



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

portant report du renouvellement général des conseils départementaux,
des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane
et de Martinique

NOR : INTA2033145L/Bleue-1

18 décembre 2020

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE.....	4
Tableau synoptique des consultations	5
Articles 1 et 2	6
Article 3.....	14
Article 4.....	17

INTRODUCTION GENERALE

Le renouvellement général des conseillers départementaux et celui concomitant des conseillers régionaux, des Assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique au mois de mars 2021 découle de la volonté du législateur qui a harmonisé depuis 2013 les calendriers ainsi que les durées de mandats de sorte qu'ils s'achèvent tous simultanément.

Compte tenu du contexte épidémiologique actuel et de son impact tant sur la campagne que sur l'organisation des opérations de vote, la question de notre capacité collective à organiser ces scrutins en mars prochain, dans des conditions optimales, s'est posée. Le 23 octobre 2020, le Premier ministre a ainsi confié à M. Jean-Louis Debré, ancien président du Conseil constitutionnel, la mission d'étudier les conditions d'organisation ou de report des échéances électorales prévues en mars 2021.

Au terme d'un cycle de consultations de plus d'une soixantaine de personnalités, qu'il s'agisse des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, des présidents de groupes parlementaires ou des responsables de partis politiques, des présidents des principales associations d'élus et des membres du comité de scientifiques institué sur le fondement de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, M. Jean-Louis Debré a remis son rapport au Premier ministre le 13 novembre 2020.

Conformément à ses recommandations qui ont fait l'objet d'un large consensus parmi les forces politiques, ce projet de loi reporte en juin 2021 ces scrutins initialement prévus en mars 2021 et en tire les conclusions concrètes.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	<p>Report au mois de juin 2021 du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux, des assemblées de Corse, Guyane et Martinique</p> <p>Définition de la durée du mandat des conseillers élus en 2021 : de juin 2021 à décembre 2027</p> <p>Définition de la durée du mandat des conseillers élus en 2027 : de décembre 2027 à mars 2033</p>	CNEN	
2	<p>Au plus tard le 1er avril 2021, est remis au Parlement un rapport du comité de scientifiques institué sur le fondement de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, 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.</p>		
3	<p>Adaptation des mesures transitoires de l'ordonnance n° 2020-1304 du 28 octobre 2020 au report des élections départementales.</p>	CNEN	<p>Consultation informelle des conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin</p>
4, 1 et 2°	<p>Adaptation des délais relatifs aux interdictions en période de campagne électorale et de la période de computation des dépenses et des recettes</p>		

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
4, 3°	Majoration des plafonds de dépenses de campagne pour les candidats en juin 2021		

Articles 1 et 2

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, le législateur est compétent pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales. Il lui appartient ainsi de fixer la durée des mandats électifs et le mode de renouvellement général.

Sa compétence est toutefois encadrée par plusieurs principes constitutionnels découlant de l'article 3 de la Constitution. D'une part, les électeurs doivent être « *appelés à exercer selon une périodicité raisonnable leur droit de suffrage* » (Décision, n°90-280 DC, 6 déc. 1990 ; n°96-372 DC, 6 fév. 1996 ; n°2001-444 DC, 9 mai 2001). Ce principe n'obère pas la possibilité pour le législateur de modifier la durée des mandats et de reporter des élections, un motif d'intérêt général pouvant justifier une cessation anticipée ou une prolongation de mandats électifs en cours (Décision n°2010-603 DC, 11 fév. 2010) comme par exemple la nécessité de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 (Décision QPC n°2020-847 du 17 juin 2020). En outre, les dispositifs de prolongation du mandat doivent revêtir « *un caractère exceptionnel et transitoire* ».

Enfin, l'article 72 de la Constitution dispose que : « *Dans les conditions prévues par la loi, [l]es collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.* »

1.2 CADRE GENERAL

Depuis quelques semaines, le rythme de circulation de la Covid-19 s'est accéléré, ce qui a justifié la mise en place d'un nouveau confinement depuis le 30 octobre 2020. Ces circonstances sanitaires limitent significativement la possibilité pour les candidats aux élections départementales, régionales et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, de faire campagne.

