l'évolution de la pandémie. À peu près tous m'ont dit - on ne parlait pas encore de nouvelles variantes du virus - que l'hiver était la période la plus critique et que, vraisemblablement, la chaleur étant un frein à la transmission du virus, le printemps l'était moins.

Il était aussi impossible de reporter les élections départementales et régionales en même temps que la campagne présidentielle. Imaginez que des candidats à la présidence de la République soient, en même temps, présidents de région et candidats à leur réélection !

Il n'y avait donc que le mois de juin 2021 pour organiser les élections départementales et régionales, et pas trop tard dans le mois, pour que ce ne soit pas trop proche des vacances. C'est donc la conclusion de mon rapport, qui en tire également les conséquences, notamment sur l'augmentation du plafond des dépenses électorales, et qui lance une réflexion sur le déroulement des scrutins.

Je le dis sans détour : je suis un ardent défenseur de la démocratie s'exprimant dans l'isoloir et dans les urnes. Si l'on veut éviter les pressions, si l'on veut que la République soit l'expression de choix personnels - et elle s'en est toujours bien sortie -, il faut un scrutin à bulletins secrets dans l'isoloir.

Certains m'objectent qu'il y a beaucoup d'abstention et qu'il faut trouver d'autres moyens pour que les Françaises et les Français aillent voter. Certes, l'abstention est préoccupante mais il faudrait prendre du temps pour comprendre ses raisons, qui ne sont malheureusement pas que matérielles. Je reste donc très réservé sur le vote par correspondance.

Faisons un petit peu d'histoire. J'ai beaucoup de sympathie pour cette figure historique qu'est Léon Blum. Ce dernier avait déposé une proposition de loi donnant le droit de vote aux femmes. Mais, une fois aux affaires, il a abandonné ce projet, car les républicains lui ont fait valoir que la formation des jeunes femmes à l'époque, complètement dans la main de l'Église, pouvait avoir des conséquences sur les scrutins. Il s'est donc contenté de nommer trois femmes dans son gouvernement comme sous-secrétaires d'État.

Il n'y a pas que des pressions communautaires ; il peut aussi y avoir des pressions familiales ! J'ai beaucoup de sympathie pour les experts mais, tout au long de cette mission, à chaque fois que j'arrivais à une conclusion, j'ai téléphoné à mes conseillers politiques, qui sont les agricultrices et agriculteurs de mon ancien département, pour leur demander : qu'en penses-tu ? Sur le vote par correspondance, une agricultrice de Normandie m'a répondu : « ne fais pas ça ! Mon mari ne sait pas comment je vote et je ne veux pas qu'il le sache, car il m'imposerait de voter comme lui ».

On ne peut pas totalement exclure le vote par correspondance, mais il faut être très prudent. J'ai bien pris note qu'un certain nombre d'élus vantaient ses mérites mais, pour l'organiser, un marché public resterait nécessaire. Je me suis renseigné sur les entreprises qui pourraient postuler : il y avait parmi elles deux entreprises étrangères. N'avons-nous pas assez de problèmes comme cela, pour imaginer de confier l'organisation d'un vote politique à une entreprise étrangère ?

Le vote par correspondance est utilisé dans certains ordres professionnels et pour les députés des Français de l'étranger : au moment du dépouillement, un certain nombre de bulletins sont annulés du fait de leur irrégularité.

Dans une élection à deux tours, comment organiser le second quand on sait, qu'à la suite du premier, le dimanche et le lundi, les candidats organisent la fusion des listes, qu'il faut donc imprimer de nouveaux bulletins de vote et de nouvelles professions de foi, qu'il faut les envoyer dans toutes les campagnes et être sûr qu'elles arrivent avant le dimanche suivant ?

Enfin, imaginons qu'un mouvement social vienne perturber la distribution du courrier, au risque de bloquer l'expression du suffrage universel...

Le vote par procuration, en revanche, ouvre certaines possibilités d'action. Ainsi, j'ai proposé que chaque électeur puisse disposer de deux procurations. Il semble que le Gouvernement n'a pas retenu cette mesure, qui a pourtant fonctionné lors du second tour des élections municipales de juin 2020.

J'exclus complètement le vote par Internet. En effet, on ne peut pas garantir qu'il est impossible de retracer l'origine des votes. Or le principe dans la République est le secret du vote. Sans compter que tous les Français ne sont pas familiers d'Internet, ce qui serait source de confusions.

Je me résume : élections départementales et régionales en juin 2021, maintien des deux tours, maintien du scrutin avec isoloir, quelques votes par correspondance dans certains cas, deux procurations et pas de vote par Internet.

Faut-il prévoir une clause de revoyure automatique ? Non. Malgré la pandémie, on ne peut pas indéfiniment et automatiquement reporter les élections. Sinon, vous aurez des problèmes politiques et une contestation : on dira que les politiques se protègent et craignent les élections. Ce serait un coup porté à la démocratie ! En revanche, j'ai voulu que le conseil scientifique fournisse un rapport au cours du mois d'avril 2021, pour que chacun prenne ses responsabilités.

J'en viens au difficile problème de la campagne électorale. Elle risque de ne pas se dérouler dans les conditions habituelles mais il faut s'en accommoder. On peut l'organiser tout en assurant le respect des gestes barrières et des autres précautions d'usage.

J'ai recommandé aussi, pour lutter contre l'abstention, que le Gouvernement organise une campagne d'information sur le rôle exact du conseil régional et du conseil départemental, en montrant comment, dans tel village ou telle petite ville, leur action change la vie quotidienne des Français. Faire comprendre l'importance de ces scrutins encouragera nos concitoyens à aller voter !

Tels sont les éléments du consensus auquel nous sommes parvenus.

Ce n'est pas dans l'air du temps, mais j'ai été élevé comme ça : on ne reporte pas indéfiniment l'expression de la démocratie !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je vous remercie d'avoir « décrypté » les conditions dans lesquelles vous avez exécuté la mission que le Gouvernement vous avait confiée. Votre rapport a été très éclairant pour nous. Nous l'avons lu la plume à la main !

Dans le même temps, sur l'initiative du président François-Noël Buffet, notre commission a constitué une mission d'information pour examiner d'éventuelles facilitations du vote à distance. Nos conclusions sont proches des vôtres.

Malgré l'intérêt que plusieurs d'entre nous, dont je fais partie, ont manifesté pour le vote par correspondance, nous avons considéré que le sujet ne pouvait pas mûrir d'ici les prochaines élections départementales et régionales, même reportées.

En tout état de cause, nous estimons qu'il serait dangereux d'envisager ces modes de votation comme des substituts au vote à l'urne, qui doit rester la modalité de droit commun pour l'exercice du droit de suffrage. Le vote par correspondance « papier » et le vote électronique doivent être appréhendés comme les procurations : il s'agit de permettre à un électeur qui ne peut pas se déplacer pour une raison valable, notamment de santé, d'exprimer son vote.

En effet, même si nous avons réglé toutes les questions que vous avez soulevées sur le vote à distance, la question de principe demeurerait : celle de la participation au scrutin dans les conditions les meilleures possible

pour prévenir toute pression sur l'exercice du droit de suffrage. Avant l'instauration de l'isoloir – en 1913 seulement –, le patron de l'usine attendait parfois les ouvriers à la porte de la mairie pour leur remettre le bulletin de vote... L'isoloir est, de ce point de vue, le moins mauvais des systèmes !

Je considère que vous apportez des solutions pragmatiques pour l'organisation des prochaines élections départementales et régionales.

S'agissant du choix de la date, il faut dire que, au moment même où la mission vous était confiée, il n'était peut-être plus temps d'organiser dans de bonnes conditions des élections en mars 2021... Même si je n'étais initialement pas favorable à leur report, je crois qu'on ne pouvait plus faire autrement. C'est d'ailleurs ainsi que vous l'avez présenté !

