



**PROJET DE LOI RELATIF AU SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES  
ET AUX ÉLECTIONS CONSULAIRES**

*Commission des lois*

**Rapport n° 493 (2019-2020) de Philippe Bas (Les Républicains – Manche),  
déposé le mardi 9 juin 2020**

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

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

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

***Les trois objectifs contradictoires du projet de loi***

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

***Le report – inévitable – des élections consulaires***

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

**Ce report semble inévitable** : dès le 29 avril dernier, la mission de suivi de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, mise en place par la commission des lois, a exprimé ses réserves quant à la tenue du scrutin. Ses doutes ont été confirmés par le comité de scientifiques, dans son avis du 18 mai dernier.

**Prévues en juin 2020, les élections consulaires seraient reportées à une date fixée par décret et, au plus tard, en mai 2021.** Le mandat des élus « sortants »

serait prolongé jusqu'au prochain scrutin, de même que celui des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

Pour plus de sécurité juridique, **la commission a souhaité que ce scrutin ait lieu en mai 2021**, sans possibilité pour le Gouvernement d'en anticiper la tenue.

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

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

### ***L'annulation – hypothétique – du second tour des élections municipales et le report du scrutin***

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

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

Une nouvelle élection à deux tours devrait être organisée à une date fixée par décret et, au plus tard, en janvier 2021, ce qui laisserait une importante marge de manœuvre au Gouvernement.

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

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

### ***Les conditions d'organisation du second tour des élections municipales***

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

---

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

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

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

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

### ***La possibilité d'annuler le second tour dans certains « clusters » uniquement***

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

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

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

***La position de la commission des lois : recentrer le texte sur les mesures strictement nécessaires, en supprimant les dispositions « virtuelles »***

### ***Un grave problème de méthode, directement lié aux choix du Gouvernement***

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

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

#### **Le contexte sanitaire : les principaux constats du comité de scientifiques**

##### **- Avis du 18 mai 2020**

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

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

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

**- Avis du 8 juin 2020**

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

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

En Guyane, « les données de surveillance montrent une circulation virale en augmentation (...), variable selon les territoires, nécessitant une vigilance importante de l'ensemble de la population », en particulier à Saint-Georges. À Mayotte, la forte augmentation des cas « est en grande partie liée à un cluster identifié dans la prison de Majicavo ».

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

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

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

La méthode retenue par le Gouvernement pourrait d'ailleurs remettre en cause le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires, pourtant garanti par la jurisprudence constitutionnelle.

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

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

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

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

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

### **Le recentrage du texte sur les mesures strictement nécessaires**

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

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

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

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

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

#### **Les dix principaux apports de la commission des lois du Sénat**

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

**1. Faciliter le recours aux procurations en :**

- . permettant aux électeurs de disposer d'une procuration dans une autre commune pour voter au nom d'un membre de leur famille proche (parents et grands-parents notamment) ;
- . garantissant que les personnes les plus fragiles pourront plus facilement établir leur procuration depuis leur domicile, sans se déplacer jusqu'au poste de police ou de gendarmerie ;
- . informant plus rapidement les communes des procurations établies par les électeurs inscrits sur leur liste électorale ;

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

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

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

*Sécuriser l'action des élus locaux*

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

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

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

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

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

**9. Permettre aux conseillers des Français de l'étranger de présider les conseils consulaires dès le 1<sup>er</sup> octobre 2020** ;

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

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



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l19-493/l19-493.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37