

N° 467

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi tendant à sécuriser l'établissement des **procurations électorales**,*

Par M. François-Noël BUFFET,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

Sénat : 50 rect. et 468 (2019-2020)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LA PROCURATION : UNE MODALITÉ DE VOTE ENCADRÉE POUR RÉPONDRE À L'ABSENCE MOMENTANÉE D'UN ÉLECTEUR.....</b>	<b>5</b>
<b>A. LE VOTE PAR PROCURATION .....</b>	<b>5</b>
1. <i>Des motifs d'absence prédéfinis .....</i>	<i>6</i>
2. <i>Une seule procuration établie en France, au sein de la même commune.....</i>	<i>6</i>
3. <i>Des autorités « extérieures » pour établir les procurations.....</i>	<i>8</i>
<b>B. LA PROPOSITION DE LOI INITIALE : MIEUX INFORMER LE MANDATAIRE DE LA DEMANDE DE PROCURATION .....</b>	<b>9</b>
<b>II. LES APPORTS DE LA COMMISSION DES LOIS : ÉTENDRE LE RECOURS AUX PROCURATIONS ET SÉCURISER LE SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES DE JUIN 2020 .....</b>	<b>10</b>
<b>A. RENFORCER LES PRÉCAUTIONS SANITAIRES POUR ORGANISER LE SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES .....</b>	<b>11</b>
<b>B. ÉTENDRE LE RECOURS AUX PROCURATIONS .....</b>	<b>12</b>
1. <i>Un maximum de deux procurations par mandataire .....</i>	<i>12</i>
2. <i>L'assouplissement de la procédure.....</i>	<i>13</i>
3. <i>D'avantage de procurations établies au domicile et dans les hébergements collectifs.....</i>	<i>13</i>
<b>C. SÉCURISER LES OPÉRATIONS DE VOTE.....</b>	<b>15</b>
1. <i>La mise à disposition des équipements de protection .....</i>	<i>15</i>
2. <i>L'organisation du dépouillement .....</i>	<i>15</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>17</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>29</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>31</b>



## L'ESSENTIEL

Réunie le 27 mai 2020 sous la présidence de **Philippe Bas** (Les Républicains - Manche), la commission des lois a adopté, sur le rapport de **François-Noël Buffet** (Les Républicains - Rhône), la **proposition de loi n° 50 rect.** (2019-2020) de **Cédric Perrin** (Les Républicains - Territoire de Belfort) **tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales.**

Ce texte vise à **mieux informer le mandataire d'une procuration** pour s'assurer qu'il se rende au bureau de vote en lieu et place du mandant.

**Au regard de la crise sanitaire, la commission des lois a enrichi le texte en s'inspirant de la proposition de loi n° 455 (2019-2020),** déposée le 22 mai dernier par Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille, pour mieux protéger les électeurs et les candidats pour le second tour des élections municipales de juin 2020.

**La commission a étendu le recours aux procurations,** notamment pour les électeurs qui ne pourront pas se rendre dans les bureaux de vote, **et sécurisé les conditions d'organisation du scrutin.**

L'intitulé du texte adopté en commission a été adapté en conséquence. Il s'intitule désormais : « *Proposition de loi tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020* ».

### I. LA PROCURATION : UNE MODALITÉ DE VOTE ENCADRÉE POUR RÉPONDRE À L'ABSENCE MOMENTANÉE D'UN ÉLECTEUR

#### A. LE VOTE PAR PROCURATION

Les procurations permettent à un électeur empêché ou absent (**le mandant**) de désigner un autre électeur (**le mandataire**) pour se rendre à sa place au bureau de vote et y voter en son nom.

Dérogeant au principe de secret du vote<sup>1</sup>, les procurations sont strictement encadrées par le code électoral.

---

<sup>1</sup> *Le suffrage est « toujours universel, égal et secret » (article 3 de la Constitution).*

## 1. Des motifs d'absence prédéfinis

Introduites par la loi du 12 avril 1946<sup>1</sup>, les procurations ont longtemps été réservées à certaines catégories d'électeurs (militaires, forains, marins, *etc.*).