Néanmoins, que ferons-nous si l'arrivée du vaccin ne permet pas, comme nous l'espérons, de sortir de l'impasse actuelle ? Vous avez examiné le problème dans toutes ses dimensions, y compris la dimension constitutionnelle. Un report des élections départementales et régionales au-delà de juin 2021 supposerait, naturellement, une nouvelle intervention du législateur. Mais dans quelle mesure serait-il autorisé par le Conseil constitutionnel ? Vous ne pouvez en préjuger, mais vous pouvez nous rappeler les règles applicables.

Vous avez évoqué des raisons pratiques pour ne pas retenir la date de septembre 2021. Mais il n'est pas interdit de tenir des élections en septembre : songeons aux élections sénatoriales, même si leur nature est différente.

Au-delà du mois de septembre, il faudra voter le budget de l'État et de la sécurité sociale, après quoi on entrera dans la période de l'élection présidentielle.

Ce qui n'aurait sans doute pas été constitutionnel maintenant – à savoir reporter les élections départementales et régionales à l'automne 2022 – pourrait-il l'être dans les prochains mois, si la situation sanitaire paraissait le justifier ?

Indépendamment de la dimension constitutionnelle, la question de l'opportunité politique et civique d'un tel report se poserait avec force. Vous l'avez d'ailleurs vous-même souligné.

À un moment donné, ne faudrait-il pas considérer que le report d'une élection est une solution de facilité ? La vraie réponse n'est-elle pas d'assurer la sécurité sanitaire du scrutin ? Quelles recommandations feriez-vous à cet égard, pour qu'une élection se déroule en période d'épidémie sans aggravation du risque sanitaire ? Un scrutin pourrait sans doute être organisé dans de bien meilleures conditions que ce qui se passe à la table de famille pendant les fêtes...

La démocratie doit pouvoir vivre normalement. Si une élection présidentielle avait été prévue en 2021, vous n'auriez certainement pas proposé son report, parce qu'il aurait fallu réviser les articles 6 et 7 de la Constitution. Bref, il faut s'habituer à organiser des scrutins dans un contexte d'épidémie, parce qu'on ne pourra pas toujours les reporter.

Reste une question accessoire, mais qui a son importance : certaines collectivités territoriales présentent un bilan de leur action face à la crise sanitaire, qui n'est pas forcément lié à la campagne électorale. En raison du report des élections départementales et régionales, ne faudrait-il pas assouplir les règles pour les dépenses engagées entre octobre et décembre derniers ?

M. Jean-Louis Debré. – Alfred de Musset a dit, en substance : heureux ceux qui n'ont qu'une vérité ; plus heureux et plus grands ceux qui, ayant fait le tour des choses, ont assez approché la vérité pour savoir qu'on ne l'atteindra jamais...

Quelle sera la position du Conseil constitutionnel sur le report des élections départementales et régionales de 2021 ? Je ne peux pas vous répondre.

Si l'on ne peut pas tenir les élections en juin prochain, ce ne sera pas beaucoup plus facile en septembre 2021. En outre, on sera entré dans la période des comptes de campagne de l'élection présidentielle : si j'ai proposé un report des scrutins en juin 2021, c'est justement pour échapper le plus possible à la dynamique de la campagne présidentielle.

En tout état de cause, face à la menace, la meilleure réponse est parfois de ne pas céder et de permettre l'expression de la démocratie.

En dehors des aspects juridiques, je crains que, si les élections départementales et régionales étaient reportées après l'élection présidentielle, vous ne puissiez pas endiguer la pandémie politique : vous serez vilipendés, accusés d'avoir peur et l'abstention s'aggraverait.

Nous sommes capables d'organiser en juin prochain, de huit à dix-huit ou dix-neuf heures – au lieu peut-être de vingt heures –, des scrutins qui se déroulent dans le respect des gestes barrières et des autres mesures sanitaires, d'autant que, d'après les pouvoirs publics, plusieurs millions de personnes auront été vaccinées. Montrons que la démocratie est forte !

Comment comprendre qu'on puisse aller dans des supermarchés bondés – j'ai été effondré de ce que j'y ai vu récemment – et qu'il ne soit pas possible, pendant deux dimanches, d'aller à la mairie pour chanter la démocratie ? Je ne comprends pas...

Tenons les élections départementales et régionales en juin 2021, sereinement, en organisant la campagne électorale et une communication sur le rôle des élus. Je ne vois que des inconvénients à un report supplémentaire.

Au surplus, un report après l'élection présidentielle donnerait une coloration politique à des scrutins qui, surtout pour les élections départementales, doivent être avant tout de proximité. On réduit déjà le nombre de cantons ! Tout devient abstrait ! Ne portons pas atteinte à la démocratie de proximité ! Quand j'étais conseiller général, j'avais une gendarmerie dans mon canton ; aujourd'hui, il n'y en a plus. D'ailleurs, il n'y a plus rien !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il n'y a même plus de cantons...

M. Jean-Louis Debré. – Au nom de je ne sais quoi, on est en train de supprimer la proximité. Ne plaçons pas l'élection départementale, élection de proximité, dans une dynamique qui en ferait d'abord une élection politique !

Je souhaite, de tout cœur, que les pouvoirs publics montrent leur capacité à faire face au défi devant lequel est placée la démocratie !

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage toutes vos affirmations de principe. Néanmoins, dans la situation difficile où nous nous trouvons, il faut consentir des aménagements raisonnables aux principes, sans quoi on se retrouve dans une impasse.

La solution que vous proposez est la meilleure pour l'instant. Mais on sent bien qu'on ne sait pas quoi faire en cas de nouvelle dégradation de la situation sanitaire...

Si votre agricultrice de l'Eure ne sait pas résister à celui qui lui demande son vote par correspondance, elle ne résistera probablement pas non plus à son mari qui lui demande une procuration... Moi-même, sénateur des Français de l'étranger, je suis issu d'un vote où les procurations sont nombreuses – bien plus nombreuses que le nombre de voix requis pour obtenir un siège de sénateur –, ce qui est un réel problème. Pourtant, nous consentons un aménagement à cet égard parce qu'il faut bien trouver des solutions.

Les autres aménagements doivent-ils être absolument refusés ?

Dans votre rapport, vous démolissez le vote par correspondance. Je pourrais partager certaines de vos observations. Reste que, dans un certain nombre de situations, les Français de l'étranger n'ont pas le choix. En outre, un tel système fonctionne sans difficulté majeure dans d'autres pays : je ne pense pas seulement aux États-Unis mais aussi à l'Allemagne, entre autres grandes démocraties.

Ne pourrait-on pas accepter un peu plus d'aménagements raisonnables pour défendre globalement les principes auxquels vous êtes attaché ? Si, au bout du compte, les élections ne peuvent pas avoir lieu en juin 2021, nous serons face à un réel problème...

J'ai le sentiment que nous ne sommes pas prêts à examiner toutes les expériences étrangères permettant de trouver des solutions techniques certes non idéales, mais propres à nous sortir de la situation actuelle sans confiner l'expression démocratique ni modifier l'ordre des scrutins.

M. Jean-Louis Debré. – Le pire serait d'organiser un vote par correspondance de manière hâtive et mal préparée, ce qui tuerait cette modalité de vote pour longtemps.

En quelques semaines, il aurait fallu lancer un appel d'offres, ce qui n'est pas si facile, et s'assurer que l'entreprise choisie soit capable d'organiser quatre votes sur l'ensemble du territoire, en comptant le premier et le second tours.

À la fin de l'année dernière, beaucoup disaient : la solution, c'est le vote par correspondance. En novembre, alors que la campagne a déjà commencé, qu'on n'a rien anticipé et qu'on vit au jour le jour, on me demande de déclarer : « il faut un vote par correspondance » ? Le faire aurait été irresponsable ! Peut-être sera-t-il un jour plus utilisé, mais procédons avec sérieux. Dans les conditions actuelles, je le répète, nous n'avons pas la certitude qu'un tel scrutin se déroulerait dans de bonnes conditions.

Voyez aussi les polémiques que le vote par correspondance a ouvertes aux États-Unis. La France n'a pas besoin de cela aujourd'hui !

Si, demain, nous envisageons un vote par correspondance, je souhaite que le Gouvernement et les parlementaires prennent le temps de réfléchir à son organisation. Mais ne nous lançons pas dans un tel dispositif, qui n'est pas dans nos habitudes, alors que rien n'est prévu.