Face à ce constat, le Premier ministre a confié le 23 octobre 2020 à M. Jean-Louis Debré la mission d'étudier les conditions d'organisation ou de report des échéances électorales prévues en mars 2021. Au terme d'un cycle de consultations, ce dernier a remis son rapport le 13 novembre 2020. Il ressort de ses conclusions le constat selon lequel la situation sanitaire et les mesures prises pour pallier l'épidémie de Covid-19 ne permettent pas d'organiser la campagne électorale précédant le renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux, des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique dans des conditions propres à garantir la bonne information des électeurs, l'égalité des armes entre les candidats et la sincérité du scrutin.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NECESSITE DE LEGIFERER

En application des dispositions de l'article 10 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015¹ ainsi que de celles des articles L. 192, L. 336, L. 364, L. 558-1 et L. 558-5 du code électoral, les élections en vue du renouvellement général des conseillers départementaux, régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique doivent se tenir au mois de mars 2021.

Elles prévoient également que les conseillers départementaux, conseillers régionaux et conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique sont élus pour six ans.

Les dispositions encadrant le renouvellement général des conseils et assemblées concernées ainsi que celles relatives à la durée des mandats concernés sont de niveau législatif. Le report de ces échéances électorales implique donc nécessairement une intervention du législateur.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Les articles 1 et 2 du projet de loi visent plusieurs objectifs :

- Garantir que le renouvellement général des conseillers départementaux, régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique se déroule dans des conditions de nature à assurer la sincérité du scrutin et l'égalité devant le suffrage ;
- Permettre que ces élections se déroulent dans des conditions de nature à éviter l'aggravation de la situation sanitaire actuelle ;
- Assurer, au vu de cette situation particulière, la continuité et le fonctionnement régulier des organes délibérants et des exécutifs des collectivités locales.

¹ 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. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGEES

3.1.1 Sur la date du double scrutin

Partant du constat que la situation sanitaire ne permet de tenir les élections départementales et régionales au mois de mars 2021, ces dernières doivent être reportées. Plusieurs options auraient pu être envisagées :

– Le maintien du double scrutin au mois de mars 2021 :

Cette option a été écartée en raison de la situation sanitaire. Cette dernière a justifié la mise en place d'un nouveau confinement depuis le 30 octobre 2020 par le décret n°2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Si celles-ci sont nécessaires pour garantir la sécurité sanitaire des citoyens, elles limitent d'ores et déjà la possibilité pour les candidats de faire campagne. Lors de leur audition le 28 octobre dernier par Jean-Louis Debré, Jean-François Delfraissy, immunologue et président du conseil scientifique Covid-19 et Arnaud Fontanet, épidémiologiste à l'Institut Pasteur et membre du même Conseil, ont estimé que la poursuite de la campagne était « fortement déconseillée » voire « déraisonnable ».

L'option de maintenir les échéances électorales au mois de mars 2021 a donc été écartée.

– Le report à l'automne 2021 :

Cette option a été écartée pour plusieurs raisons.

D'un point de vue juridique d'abord, il ressort de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que le législateur peut reporter des élections dès lors que ce report est justifié par un motif d'intérêt général et que ce report permet d'atteindre cet objectif. L'élection ne peut être reportée que dans la limite de ce qui est nécessaire et la date reportée doit être aussi proche que possible de la date initialement prévue. En l'espèce, le report est motivé par la situation épidémique. Il n'est pas possible d'affirmer que d'ici à l'automne 2021, les conditions sanitaires ne permettent pas d'organiser le scrutin. Dès lors, un report de plus de six mois par rapport à l'échéance initialement prévue paraît plus disproportionnée et donc juridiquement fragile.