Gouverner, c'est prévoir. Je n'ai pas le sentiment que cela soit aujourd'hui la règle pour tout le monde. On ne prévoit rien... On lance : « vote par correspondance » ! Mais comment, avec qui ? Et *quid* du risque d'intrusion de puissances étrangères ? Nous devons avoir des certitudes à cet égard.

Oui, le vote par correspondance peut être un secours, mais pas s'il est organisé « à la va-vite » et sans précaution.

Mme Dominique Vérien. – Je suis d'accord avec vous : il ne faut pas reporter davantage les élections départementales et régionales de 2021, mais s'adapter à la situation. Demain, nous aurons peut-être à faire face à un autre virus. À un moment, la vie doit reprendre !

Reste qu'il s'agit d'une vie un peu particulière : comment organiser une campagne électorale en respectant les règles sanitaires ? Faut-il permettre aux candidats de faire campagne à la télévision et la radio ? Des télévisions locales, comme France 3, pourraient-elles organiser des débats ?

M. Éric Kerrouche. – Permettez-moi de citer à mon tour Alfred de Musset : « Il faut qu'une porte soit ouverte ou fermée ». Aujourd'hui, la porte est à demi ouverte, et nous n'avons plus de poignée...

Le Gouvernement s'est mis tout seul dans cette situation, à force de ne réfléchir qu'à une solution : le report des élections, en attendant que les choses aillent mieux. Résultat : nous n'avons pas su anticiper en mai dernier la situation du mois de mars 2021 et, au moment où vous avez commencé vos travaux, le report des scrutins départementaux et régionaux était devenu inévitable.

Un report supplémentaire me semble impossible, au nom de la périodicité raisonnable du scrutin et de sa loyauté. En conséquence, il faut se pencher sur les adaptations que d'autres pays ont su réaliser en amont, en particulier sur les nouvelles solutions trouvées pendant la campagne américaine. Or le texte qui arrive ne traite que du report des scrutins : pourquoi le Gouvernement ne se pose-t-il pas la question de l'organisation d'une campagne dont on sait qu'elle doit avoir lieu ? Puisqu'il faut tenir ces élections, nous devons innover !

Dans les standards internationaux, il est recommandé d'éviter les procurations, qui sont une solution naturelle, mais une mauvaise solution. La « double procuration » n'a pas été retenue dans le texte initial du Gouvernement. Cette réflexion simple, pour ne pas dire simpliste, nous pousse mécaniquement vers le report des élections départementales et régionales, ce qui est un dévoiement de la démocratie.

S'agissant du vote par correspondance, j'ai proposé, avec mon groupe, un texte qui permettrait d'éviter certains écueils d'organisation. J'entends les préventions, mais quand faudrait-il mettre en place le vote par correspondance pour qu'il puisse fonctionner ? Peut-on imaginer qu'il faille déjà y réfléchir pour l'élection présidentielle ?

Mme Cécile Cukierman. – Le rapport de Jean-Louis Debré représente assez bien ce qui ressort de nos différents échanges.

Le report d'une élection doit être réalisé en toute humilité, car la décision n'est pas simple à prendre. Il est facile d'exiger que la démocratie ne soit pas confinée, ce dont je suis fondamentalement convaincue, mais l'expérience des élections municipales a montré que, parfois, les électrices et les électeurs ne l'entendent pas de cette façon-là. L'abstention a été très forte, peut-être en raison de la rencontre entre la crise sanitaire et la crise politique.

Nous avons besoin de maintenir un arc républicain très soudé, pour que l'abstention ne s'aggrave pas davantage, ce qui fragiliserait les collectivités territoriales, que nos concitoyennes et nos concitoyens appréhendent parfois mal. Je pense surtout aux départements.

Il est impératif d'assurer la sécurité sanitaire le jour du vote, mais l'élection, c'est aussi la campagne. À l'heure où nous parlons, il y a lieu d'être inquiet pour la qualité du futur temps de campagne, même si de nouvelles formes peuvent être inventées. La fragilisation de certaines pratiques – qui relèvent peut-être de l'ancien monde mais qui ont fait leurs preuves – favorise les exécutifs sortants.

J'ai bien entendu ce que vous avez dit sur le besoin de mieux faire connaître le rôle des départements et des régions. Est-ce le gage d'une participation supplémentaire ? Je n'en suis pas certaine. Il y a vingt ans, les gens appréhendaient-ils mieux la collectivité régionale ? Pas sûr. En tous cas, l'abstention ne fait qu'augmenter. Quoi qu'il en soit, si des spots publicitaires devaient être faits, il faudrait qu'ils soient conçus en fonction de l'intérêt général, sans valoriser telle ou telle majorité sortante.

Je pense, comme vous, que reporter les élections départementales et régionales en septembre 2021 n'apporterait guère de garanties supplémentaires. Nous avons déjà reporté des élections régionales, par exemple celles de décembre 2015. Et nous avons su faire. Mais nous n'étions pas à quelques mois d'une élection présidentielle. Il ne faut pas mélanger les enjeux électoraux.

En l'état, je ne suis pas favorable au vote par correspondance. En revanche, nous avons besoin de réfléchir aux modalités de la procuration, pour la simplifier et la rendre plus accessible. Il faut conserver le principe selon lequel le vote est individuel et peut être décidé jusqu'au dernier moment. Les sondages montrent, en effet, que près de 20 % des électeurs peuvent changer d'avis jusqu'à trois jours avant l'élection, voire même jusqu'au matin du vote.

Vous avez parlé de mieux populariser, de mieux vulgariser la connaissance des compétences des départements et des régions. Que pensez-vous de la volonté, affichée par la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, de présenter le projet dit loi dit « 4D » – décentralisation, déconcentration, différenciation et décomplexification – en février prochain, avec un examen au Parlement pendant les élections régionales et départementales de juin 2021 ? Cela ne nuirait-il pas à lisibilité du rôle des collectivités territoriales ?

M. François Bonhomme. – Je vous ai écouté avec beaucoup d'intérêt. Je comprends la difficulté de votre tâche, puisqu'il s'agit de choses importantes, à savoir l'organisation d'une élection, et qu'on ne doit évidemment considérer un bouleversement du calendrier qu'avec une extrême précaution, pour des raisons évidentes.

Il n'empêche que nous devons essayer de trouver une solution tenant compte de deux objectifs : le respect des échéances électorales et la garantie de bonnes conditions de déroulement du scrutin. Nous sommes ici

pour essayer de trouver un point d'équilibre, dans cette situation d'incertitude.

J'étais d'accord avec l'essentiel de vos propos. Je crois au vote « physique » car l'acte de voter est l'un des plus importants dans une démocratie. Le vote par procuration ou par correspondance ne doit être que dérogatoire à ce principe général, tout comme le vote électronique. Nous ne devons pas nous incliner devant une espèce de « totem » technologique qui nous ferait perdre de vue l'essentiel.

Vous avez parlé de délai raisonnable...

M. Jean-Louis Debré. – C'est la jurisprudence du Conseil constitutionnel !

M. François Bonhomme. – Je me souviens que les élections municipales de 1995 ont été reportées de quelques mois. Et celles qui devaient se tenir en mars 2007 ont été reportées en mars 2008. Il y avait le risque de « télescopage » avec l'élection présidentielle... Aujourd'hui, la question sanitaire est venue tout bouleverser, y compris dans la société. Selon les époques, on compose plus ou moins avec les principes qui doivent nous guider. L'incertitude risque de planer encore quelques semaines, voire quelques mois. Nous n'avons pas de visibilité et nous naviguons à vue.

Les opérations de vote en elles-mêmes ne posent pas de problèmes même si, avec quatre scrutins, il y aura quelques difficultés matérielles pour les « routeurs » et les imprimeurs entre les deux tours, avec la possibilité de fusion de listes. Mais, comme l'a dit Cécile Cukierman, les élections départementales et régionales sont déjà « télescopées » par la situation que nous connaissons aujourd'hui. Les comptes de campagne vont sans doute être aménagés mais on peut s'interroger sur les conditions psychologiques et la sérénité nécessaires à la préparation de la campagne électorale.

Le scrutin départemental est individuel, contrairement au scrutin régional. On sait que la constitution de listes implique des discussions préalables longues et souvent compliquées. On peut d'ores et déjà être inquiet sur la bonne préparation de ces élections. C'est la première fois, à ma connaissance, que l'incertitude va peser autant sur un scrutin.

M. Jean-Louis Debré. – Pourquoi n'a-t-on pas anticipé ? Pour quelles raisons n'a-t-on pas réfléchi aux élections départementales et régionales dès le mois de mai 2020 ?

Je ne le sais pas, mais j'ai un sentiment. Je ne suis pas proche du Gouvernement, ni de personne, et je regarde tout cela avec beaucoup de distance. Au cours des auditions que j'ai faites, certains ne cachaient pas les conclusions auxquelles ils souhaitaient que j'arrive. Bien sûr, c'était maquillé par des arguments juridiques ou politiques. Mais l'idée était claire : on a eu les élections municipales, maintenant, on « file » sur l'élection présidentielle ! Et on dégage la voie ! Cela m'a stupéfait. On aurait dû me demander cela au

lendemain même des élections municipales. Pourquoi avoir attendu ? En fait, on voulait que j'arrive à la conclusion qu'il fallait que l'on reporte tout après les présidentielles. Eh bien, dès le départ j'ai dit non. C'est pour cela qu'on ne me confiera pas de deuxième rapport...

Oui, il y a des incertitudes. Mais le pessimisme est d'humeur et l'optimisme de volonté. Il faut être volontaire. Si on est pessimiste, on ne fait plus rien, on attend, on se cache sous la table, on se planque dans la salle Médicis du Sénat, et on attend ! La France, ce n'est pas cela. La démocratie, c'est faire face et faire front.

L'impératif, c'est que les élections départementales et régionales aient lieu dans un délai raisonnable. Je n'anticipe pas la jurisprudence du Conseil constitutionnel – même si j'ai fait un stage dans cette maison. À mon époque, nous avions une jurisprudence bien précise, qui reposait sur la notion de délai raisonnable. À cet égard, je considère qu'il y a un risque à reporter les élections régionales et départementales après l'élection présidentielle. Cette dernière aura lieu au printemps 2022 et sera suivie des élections législatives. Cela reviendrait à reporter les élections régionales et départementales de quasiment deux ans. On sortirait du raisonnable.

Nous devons faire preuve d'imagination dans l'organisation matérielle des campagnes électorales. Celles-ci ne seront plus exactement celles qu'on a connues dans le passé, ou que la Troisième République a connues, avec des réunions sous les préaux. C'est fini, nous sommes à une autre époque ! Et je suis stupéfait qu'on ne réfléchisse pas aux transformations pratiques qui doivent être faites.

Sans doute, ce sera plus facile pour les élections régionales que pour les élections départementales. Pour les élections régionales, les candidats peuvent faire une expression directe. Pour les élections départementales, il faut passer des cantons aux regroupements de cantons et il n'y a pas de télévision ou de radio cantonale. Cela dit, on reçoit sans cesse des publicités, la sécurité sociale nous envoie des lettres, les impôts aussi... Pourquoi ne pourrait-on pas envoyer à chaque électrice et à chaque électeur un petit document bien fait sur l'action d'un conseil départemental ?

En parlant avec mes amis de l'Eure, je me suis rendu compte que, si les personnes d'un certain âge identifiaient bien le conseiller général, les jeunes ne l'identifiaient plus. Il faudrait pourtant leur expliquer que, s'il y a une subvention pour le club de rugby, si on a organisé des représentations culturelles, c'est certes grâce à la mairie, mais pas uniquement à elle : la communauté d'agglomération et le département ont aussi une action sociale, une action culturelle, une action économique.

J'ai demandé à un certain nombre de lycéens à quoi sert un conseiller général. Ils ont été très gentils, ils ne m'ont pas dit : « à rien » ! Mais il faut comprendre qu'on ne fait plus de campagne électorale comme il y a un siècle ! Et la responsabilité des pouvoirs publics est de promouvoir la

connaissance de nos institutions, dès lors qu'il n'y a plus l'instruction civique à l'école. On n'apprend plus rien aux jeunes, ils sont dans leur portable, comment voulez-vous dès lors les intéresser aux campagnes électorales ? Donnons la possibilité aux candidats de communiquer par un certain nombre de mécanismes modernes. C'est aux pouvoirs publics d'organiser cela.

On m'a parlé d'une loi en préparation concernant les collectivités territoriales. C'est tout de même incroyable : en France, on fait des lois mais on ne les applique pas ! En l'espèce, pas la peine de faire des lois. Que l'on commence par faire fonctionner la démocratie locale, car la démocratie nationale ne fonctionnera que si la démocratie locale fonctionne. Quand je suis arrivé au Conseil constitutionnel, on examinait une loi qui était la troisième sur le même sujet. J'ai demandé à ce qu'on me fasse un bilan de l'application des deux premières. Il n'y avait pas de bilan, parce que les décrets d'application n'étaient pas encore sortis ! En fait, la loi est devenue un instrument de la communication politique...

Là, nous n'avons pas besoin de loi. Il suffit de prendre des gens qui connaissent le terrain et que ceux-ci regardent comment on peut faire connaître le rôle de la démocratie locale. En effet, entre le maire, le conseiller départemental, la communauté d'agglomération, la communauté de communes, la région, le Sénat, l'Assemblée, on s'y perd ! Au moins, l'instruction civique à l'école avait une conséquence, c'est que la démocratie, les gens la comprenaient ! Aujourd'hui, ils ne la comprennent plus. Nous devons donc organiser des campagnes, avec le ministère de l'intérieur, avec le ministère chargé des collectivités territoriales, et nous devons faire en sorte que les campagnes électorales permettent cette diffusion des idées.

Mais pas « à la va-vite » ! Je suis frappé de constater qu'on a attendu d'être devant l'obstacle pour essayer de trouver une solution. Pourtant, il y a des années qu'on aurait dû se préoccuper de l'évolution des campagnes électorales. Il suffit de regarder comment celles-ci se déroulent dans un certain nombre d'autres pays pour voir qu'ils sont en avance sur nous. Nous, nous sommes toujours dans les conceptions d'il y a un siècle... J'ai beaucoup aimé le mot « populariser ». Oui, il faut populariser, et faire en sorte qu'on comprenne ce que chacun fait !

Toutes les semaines, je faisais visiter le Conseil constitutionnel à des enfants. Un jour, est arrivé le président Giscard d'Estaing. Il a salué les enfants, mais ceux-ci ne le reconnurent pas. Du coup, je les ai réunis dans mon bureau et ai passé en revue avec eux les présidents de la Cinquième République. De Gaulle : « ah oui, il était général, il a fait la guerre et il est revenu ». C'était tout. Pompidou, Giscard : rien. Mitterrand ? « Ah oui, il était de gauche ». Chirac ? « Un type sympa, qui boit de la bière ». Le président suivant a dit « casse-toi pauv'con », et son successeur a fait de la moto pour aller voir sa copine ! C'était tout ce que des enfants de 15 ans

avaient retenu de l'action de nos Présidents de la République. Et, quand je les ai interrogés ensuite sur l'action des députés, des sénateurs : rien.

On ne peut pas se plaindre de l'abstention et n'instruire nos enfants de rien. On ne leur raconte rien, on ne leur raconte pas l'Histoire de France. Je rêve que, comme Hippolyte Carnot avait envoyé en 1848 des directives à tous les instituteurs, on leur prescrive aujourd'hui de le faire. C'est indispensable si l'on veut lutter contre l'abstention. Il faut qu'un organisme réfléchisse sereinement, avec les moyens modernes de communication, à la manière dont les campagnes électorales vont se dérouler désormais.