En outre, pour le bon déroulement de la campagne électorale, un report à l'automne 2021 ne paraît pas souhaitable. Il aurait pour conséquence qu'elle se déroule pendant la période estivale, nécessairement peu propice pour les candidats. En outre, ce report aurait pour conséquence de faire se chevaucher pendant plusieurs mois les périodes de computations des dépenses de campagne d'une part, des élections départementales et régionales, et d'autre part, de l'élection présidentielle. En effet, pour les premières, la période de computation des dépenses courrait du 1^{er} septembre 2020 jusqu'à l'automne 2021. Pour la seconde, la période

de computation des dépenses commencera au 1^{er} avril 2021 (2^e alinéa du II de l'article 3 de la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962). Or, ce chevauchement est 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 l'automne 2021 et à l'élection présidentielle de 2022. Dans le cadre du projet de loi organique adaptant diverses dispositions du droit électoral dans la perspective de la prochaine élection du Président de la République (INTA2033500L), cette période est raccourcie de trois mois pour l'élection présidentielle pour éviter ce chevauchement.

Enfin, le report des élections concernées à l'automne 2021 ne paraît pas opportun dans la mesure où il perturberait le calendrier budgétaire des collectivités départementales et régionales. En effet, les différentes étapes d'élaboration du budget s'étendent de la période estivale jusqu'au mois de décembre. La tenue du double-scrutin à l'automne suivie de l'installation des nouvelles assemblées délibérantes conduirait à fragiliser politiquement les débats d'orientation budgétaire, qui ont lieu traditionnellement à l'automne en vue du vote final du budget en décembre.

– Le report du double scrutin à l'automne 2022 :

Un report du double scrutin fixé au-delà de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2022 aurait présenté des risques constitutionnels importants. D'une part, au regard du principe de périodicité du suffrage et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'agissant du report d'élections ; reporter à l'automne 2022 serait en effet disproportionné au regard du motif d'intérêt général qu'il poursuit, à savoir la protection des populations face à l'épidémie de Covid-19.

D'autre part et s'agissant de la prolongation de mandat en cours, le Conseil constitutionnel s'attache à vérifier le respect des exigences de clarté et de loyauté de l'élection (décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010). Aussi, un report des élections régionales à l'automne 2022 serait juridiquement fragile. En effet, en décembre 2015, l'électeur a voté pour des conseillers régionaux dont le mandat devait s'achever en mars 2021. Un report des élections à l'automne 2022 aurait pour conséquence de proroger d'un an et demi le mandat des conseillers régionaux, ce que le Conseil constitutionnel pourrait considérer comme contrevenant au respect des exigences de loyauté de l'élection.

– Il aurait enfin pu être envisagé de prévoir des dates de scrutin différentes pour les territoires ultra marins

Dans son rapport, Jean-Louis Debré suggère que les élections se tiennent en Guyane à l'échéance initialement prévue, soit au mois de mars, au motif que la situation épidémique sera plus propice à cette période qu'au mois de juin. Toutefois, la question pouvait se poser pour tous les territoires ultra-marins.

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. Cette option n'a ainsi pas été retenue.

3.1.2 Sur les conditions de convocation des électeurs

Une absence de consultation du comité de scientifiques est inenvisageable et a été écartée : une analyse de la situation sanitaire 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.

Il aurait pu être envisagé de reproduire le dispositif mis en place lors du report du second tour des élections municipales, qui permettait au Gouvernement d'annuler la tenue du scrutin en cas d'aggravation de l'épidémie. En effet, le report du second tour des élections municipales de 2020 devait répondre à des impératifs spécifiques : le second tour devait se tenir à une date proche de celle du 15 mars (premier tour) afin de préserver la sincérité du scrutin et ne pas provoquer l'annulation de la totalité de l'élection. Cette question ne se posant pas pour le double scrutin, dont les deux tours sont reportés par la présente loi, il apparaît qu'en cas de dégradation de la situation sanitaire ne permettant pas de tenir le double scrutin au mois de juin 2021, le dépôt d'un projet de loi devant le Parlement est préférable, car il permettrait aux parlementaires de se prononcer de nouveau sur la question du report des élections départementales et régionales.

3.1.3 Sur la date de fin de mandat des conseillers élus en 2021

Ne pas déroger aux articles du code électoral relatifs à la durée de six ans du mandat des conseillers élus à l'issue de ce double scrutin aurait pour conséquence de complexifier le calendrier électoral en maintenant l'organisation d'un double scrutin au mois de mars 2027 quasi concomitamment avec l'élection présidentielle. Cette option n'est pas envisageable pour plusieurs raisons. En premier lieu, elle aurait pour effet de superposer plusieurs scrutins majeurs, ce qui aurait pu être considéré par le Conseil constitutionnel comme une sollicitation excessive des électeurs non compatible avec le bon déroulement de la vie démocratique du pays. En outre, elle conduirait à une superposition néfaste des campagnes électorales. Enfin, elle comporterait des obstacles logistiques et organisationnels majeurs pour le réseau des imprimeurs et des routeurs en charge de l'impression et de la mise sous pli de la propagande électorale.

3.2 OPTION RETENUE

Le dispositif retenu comprend trois volets principaux.

- **Report des élections départementales et régionales au mois de juin 2021.**

Le premier alinéa de l'article 1^{er} reporte les élections concernées au mois de juin 2021. Au regard des connaissances disponibles sur l'évolution de l'épidémie, cette date paraît proportionnée en reportant le scrutin dans la limite de ce que les circonstances exigent. Elle permet de prendre en compte les effets positifs des mesures de restrictions et de confinement mises en place à compter du mois de novembre 2020. Cette échéance a, en outre, fait l'objet d'un large consensus parmi les forces politiques. Il a été décidé que ce report concernerait

l'ensemble des élections convoquées concomitamment en mars 2021, y compris les renouvellements généraux dans les collectivités ultra-marines. En effet, au regard des données scientifiques actuellement disponibles, il n'est pas possible d'établir que la situation épidémique dans ce territoire présenterait une singularité de nature à justifier une différence de traitement.

Contrairement à ce qui avait été retenu dans la loi n°2020-290 du 23 mars 2020² s'agissant du second tour des élections municipales, il a été préféré de fixer les élections au mois de juin 2021 et non « au plus tard » au mois de juin 2021 afin de donner de la visibilité aux candidats et aux électeurs.

- **Prorogation des mandats en cours jusqu'au mois de juin 2021 et des mandats des conseillers élus en juin 2021 jusqu'au mois de décembre 2027.**

S'agissant des conseillers et membres élus au mois de juin 2021, en l'absence de disposition expresse, leur mandat prendra fin au mois de mars 2027. Or, l'élection présidentielle aura lieu au mois d'avril 2027. Afin d'éviter une concentration excessive des scrutins qui solliciterait à l'excès le corps électoral, il est nécessaire de modifier la date du renouvellement général de 2027 ainsi que la durée de mandat. Le présent projet de loi – quatrième alinéa de l'article 1^{er} – prévoit ainsi que les mandats des conseillers élus en juin 2021 prendront fin en décembre 2027, prolongeant ainsi le mandat initial de six ans à six ans et six mois. Ce dispositif permet d'organiser le scrutin présidentiel aux mois d'avril et mai 2027 sans allonger trop le mandat des conseillers élus en juin 2021, tout en évitant la tenue d'élections au cours de la période estivale, peu propice à la participation électorale et au bon déroulement de la vie démocratique.

Le cinquième alinéa de l'article 1^{er} prévoit que les mandats des conseillers élus au mois de décembre 2027 prendra fin en mars 2033. En effet, en l'absence de disposition, la fin des mandats au mois de décembre 2027 prévue au quatrième alinéa, devrait conduire à un renouvellement général organisé au mois de décembre 2033. Or, il ressort de la volonté du législateur que les élections départementales, régionales, des assemblées de Corse, Guyane et Martinique aient lieu au mois de mars. Aussi, le projet de loi déroge à la durée de six ans prévue par le code électoral pour l'ensemble des élections concernées en ramenant à 5 ans et 3 mois la durée du mandat des conseillers et membres élus en 2021, permettant ainsi de revenir à un régime de droit commun à partir de 2033.