M. François-Noël Buffet, président. – Merci pour cette audition Monsieur le président.

La commission des lois du Sénat a travaillé, comme l'a rappelé tout à l'heure Philippe Bas, en novembre et décembre derniers, à un rapport d'information sur le vote à distance. Nous avons essayé de faire, dans les circonstances d'urgence qui étaient les nôtres, un travail de fond et d'analyse. Je vous en remettrai un exemplaire.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 20 JANVIER 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport de notre collègue Philippe Bas sur le projet de loi portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Lors du premier tour des élections municipales en mars dernier, la question de l’opportunité de la tenue d’un scrutin en période de pandémie s’était posée. En dépit des précautions sanitaires prises, beaucoup d’électeurs ont certainement hésité à se déplacer et l’abstention a été très élevée. Reporté en juin 2020, le second tour a pu se dérouler dans de meilleures conditions sanitaires.

Très vite, est apparue la question du maintien ou du report des élections régionales et départementales, prévues en mars 2021. La presse s’est aussi fait l’écho de considérations politiques sur l’opportunité de modifier le calendrier électoral. L’hypothèse d’un report de ces élections après l’élection présidentielle de 2022 a ainsi été évoquée, avec comme argument qu’il ne serait pas judicieux de renouveler les conseils régionaux au moment où ils devront participer à la mise en œuvre du plan de relance. C’est pourquoi j’étais très réservé lorsque Jean-Louis Debré s’est vu confier une mission de réflexion sur la date des élections régionales et départementales.

Le rapport du président Debré montre qu’il existe un consensus des forces politiques pour reporter les élections régionales et départementales de mars à juin 2021, mais pas au-delà. Lors de son audition devant notre commission, le président Debré a indiqué que ses conclusions n’étaient peut-être pas celles qui étaient attendues lorsqu’on lui a commandé son rapport : à l’époque, l’exécutif semblait privilégier un report des élections régionales et départementales après l’élection présidentielle.

Nous devons être attentifs à la clause de revoyure qui prévoit que, le 1^{er} avril 2021 au plus tard, soit quelques semaines avant la date limite de parution du décret de convocation des électeurs, le comité de scientifiques devra rendre un avis sur la tenue des élections régionales et départementales en juin prochain. S’il s’agit d’un moyen de reporter à nouveau ces scrutins, nous devons indiquer que nous sommes réticents. Un report à l’automne 2021 poserait des problèmes pratiques, car il faudrait mener campagne pendant l’été, alors que les Français sont en vacances. Autres difficultés : à

l'automne, le Parlement sera concentré sur l'examen du dernier budget du quinquennat et les débats politiques concernent principalement l'élection du Président de la République.

Un motif d'intérêt général est nécessaire pour prolonger un mandat électif, ce qui est le cas en période de pandémie. Les motifs de « convenance politique » ne font toutefois pas partie des motifs admis par le Conseil constitutionnel pour reporter une élection. La démocratie ne peut être mise entre parenthèses ni confinée !

Certes, les élections locales ne sont pas de même nature que l'élection présidentielle, mais il n'en demeure pas moins qu'elles sont aussi l'expression du suffrage universel. Si l'on considère qu'une élection ne peut pas être tenue en période de pandémie, alors le risque est grand de devoir reporter aussi l'élection présidentielle de 2022. Il existe des cas de force majeure, comme un conflit armé, mais nous avons, me semble-t-il, les moyens d'assurer la sécurité sanitaire des Français lorsqu'ils se rendent à leur bureau de vote. S'il semblait difficile d'aller voter pendant le premier confinement, alors que toutes les autres actions de la vie quotidienne étaient suspendues, on peut, hormis ce cas particulier, s'en remettre au respect des mesures de distanciation sociale et des mesures sanitaires en vigueur ; on peut aussi faciliter le vote par correspondance. La démocratie ne peut pas être suspendue à la covid-19. Reporter les élections n'est qu'une solution de court terme, qui peut même s'apparenter à une solution de facilité.

Je vous propose donc d'accepter le report des élections régionales et départementales en juin 2021 : ce report ne peut plus être évité, car nous ne nous en sommes pas donné les moyens...

Toutefois, la clause de revoyure ne doit pas constituer l'occasion de reposer la question de la date des scrutins mais doit permettre, au contraire, de sécuriser leurs conditions d'organisation. De même, le rapport prévu ne devrait pas être émis par le comité de scientifiques, mais par le Gouvernement : qu'il prenne ses responsabilités !

Pour le reste, je vous suggère des mesures, en faveur desquelles nous nous sommes déjà prononcés, pour faciliter le vote par procuration et assurer la sécurité sanitaire des bureaux de vote. Je vous propose également d'organiser une campagne officielle à la radio et à la télévision pour les élections régionales, ce qui permettra aux candidats de faire campagne malgré la crise sanitaire.

Si la situation sanitaire se dégrade fortement dans les semaines qui précèdent les élections régionales et départementales, il sera toujours possible de les reporter pour cas de force majeure. Mais donnons-nous les moyens de sécuriser ces scrutins et de définir, très en amont, les mesures sanitaires à mettre en œuvre.

Mme Cécile Cukierman. - Je remercie le rapporteur pour ses propositions précises et pour son engagement afin que les élections régionales et départementales puissent se tenir en juin 2021.

Ces élections sont importantes pour la vie quotidienne des Français. Nous partageons l'analyse du rapporteur : les reporter à nouveau créerait de l'incertitude. Si l'on en croit le Gouvernement, la situation sanitaire devrait s'être améliorée au printemps 2021. Un report à l'automne 2021 n'est pas souhaitable à cause du « chevauchement » avec la campagne de l'élection présidentielle. Il faut aussi que la campagne pour les élections régionales et départementales puisse se dérouler normalement dans les semaines précédant immédiatement les scrutins. De plus, si un nouveau report devait intervenir, on comprendrait mal la tenue d'un référendum avant la fin du quinquennat...

Il ne m'a pas semblé, en visitant les bureaux de vote en mars dernier, qu'aller voter mettait la santé des Français en péril. Toutes les précautions sanitaires sont prises ! N'hésitons pas à le rappeler pour rassurer les électeurs... Quant à la proposition d'organiser une campagne à la radio et à la télévision pour les élections régionales, pourquoi pas, mais elle n'est pas de nature à réduire l'abstention, celle-ci ayant des raisons beaucoup plus profondes.

M. Éric Kerrouche. - Nos convergences sur ce projet de loi sont réelles.

Dans les autres pays, exception faite de la Grande-Bretagne, la plupart des échéances électorales devant se dérouler au cours du premier semestre 2021 ont été maintenues ou très légèrement décalées. Ce texte prévoit uniquement un report des élections régionales et départementales en juin 2021, assorti de quelques mesures correctives, notamment pour le financement des campagnes électorales. On a l'impression d'avoir de nouveau le débat de l'année dernière relatif aux élections municipales...

Comme le rapporteur l'a souligné, un positionnement politique ne saurait justifier le report d'une élection. Les principes de périodicité raisonnable et de loyauté qui s'attachent aux élections ne pourraient s'appliquer si la date des élections régionales et départementales était renvoyée au-delà du mois de juin 2021. Mais les incertitudes existent d'ores et déjà, ce qui est problématique d'un point de vue institutionnel et politique. Nous serions donc les seuls à ne pas savoir adapter dans l'urgence notre droit électoral, alors même qu'une telle adaptation participerait au bon fonctionnement de la démocratie en période de pandémie.

Le risque démocratique a été souligné, qu'il s'agisse du référendum ou de la prochaine élection présidentielle ; si celle-ci avait eu lieu cette année, d'autres solutions auraient à coup sûr été trouvées ! Selon le Gouvernement, ces élections locales sont sans doute accessoires... Aux États-Unis, des règles

électorales fluides et adaptables ont permis d'assurer la continuité démocratique.

La situation de pandémie est certes inédite, mais cela n'empêche pas les Français de travailler. En 1944 et en 1945, des élections ont eu lieu dans des conditions catastrophiques, avec des taux de participation de l'ordre de 80 % des électeurs inscrits. Remettons les choses en perspective.

Nous ne nous faisons pas d'illusion sur le sort de notre amendement relatif au vote par correspondance « papier ». Si une réflexion avait été menée plus en amont sur cette modalité de vote alternative, nous n'en serions pas là...