- **Remise d'un rapport du comité de scientifiques institué sur le fondement de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, 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.**

L'article 2 prévoit que la convocation des électeurs par décret en conseil des ministres est précédée de la remise d'un rapport du comité de scientifiques institué sur le fondement de

² LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

l'article L.3131-19 du code de la santé publique. Le dépôt de ce rapport, prévu au plus tard le 1^{er} avril 2021, soit en amont de l'adoption du décret de convocation des électeurs qui doit intervenir 6 semaines avant le scrutin, laisse le temps au Gouvernement de déposer, le cas échéant, un projet de loi relatif à un nouveau report des élections concernées s'il l'estime nécessaire. Ce dispositif permettra ainsi au Parlement de se prononcer sur un éventuel décalage de la date de scrutin en cas de dégradation de la situation sanitaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Les articles 1^{er} et 2 n'ont pas d'impact pérenne sur l'ordre juridique. Il s'agit de mesures transitoires et dérogatoires.

4.1.2 Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Néant. Les électeurs ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne ne votent pas aux élections départementales, régionales, à l'assemblée de Corse, de Martinique et de Guyane.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La modification du calendrier électoral en 2021 impacte le plan de charge des opérateurs en charge de la mise sous pli, du colisage et de l'acheminement de la propagande électorale. Ils devront se réorganiser afin d'assurer le bon déroulement de l'envoi des documents de propagande mais bénéficieront en contrepartie des conditions sanitaires plus favorables pour réaliser leurs missions logistiques.

4.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le report des élections départementales et régionales en juin 2021 et la prorogation du mandat des conseillers actuellement en fonctions impacte de manière transitoire leur fonctionnement, sans que les dispositions envisagées ne perturbent pour autant la gestion de ces collectivités.

4.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services en charge de l'organisation des élections verront le calendrier d'organisation des élections visées par le présent projet de loi décalé dans le temps. Toutefois, l'organisation à proprement parler du scrutin – qui s'étale de la prise de candidatures à la proclamation des résultats – reste identique.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L.1212-2, les dispositions envisagées ont été soumises le 10 décembre 2020 au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Ces dispositions flottantes ont vocation à s'appliquer le lendemain de leur publication au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2 Application dans l'espace

Ces dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des territoires non concernés par les élections dont le report est envisagé par le présent projet de loi, à l'instar des autres collectivités d'outre-mer relevant des articles 73 et 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

5.2.3 Textes d'application

Les élections visées par l'article 1^{er} du projet de loi seront convoquées dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire par décret du Premier ministre publié au moins six semaines avant la date du scrutin (Art L. 220, L. 357, L. 378, L. 558-29 du code électoral).

Article 3

1. ETAT DES LIEUX

L'article 1^{er} du décret n° 2019-142 du 27 février 2019 portant regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin crée, au 1^{er} janvier 2021, la Collectivité européenne d'Alsace. La Collectivité européenne d'Alsace est un département au sens de l'article 72 de la Constitution. Les circonscriptions administratives de l'Etat sont, quant à elles, maintenues.

Conformément à l'article 38 de la Constitution, l'article 12 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace a habilité le Gouvernement, dans un délai de douze mois à compter de sa promulgation (prolongé de quatre mois, conformément à l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19), à prendre par ordonnances différentes séries de mesures.

L'ordonnance n° 2020-1304 du 28 octobre 2020 porte diverses mesures institutionnelles relatives à la création de la Collectivité européenne d'Alsace : modifications terminologiques, modalités de transfert des fonctionnaires et agents contractuels, relations entre la Collectivité européenne d'Alsace et le représentant de l'Etat sur son territoire, dispositions électorales, adaptation des modalités d'organisation et de fonctionnement des organismes ou établissements institués par le législateur.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Au moment de la rédaction de l'ordonnance n° 2020-1304, aucun décalage du renouvellement général des conseils départementaux n'était prévu. L'ordonnance a donc été rédigée avec comme référence des élections organisées en mars 2021. Le report du renouvellement général des élections départementales et régionales en juin 2021 rend nécessaire l'adaptation de certaines dispositions qu'elle contient.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par l'article est d'adapter deux des mesures transitoires prévues par les articles 3 et 11 de l'ordonnance n° 2020-1304 du 28 octobre 2020 au report des élections départementales au mois de juin 2021.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

S'agissant de la modification de l'article 3, il a été envisagé d'indiquer une nouvelle date fixe (par exemple, le 30 septembre 2021). Cependant, en cas de nouveau report des élections départementales, il aurait alors à nouveau été nécessaire de modifier l'ordonnance. Cette option n'a pas été retenue.

Concernant le II de l'article 11, il a également été envisagé d'indiquer une date fixe et plus particulièrement le 1^{er} septembre 2021. Cette échéance permettait de s'aligner sur la logique initiale retenue dans l'article 11 à savoir l'obligation de délibérer dans un délai de 3 à 4 mois suivant les élections départementales. Pour la même raison que celle évoquée pour la modification de l'article 3, un éventuel nouveau report des élections départementales aurait impliqué une nouvelle modification de l'ordonnance.

3.2 OPTION RETENUE

L'article 3 de l'ordonnance n° 2020-1304 du 28 octobre 2020 précitée prévoyait à l'origine que le siège de la Collectivité européenne d'Alsace soit fixé au plus tard le 30 juin 2020. Le conseil départemental de la Collectivité européenne d'Alsace pourra fixer ce siège dans un délai de trois mois à compter du renouvellement général des conseils départementaux.

L'article 11 de l'ordonnance n° 2020-1304 du 28 octobre 2020 précitée prévoyait l'obligation de délibérer sur le régime indemnitaire et les conditions d'emploi s'appliquant à l'ensemble des personnels au plus tard au 1^{er} juillet 2022, dans un délai de six mois à compter de la date de sa première installation soit au plus tard le 2 juillet 2021. Compte tenu du report des élections et afin que le nouvel exécutif dispose d'un temps suffisant, il est proposé un délai de six mois à compter du renouvellement général des conseils départementaux.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Le dispositif retenu modifie les articles 3 et 11 de l'ordonnance n° 2020-1304 du 28 octobre 2020.

4.2 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La collectivité européenne d'Alsace bénéficiera d'un délai de trois mois à l'issue du renouvellement général des conseils départementaux pour fixer son siège et d'un délai de six mois pour délibérer sur le régime indemnitaire et les conditions d'emploi qui s'appliqueront à l'ensemble des personnels au plus tard au 1^{er} juillet 2022.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les mesures ont été présentées de manière informelle aux conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, la disposition envisagée a été soumise le 10 décembre 2020 au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Le dispositif retenu entre en vigueur à compter de la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

5.2.2 Application dans l'espace

Le dispositif retenu s'applique à la Collectivité européenne d'Alsace.

Article 4

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE CONSTITUTIONNEL

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, le législateur est compétent pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales.

Les articles 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 subordonnent l'action du législateur au respect du droit de suffrage et des principes de sincérité du scrutin et d'égalité devant le suffrage (Décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020).

1.3 CADRE GÉNÉRAL

Pour les scrutins concernés par la présente loi, les règles relatives à la campagne électorale et au financement de celle-ci sont celles définies par le code électoral dans ses dispositions communes.

Dans la mesure où les élections sont, au regard des règles de droit commun, censées se tenir au mois de mars 2021, les candidats ont, depuis le 1^{er} septembre 2020 – premier jour du sixième mois précédant l'élection – et jusqu'à ce que l'élection soit acquise, l'interdiction de :

- Porter à la connaissance du public numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit (Art L. 50-1 du code électoral) ;
- Afficher tout contenu relatif à l'élection en dehors de l'emplacement réservé par la mairie à cet effet et des panneaux d'affichage d'expression libre (3^e alinéa de l'article L. 51 du code électoral) ;
- Utiliser à des fins de propagande électorale tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle ou de procéder à des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin (article L. 52-1 du code électoral).

S'agissant du financement de la campagne électorale, les candidats aux élections régionales et départementales sont soumis depuis le 1^{er} septembre 2020 aux dispositions des articles L. 52-4 qui dispose que le mandataire financier désigné par le/les candidats recueille les fonds destinés au financement de la campagne pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection jusqu'à la date du dépôt de compte de campagne.