Sur la campagne audiovisuelle, nous avons déposé un amendement identique à celui du rapporteur.

L'amendement de Jean-Pierre Sueur sur la nécessaire publication des marges d'erreur dans les sondages d'opinion vise à éviter les effets de réalité et de prescription que ceux-ci induisent - « dire, c'est faire », disait Bourdieu.

Nous nous abstiendrons sur l'amendement du rapporteur visant à étendre les procurations. Nous avons dénoncé les faiblesses du vote par procuration mais il faut, au regard de la crise sanitaire, une modalité alternative de vote.

M. Alain Marc. - Nous sommes globalement d'accord avec le rapporteur.

Notre mission d'information sur le vote à distance a écarté l'option d'un vote par correspondance pour les prochaines élections régionales et départementales, à laquelle nous avons préféré la « double procuration ». Cette dernière peut aussi poser des problèmes de fraude. Il faut toutefois distinguer les élections régionales des élections départementales : une fraude au niveau régional ne peut être que minime, car le territoire est vaste. Dans les départements, en revanche, certaines majorités tiennent à un seul canton. La meilleure solution à cet égard serait de prévoir des élections départementales à la proportionnelle intégrale.

M. Alain Richard. - Nous souhaitons préparer de façon effective ces élections régionales et départementales, qui seraient reportées de trois mois seulement. Au regard de la crise sanitaire, nous proposons de suppléer aux limitations inévitables des modalités de campagne : nous souhaitons que la campagne officielle dure trois semaines et que les élections régionales fassent l'objet d'une communication audiovisuelle publique, dans des conditions égalitaires entre les listes de candidats.

M. Philippe Bonnecarrère. - Le rapporteur a raison de le dire : la clause de revoyure pourrait avoir comme conséquence un nouveau report des élections régionales et départementales. Or un report de ces scrutins au-delà de l'élection présidentielle de 2022 aurait pour conséquence un « carrefour » électoral complet à l'issue de cette échéance.

La première cause de « l’hyperprésidentialisation » est le passage au quinquennat, qui s’accompagne de l’inversion de la chronologie électorale : comme l’a souligné le président du Sénat, les élections législatives sont devenues « la réplique sismique » de l’élection présidentielle. Y ajouter une inversion de la chronologie des élections régionales et départementales ne pourrait qu’accroître les déséquilibres institutionnels.

M. François Bonhomme. – Modifier le calendrier des élections ne doit pas se faire à la petite semaine. Une malédiction pèse sur les élections régionales et départementales, constamment « ballotées » en termes de calendrier. Se pose aussi le problème de la concomitance de ces deux scrutins, notamment en termes d’organisation des bureaux de vote.

Étendre l’accès aux médias pour les élections régionales risque de créer une disparité par rapport aux élections départementales.

Pour ce qui concerne la clause de revoyure, le rapport du comité de scientifiques ne pourrait-il pas faire état des modalités relatives au déroulement de la campagne électorale ? Ne permettre aux candidats que d’accéder aux moyens audiovisuels ou technologiques reviendrait à dénaturer les scrutins.

Mme Françoise Gatel. – Nous avons subi le report du second tour des élections municipales de 2020 en pensant que sa cause ne saurait se reproduire... Désormais, l’évolution de la situation sanitaire est difficile à prévoir.

La démocratie ne saurait être soumise à la volatilité d’un virus dangereux : elle doit s’adapter à des événements incertains. Il n’est pas plus dangereux d’aller voter que de faire ses courses dans un supermarché ou de prendre le métro.

Les candidats sauront inventer les moyens de faire campagne. Dans le même temps, l’État devra faire œuvre de pédagogie pour informer nos concitoyens sur l’utilité et les compétences des départements et des régions.

M. André Reichardt. – Au rythme auquel évolue la crise sanitaire, comment un rapport remis au plus tard le 1^{er} avril 2021 pourrait-il influencer sur la tenue des élections régionales et départementales, qui devraient se tenir en juin prochain ? On parle même d’un nouveau confinement... Je suis très circonspect sur cette clause de revoyure !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je vous remercie, chers collègues, pour cette convergence résignée... Il faudrait un véritable séisme pour nous faire accepter un nouveau report des élections régionales et départementales, après celui de mars à juin 2021.

Nous sommes tous des traumatisés du premier tour des élections municipales de mars 2020. Des mesures de restriction avaient été prises le samedi, alors que le scrutin avait lieu le dimanche... Depuis lors, nos facultés de résilience ont augmenté : nous avons appris à vivre avec l’épidémie et à

réduire les risques de contagion. Puisque nous ne sommes pas entièrement confinés, pourquoi ne pourrions-nous pas assurer la sécurité sanitaire d'une élection démocratique ?

Instituer exceptionnellement une campagne audiovisuelle officielle pour les élections régionales se justifie par la distance qui existe entre l'électeur et les candidats. Dans les cantons, en revanche, on peut faire du « porte-à-porte », dans le respect des consignes sanitaires. Les modes de campagne ne sont pas les mêmes.

S'agissant de la clause de revoyure, un rapport peut être utile pour obliger le Gouvernement à présenter des mesures relatives à la sécurité des scrutins, mais il ne pourra pas porter sur la date des élections régionales et départementales. Ce rapport portera non pas seulement sur l'organisation des scrutins mais aussi sur les modalités de la campagne électorale. Ce document, dont je propose de maintenir la remise, ne sera pas de même nature que celui qui nous est proposé.

Je rappelle enfin que c'est au Gouvernement de préciser les mesures qu'il compte prendre pour assurer le bon déroulement des élections et de la campagne électorale. Nous n'avons pas, en tant que parlementaires, à entretenir un dialogue direct avec le comité de scientifiques.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Philippe Bas, 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.

Ce périmètre couvre l'organisation des élections régionales et départementales et de la campagne afférente et les conséquences du report de ces élections sur le fonctionnement des collectivités territoriales.

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement **COM-4** de M. Masson vise à limiter à 800 le nombre d'électeurs inscrits dans un bureau de vote. C'est généralement déjà le cas. Le périmètre des bureaux de vote relève d'ailleurs du domaine règlementaire : les circulaires ministérielles préconisent de ne pas dépasser les 800 à 1 000 électeurs par bureau de vote. Je rappelle également que les files d'attente aux dernières élections municipales ont été peu nombreuses et bien gérées par les présidents des bureaux de vote.

Avis défavorable.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Le projet de loi modifie le calendrier des élections régionales et départementales jusqu'en 2033, une date bien lointaine.

Il est un problème que nous pouvons régler dès maintenant : les mandats des conseillers régionaux et départementaux s'achèveront en mars 2027, soit en pleine élection présidentielle. Nous devons éviter une telle concentration des scrutins. Mon amendement **COM-25** prévoit que ces mandats prennent fin en mars 2028, et non en décembre 2027 comme le prévoyait le Gouvernement. Il permet de satisfaire les amendements de Jean Louis Masson, qui proposaient le même calendrier électoral.

L'amendement COM-25 est adopté ; les amendements COM-17 rectifié bis, COM-1 et COM-2 deviennent satisfaits ou sans objet.

Articles additionnels après l'article 1er

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement **COM-27** permet, pour les prochaines élections régionales et départementales, à chaque électeur de disposer de deux procurations, contre une seule aujourd'hui, sous le contrôle du juge pénal et du juge de l'élection.

Il autorise également l'électeur à disposer d'une procuration dans une autre commune pour voter au nom d'un membre de sa famille, et notamment de ses parents ou de ses grands-parents lorsque ceux-ci ne peuvent pas se déplacer jusqu'au bureau de vote. Les risques de fraude seraient très limités, du fait de la limitation de ce dispositif à la famille proche.

M. Alain Richard. – Le délai prévu pour la vérification du lien familial dans la commune de vote me semble trop court. Je rappelle que l'électeur peut faire une demande de procuration à tout moment, y compris le jour du scrutin.