Par ailleurs, l'article L. 52-11 du code électoral fixe le plafond des dépenses électorales qui peuvent être exposées par les candidats au cours de cette période, indépendamment des dépenses de propagande directement prises en charge par l'Etat.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

En raison du report des élections au mois de juin 2021, les règles relatives au financement, au plafonnement et à l'organisation de la campagne électorale nécessitent d'être adaptées pour prévoir, outre la prolongation de la durée de comptabilisation des recettes et des dépenses au compte du mandataire et le relèvement du plafond des dépenses, l'adaptation des délais d'application des règles de propagande électorale aux nouvelles échéances.

Dès lors que les dispositions qui régissent ces différentes règles sont de nature législative, une intervention du législateur apparaît indispensable à leur évolution.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 4 du projet de loi vise notamment à tenir compte de l'impact du report envisagé des élections sur la campagne électorale des candidats. Il prend notamment acte de l'allongement de fait de la durée de la campagne électorale et en tire les conséquences sur son financement.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

S'agissant des périodes couvertes par les articles L. 50-1, L. 51, L. 52-1 et L. 52-4, il aurait pu être envisagé ne prendre aucune disposition. Cela aurait eu pour effet de décaler mécaniquement le début de ces périodes du 1^{er} septembre 2020 au 1^{er} décembre 2020. Toutefois, cette option n'était pas satisfaisante puisqu'elle aurait laissé un flou juridique sur le statut des infractions aux L. 50-1, L. 51 et L.52-1 que des candidats auraient pu commettre entre le mois de septembre et le mois de décembre 2020. Il en est de même pour les dépenses engagées et les recettes collectées durant ces trois mois dont le statut juridique aurait pu être incertain. Cette option a donc été écartée.

S'agissant des plafonds de dépenses, il aurait pu être envisagé de les maintenir tels quels. Toutefois, dans le cadre de l'examen de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, le plafond avait été majoré pour le second tour des élections municipales pour tenir compte de l'allongement de 3 mois de la durée de la campagne. La situation est donc similaire : qu'il s'agisse du second tour des élections municipales ou des élections visées par le présent projet de loi, les échéances sont décalées de trois mois allongeant d'autant la période de campagne. L'option de maintenir en l'état les plafonds a donc été écartée.

L'allongement de 50% de la durée de la campagne électorale (passage de six à neuf mois) aurait pu conduire à une majoration de 50% de ces plafonds. Toutefois, cette option n'a pas été retenue pour les raisons suivantes. D'une part, la majoration des plafonds n'a pour objet que d'absorber les surcoûts d'une campagne électorale plus longue et ainsi couvrir les coûts fixes (location de locaux de campagne, rémunération des équipes de campagne, etc.). D'autre part, les conditions sanitaires peuvent nécessiter pour les candidats une augmentation de certains postes de dépense (développement et maintenance de sites internet notamment) mais conduisent nécessairement à une réduction d'autres postes (organisation d'événements et de meetings, tractage sur voie publique).

S'agissant par ailleurs des modalités de majoration des plafonds, il aurait pu, comme pour le second tour des élections municipales, renvoyer à un décret le soin d'y procéder. Toutefois cette expérience a montré qu'il était nécessaire de donner au plus tôt de la visibilité aux candidats sur les conditions financières encadrant la campagne et ce d'autant qu'il existe un précédent qui a démontré que le calibrage (+ 20 %) était adapté.

3.2 OPTION RETENUE

Il a été décidé de maintenir expressément la date du 1^{er} septembre 2020 comme date à partir de laquelle sont applicables les interdictions visées aux articles L. 50-1, L. 51 et L. 52-1 du code électoral et l'obligation de computer les dépenses et les recettes de campagne visée à l'article L. 52-4 du code électoral (deuxième et troisième alinéa de l'article 4). Cela conduit dans les faits à un allongement de trois mois.