M. François Bonhomme. – L'État fournira-t-il les équipements nécessaires au déroulement du scrutin dans de bonnes conditions sanitaires ou accordera-t-il une compensation financière aux communes ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – En réponse à Alain Richard, je suis prêt à prévoir un délai particulier pour la vérification du lien familial : lorsque le mandant et le mandataire ne sont pas inscrits dans la même commune, la demande de procuration devrait être enregistrée au moins trois jours avant le scrutin. Je rectifie mon amendement en ce sens.

François Bonhomme, il s'agirait principalement d'une disposition financière, mais nous ne pourrions pas obtenir de l'État qu'il finance des équipements autres que ceux qu'il aura recommandés aux communes.

L'amendement COM-27 rectifié est adopté ; les amendements COM-20, COM-13 et COM-6 deviennent satisfaits ou sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-23 d'Éric Kerrouche, qui vise à instaurer un vote par correspondance « papier » pour les élections régionales et départementales de juin 2021. Nous en avons largement débattu dans le cadre de notre mission d'information sur le vote à distance.

L'amendement COM-23 n'est pas adopté.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement COM-5 de Jean Louis Masson vise à supprimer le rapport du comité de scientifiques. Préférant modifier la nature de ce rapport, j'émetts un avis défavorable.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

L'amendement COM-26 est adopté ; l'amendement COM-3 devient satisfait ou sans objet.

Article 3

L'amendement rédactionnel COM-28 est adopté.

Article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements COM-14, COM-7 et COM-29 concernent les dépenses de campagne. Dans la perspective d'élections qui devaient se tenir en mars prochain, certains candidats ont pu exposer des dépenses ; il n'y a pas de raison que celles-ci ne soient pas remboursables. D'autres candidats, qui dirigent des collectivités territoriales, ont été conduits à prendre des mesures d'ordre sanitaire ou économique pour lesquelles une communication légitime et nécessaire a été mise en place ; ils craignent que cette campagne d'information ne soit imputée à leur campagne électorale.

L'amendement COM-14 de Vincent Delahaye prévoit une application des règles de propagande et de financement à partir du 1^{er} décembre 2020, et l'amendement COM-7 de Laure Darcos à partir du 1^{er} janvier 2021.

Le Gouvernement a retenu un dispositif différent consistant à allonger la durée d'application de ces règles de trois mois, à majorer de 20 % le plafond des dépenses électorales et à appliquer des règles de « départage » pour déterminer ce qui relève, ou non, de la communication institutionnelle des collectivités territoriales.

Je préférerais que ce débat ait lieu en séance publique, sur des bases aussi objectives que possible. L'avis est donc défavorable sur les

amendements COM-14 et COM-7. Mon amendement COM-29 est rédactionnel.

Mme Cécile Cukierman. – Le 1^{er} septembre dernier, personne n’aurait pu dire avec certitude que les élections régionales et départementales seraient reportées. Des candidats ont même recruté des équipes dans la perspective de la campagne électorale. Il conviendrait donc de retenir un délai plus long pour la prise en compte des dépenses électorales. La majoration du plafond, prévue par l’article 4, répond à cette demande.

Les amendements COM-14 et COM-7 ne sont pas adoptés.

L’amendement COM-29 est adopté.

Articles additionnels après l’article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – En raison du report des élections régionales et départementales, mon amendement **COM-30** vise à permettre aux candidats de déposer leur compte de campagne jusqu’au 10 septembre 2021.

L’amendement COM-30 est adopté.

*L’amendement **COM-18** rectifié n’est pas adopté.*

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement **COM-31** vise à permettre aux candidats aux prochaines élections régionales de diffuser leurs clips de campagne sur les chaînes de télévision et de radio du service public.

Dans un amendement initial, Éric Kerrouche avait prévu d’en faire bénéficier aussi les candidats aux élections départementales, en recourant pour l’attribution des temps de parole à la règle de l’équité, qui donne une large capacité d’appréciation au Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA). En matière d’équité, les critères utilisés pour répartir le temps de parole sont toutefois très complexes : il faut tenir compte de la situation politique dans les régions, des résultats des élections législatives et de la représentativité régionale ou nationale de partis politiques. Je vous propose donc un principe simple : l’égalité entre les listes de candidats. Il suffira qu’une liste soit déposée pour avoir accès à la campagne audiovisuelle.

Éric Kerrouche a rectifié son amendement pour le rendre identique au mien ; il s’agit désormais de l’amendement **COM-15** rectifié. Peut-être qu’Alain Richard pourrait-il faire de même avec son amendement **COM-19**...

M. Alain Richard. – Il n’y a qu’une seule différence avec mon amendement : je propose que ce dispositif figure dans le code électoral et qu’il s’applique à toutes les élections régionales.

Je proposais aussi que la campagne officielle débute trois semaines avant les scrutins, contre deux semaines aujourd’hui. Le calendrier des élections régionales le permettrait : les candidatures doivent être déposées au

moins quatre semaines avant le premier tour. L'amendement du rapporteur reprend-il cette proposition ?

M. Philippe Bas, rapporteur. - C'est le cas, pour la campagne à la radio et à la télévision !

M. Alain Richard. - Les chaînes pourraient ainsi « étaler » la campagne audiovisuelle dans le temps, l'idée étant d'éviter qu'elle ne se concentre sur une semaine. Je proposais également que les communes mettent à disposition leurs panneaux électoraux pendant une semaine supplémentaire, soit trois semaines avant les scrutins.

Mme Nathalie Goulet. - J'écoute avec attention ce qui est dit sur les élections régionales, car j'ai commencé une campagne en Normandie.

La situation me paraît très compliquée car nos concitoyens ne sont absolument pas intéressés par ces scrutins. Je comprends les arguments sur la « non-confiscation » des élections mais je ne vois pas comment nous allons mobiliser nos concitoyens, même avec une campagne à la radio et à la télévision, alors que personne n'a encore repris sa vie normale ! Le principe du maintien de ces élections se comprend aisément du point de vue juridique, technique, institutionnel, etc. Mais sur le terrain, c'est différent. Nous allons nous heurter à deux phénomènes : une prime majeure au sortant et une désaffection complète de la population pour ces élections.

Mme Cécile Cukierman. - Je rappelle à Nathalie Goulet qu'il a été également très compliqué de faire campagne en 2015, au lendemain des attentats. Faire campagne, c'est aussi s'adapter aux réalités de notre société !

J'ai une question sur le second tour. Pourquoi la campagne à la radio et à la télévision débiterait-elle au lendemain du premier tour et non à l'issue du dépôt des listes de candidats pour le second tour ? Comment est-il matériellement possible de diffuser ce type d'émissions dès le lundi soir ?

M. Philippe Bas, rapporteur. - Je veux dire à Alain Richard que je n'ai pas repris sa proposition sur l'apposition des affiches électorales pendant trois semaines (contre deux semaines aujourd'hui), pensant qu'il s'agissait d'une contrainte supplémentaire à la fois pour les candidats et les communes.

J'ai bien entendu Nathalie Goulet et j'admets que les candidats devront faire un surcroît d'effort pour intéresser le public, d'autant que les élections régionales mobilisent en général moins d'électeurs que les élections municipales.

Je remercie Cécile Cukierman, qui a soulevé un problème qui m'avait échappé. Je propose que les amendements soient rectifiés pour que les clips de campagne soient diffusés le mercredi précédant le second tour, soit au lendemain du dépôt des listes de candidats.

Les amendements identiques COM-31 rectifié et COM-15 rectifié bis sont adoptés ; l'amendement COM-19 devient satisfait ou sans objet.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement **COM-16** d'Éric Kerrouche concernant l'organisation d'une campagne officielle dans la presse écrite.

M. François Bonhomme. – Il s'agit d'un vrai problème ! La presse régionale est très importante pour favoriser les enjeux lors de ce type de scrutins. Pourtant, elle ne fait l'objet d'aucune réglementation, contrairement à l'audiovisuel. Je connais un département où la presse régionale, bien que qualifiée de « journal de la démocratie », ne se prive pas de méconnaître totalement le principe d'un traitement équitable des candidats. Quant au droit de réponse, il est copieusement ignoré ou minoré, même après un contentieux onéreux !