S'agissant du plafond de campagne, le surcoût éventuel occasionné par l'allongement de la période de campagne est pris en compte. Le plafond de dépense de l'article L. 52-11 du code électoral est majoré de 20% par le quatrième alinéa de l'article 4, soit dans une mesure identique à celle qui avait été retenue dans le cadre du report du second tour des élections municipales (Art 7 du décret n°2020-643 du 27 mai 2020).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1 Impacts sur l'ordre juridique interne

Ces mesures n'ont pas d'impact sur l'ordre juridique existant. Elles ne donnent lieu à aucune codification. Les mesures prévues viennent adapter les dispositions du code électoral en allongeant la durée d'interdictions des moyens de propagande prévus aux articles L. 50-1 et L. 52-1 et au dernier alinéa de l'article L. 51 du code électoral, la durée de comptabilisation des dépenses et de recettes de campagne par le mandataire financier. Elles majorent en outre, pour les seuls scrutins de juin 2021, les plafonds de dépense.

4.1.2 Impacts budgétaires

En majorant les plafonds de dépense de 20%, l'article 4 est susceptible d'accroître le montant total des remboursements accordés par l'Etat aux candidats.

Toutefois, il n'est pas possible de calculer l'impact budgétaire de la majoration du plafond des dépenses de campagne. En effet, le montant du remboursement forfaitaire dépend de différents paramètres inconnus à ce stade :

- Le nombre de candidats qui n'est connu qu'une fois la période de prise de candidatures achevée ;
- Les résultats obtenus par ces candidats, puisque le remboursement forfaitaire n'est versé qu'aux candidats qui ont obtenu plus de 5% des suffrages exprimés au premier tour (Art L. 52-11-1 du code électoral) ;
- Du montant de dépenses engagées par les candidats ;
- Des décisions de la CNCCFP qui approuve, rejette ou réforme les comptes de campagne déposés par les candidats.

Le coût exact de la majoration ne peut donc être anticipé. A tout le moins est-il possible d'estimer l'effet de la hausse de 20% sur le montant total des plafonds.

- Pour les élections départementales de 2015, la majoration de 20% aurait établi le montant du plafond du remboursement forfaitaire à 2 053€ pour le plus petit canton de France (le canton de L'Ile-d'Yeu) contre 1 711€. Pour le plus grand canton de France, le canton de Bobigny, le même plafond aurait été de 26 833€ contre 22 361€ en 2015. Pour mémoire, le total des dépenses retenues par la CNCCFP pour les candidats ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés aux élections départementales de 2015 était de 31 501 624€ ;
- Pour les élections régionales, les plafonds par région de 2015 majorés de 20% seraient les suivants :

Région	Montant en 2015 du plafond du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne par liste de candidats	Montant de 2015 majoré de 20%
Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine	771 655,00 €	925 986,00 €
Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes	806 544,00 €	967 852,80 €
Auvergne et Rhône-Alpes	1 060 070,00 €	1 272 084,00 €
Normandie	472 503,00 €	567 003,60 €
Bourgogne et Franche-Comté	404 516,00 €	485 419,20 €
Bretagne	460 993,00 €	553 191,60 €
Centre- Val de Loire	370 488,00 €	444 585,60 €
Ile-de-France	1 624 891,00 €	1 949 869,20 €

Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	782 123,00 €	938 547,60 €
Nord-Pas-de-Calais et Picardie	828 650,00 €	994 380,00 €
Pays de la Loire	514 141,00 €	616 969,20 €
Provence-Alpes-Côte d'Azur	689 230,00 €	827 076,00 €
Guadeloupe	80 196,00 €	96 235,20 €
La Réunion	138 063,00 €	165 675,60 €
Corse	68 498,00 €	82 197,60 €

En 2015, la CNCCFP avait retenu un montant total de dépenses de 42 914 001 € pour les candidats ayant obtenu au moins 5% de suffrages exprimés.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 1212-2, les dispositions envisagées ont été soumises le 10 décembre 2020 au Conseil national d'évaluation des normes qui a rendu un avis favorable.

5.2 MODALITES D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

L'article 4 entre en vigueur à compter de la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

5.2.2 Application dans l'espace

Ces dispositions sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des territoires non concernés par les élections dont le report est envisagé par le présent projet de loi.