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est la liberté de la presse ! Nos concitoyens sauront reconnaître les vraies valeurs, au-delà des orientations de la presse locale...

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Jean-Pierre Sueur a remarqué que certains instituts de sondages contournent habilement l'obligation qui leur a été faite de publier leurs marges d'erreur. L'amendement **COM-24** vise à déjouer ce type de pratiques. Avis favorable.

L'amendement COM-24 est adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je vous remercie de cette adoption. Hugues Portelli et moi-même n'avions pas vu à l'époque cette faille où se sont engouffrés les instituts de sondage...

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable sur l'amendement **COM-21** d'Alain Richard concernant le moratoire sur les machines à voter. Il me semble préférable d'en débattre en séance publique afin de recueillir les observations du Gouvernement.

De même pour les amendements **COM-8** et **COM-9** d'Agnès Canayer.

Les amendements COM-21, COM-8 et COM-9 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je propose à Alain Richard de redéposer son amendement **COM-22** en séance publique, ce qui nous donnera le temps d'y réfléchir. Attention de ne pas créer une charge indue pour La Poste et EDF. C'est à l'État d'informer les électeurs des modalités d'inscription sur les listes électorales, d'autant qu'il s'agit d'un sujet à la fois technique et délicat.

L'amendement COM-22 n'est pas adopté.

Les amendements COM-10 et COM-11 sont adoptés.

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 :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel avant l'article 1^{er}			
M. MASSON	4	Nombre maximal d'électeurs dans un bureau de vote	Rejeté
Article 1^{er} Modification du calendrier des élections régionales et départementales de 2021 et de 2027			
M. BAS, rapporteur	25	Calendrier des élections régionales et départementales	Adopté
M. CADEC	17 rect. bis	Dates des élections régionales et départementales de juin 2021	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	1	Calendrier des élections régionales et départementales	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	2	Calendrier des élections régionales et départementales	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
M. BAS, rapporteur	27 rect.	Extension du vote par procuration pour les élections régionales et départementales de juin 2021	Adopté
M. RICHARD	20	Extension du vote par procuration pour les élections régionales et départementales de juin 2021	Satisfait ou sans objet
M. MASSON	13	Extension du vote par procuration pour les élections régionales et départementales de juin 2021	Satisfait ou sans objet
Mme Valérie BOYER	6	Extension du vote par procuration pour les élections régionales et départementales de juin 2021	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	23	Instauration d'un vote par correspondance « papier » pour les élections régionales et départementales de juin 2021	Rejeté
Article 2 Remise d'un rapport du comité de scientifiques en amont des élections régionales et départementales de juin 2021			
M. MASSON	5	Suppression de l'article	Rejeté
M. BAS, rapporteur	26	Contenu du rapport	Adopté
M. MASSON	3	Date du rapport	Satisfait ou sans objet
Article 3 Adaptation des mesures transitoires applicables à la Collectivité européenne d'Alsace			
M. BAS, rapporteur	28	Rédactionnel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 4 Adaptation des règles de propagande électorale et de financement de la campagne pour les élections régionales et départementales de juin 2021			
M. DELAHAYE	14	Application des règles de propagande et de financement à partir du 1 ^{er} décembre 2020	Rejeté
Mme Laure DARCOS	7	Application des règles de propagande et de financement à partir du 1 ^{er} janvier 2021	Rejeté
M. BAS, rapporteur	29	Rédactionnel	Adopté
Articles additionnels après l'article 4			
M. BAS, rapporteur	30	Délai pour le dépôt des comptes de campagne	Adopté
M. RICHARD	18 rect.	Date de la campagne officielle	Rejeté
M. BAS, rapporteur	31 rect.	Campagne à la radio et à la télévision pour les prochaines élections régionales	Adopté
M. KERROUCHE	15 rect. <i>bis</i>	Campagne à la radio et à la télévision pour les prochaines élections régionales	Adopté
M. RICHARD	19	Campagne à la radio et à la télévision pour les prochaines élections régionales	Satisfait ou sans objet
M. KERROUCHE	16	Espaces réservés aux candidats dans la presse régionale	Rejeté
M. SUEUR	24	Publication de la marge d'erreur pour les sondages d'opinion	Adopté
M. RICHARD	21	Levée du moratoire sur les machines à voter	Rejeté
Mme CANAYER	8	Utilisation des machines à voter en cas de double scrutin	Rejeté
Mme CANAYER	9	Organisation des bureaux de vote pour les élections régionales et départementales	Rejeté
M. RICHARD	22	Obligation d'information pour l'inscription sur les listes électorales	Rejeté
Mme DI FOLCO	10	Délai supplémentaire pour adopter le budget primitif	Adopté
Mme DI FOLCO	11	Délai supplémentaire pour arrêter le compte administratif	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 mercredi 20 janvier 2021, le périmètre indicatif du projet de loi n° 254 (2020-2021).

Ce périmètre comprend toute disposition relative :

- à l'organisation des élections régionales et départementales et de la campagne afférente ;

- et aux conséquences du report de ces élections sur le fonctionnement des collectivités territoriales.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

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

M. Olivier JACOB, directeur

M. François PESNEAU, adjoint au directeur

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

Régions de France

M. Renaud MUSELIER, président

Assemblée des départements de France (ADF)

M. Dominique BUSSEREAU, président

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

M. Jean-Philippe VACHIA, président

ANNEXE : LISTE DES SCRUTINS REPORTÉS DEPUIS MARS 2020

Plusieurs scrutins ont été reportés en raison de la crise sanitaire, qu'il s'agisse d'élections générales ou d'élections partielles.

Saisi à trois reprises de cette question, le Conseil constitutionnel a confirmé que l'impératif sanitaire pouvait justifier un tel report pour éviter que la campagne électorale et la tenue des élections « *ne contribuent à la propagation* » du virus covid-19¹.

1. Les élections générales

Outre le second tour des élections municipales de 2020, le législateur a reporté plusieurs scrutins des Français établis hors de France.

Les élections générales reportées depuis mars 2020

Scrutins	Date initiale (2020)	Date après report	Base juridique
Second tour des élections municipales	22 mars	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 ²	15 et 22 mars	18 et 25 octobre 2020 (+ 7 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	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	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 Conseil constitutionnel, 17 juin 2020, M. Daniel D. et autres [Modification du calendrier des élections municipales], *décision n° 2020-849 QPC / 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, *décision n° 2020-802 DC / 21 décembre 2020*, Loi organique relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles, *décision n° 2020-811 DC*.

² Pour les sept communes de Guyane 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.

2. Les élections partielles

2.1. Les reports décidés au printemps 2020

- 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 nécessaire¹.

- 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.

- Élections des Français de l'étranger

En raison de la situation sanitaire mondiale, aucune élection consulaire partielle ne peut avoir lieu avant le prochain renouvellement des conseillers des Français de l'étranger, prévu en mai 2021². 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 » jusqu'en mai 2021, soit pendant près d'un an³.

2.2. Les reports prévus par les lois du 24 décembre 2020

Deux lois du 24 décembre 2020⁴ permettent de reporter les élections partielles lorsque la vacance de sièges est constatée avant le 13 mars 2021. Ces scrutins doivent toutefois être organisés dès que la situation sanitaire le permet et, au plus tard, le 13 juin 2021.

¹ Article 19 de la loi d'urgence n° 2020-290 du 23 mars 2020 précitée.

² 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.

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

⁴ Loi organique n° 2020-1669 relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles et loi n° 2020-1670 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales.

Ce dispositif concerne :

- les élections législatives et sénatoriales¹ ;
- les élections municipales, les élections dans les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille et les élections à la métropole de Lyon ;
- les élections territoriales des collectivités d'outre-mer² et en Nouvelle-Calédonie ;
- les élections des membres des commissions syndicales dans les sections de commune.

¹ À l'exception des parlementaires des Français de l'étranger, dont les élections partielles sont « gelées » jusqu'en mai 2021 (voir supra).

² Conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, assemblée de la Polynésie française et assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna.

LA LOI EN CONSTRUCTION

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

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-254.html>