Leur périmètre s'est progressivement élargi, notamment après la suppression du vote par correspondance en 1975<sup>2</sup> : elles servent aujourd'hui à **pallier l'absence temporaire d'un électeur, pour des raisons personnelles comme professionnelles.**

### Voter par procuration : les trois motifs prévus par l'article L. 71 du code électoral

Un électeur peut voter par procuration pour **trois motifs** :

- il souffre d'un problème de santé ou d'un handicap ou doit porter assistance « à une personne infirme ou malade » ;
- il doit s'absenter pour des raisons personnelles ou professionnelles (déménagements, vacances, déplacements professionnels, formations, *etc.*) ;
- il purge une peine de prison.

En remplissant sa procuration, l'électeur atteste sur l'honneur qu'il se trouve dans l'une de ces trois situations.

**Dans les faits, les motifs avancés ne font toutefois l'objet d'aucune vérification.** La loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019<sup>3</sup> en a d'ailleurs tiré les conséquences : **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, tout électeur pourra, « sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration », sans avoir à se justifier.**

## 2. Une seule procuration établie en France, au sein de la même commune

Conformément à l'article L. 73 du code électoral, « *chaque mandataire ne peut disposer de plus de deux procurations, dont une seule établie en France* ».

Si cette limite n'est pas respectée, « *la ou les procurations qui ont été dressées les premières sont seules valables ; la ou les autres sont nulles de plein droit* »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 46-667 du 12 avril 1946 relative au vote par correspondance pour les électeurs empêchés ou absents.

<sup>2</sup> Loi du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>4</sup> Le maire doit alors avertir le mandant et le mandataire de la nullité de leur procuration (article R. 77 du code électoral).

### **Le nombre maximal de procurations<sup>1</sup>**

Sur le territoire national, un même mandataire peut être porteur :

- soit d'une seule procuration établie en France ;
- soit d'une procuration établie à l'étranger et d'une procuration établie en France ;
- soit de deux procurations établies à l'étranger.

**Par dérogation, les Français de l'étranger peuvent détenir jusqu'à trois procurations pour un même scrutin<sup>2</sup>.**

Toute manœuvre frauduleuse tendant à multiplier le nombre de procurations est punie de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende<sup>3</sup>. Elle peut également conduire à l'annulation de l'élection lorsque la sincérité du scrutin est en jeu<sup>4</sup>.

Le mandataire doit réunir deux conditions supplémentaires : jouir de ses droits électoraux et **être inscrit dans la même commune que le mandant** (mais pas forcément dans le même bureau de vote).

### **Voter dans la même commune que le mandant**

Prévue à l'article L. 72 du code électoral, cette règle permet au maire de **contrôler le nombre de procurations détenues par un même mandataire**.

Un **registre spécifique** est tenu en mairie afin d'inscrire les noms et prénoms du mandant et du mandataire, le nom et la qualité de l'autorité qui a établi la procuration, sa date d'établissement et sa durée de validité<sup>5</sup>. Les procurations sont également inscrites sur la **liste d'émargement** et annexées à la **liste électorale**.

**Pour plus de souplesse et élargir le « vivier » des mandataires, la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 autorise désormais le mandant à confier sa procuration à tout électeur, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d'une autre commune.**

<sup>1</sup> Source : instruction ministérielle du 9 mars 2020 relative aux modalités d'exercice du droit de vote par procuration.

<sup>2</sup> Article 13 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

<sup>3</sup> Articles L. 107 et L. 111 du code électoral.

<sup>4</sup> Conseil d'État, 16 juin 1986, Élections municipales de Propriano, affaires nos 63283 et 63467.

<sup>5</sup> Le registre des procurations peut être informatisé. Une version « papier » est toutefois présentée à tout électeur qui en fait la demande.

Cette réforme nécessite toutefois d'importants développements informatiques pour adapter le répertoire électoral unique (REU)<sup>1</sup>, qui permettra de contrôler plus directement le nombre de procurations reçues. **Son entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2022.**

### **3. Des autorités « extérieures » pour établir les procurations**

Les procurations ne sont pas dressées en mairie<sup>2</sup> mais par des **autorités « extérieures » au processus électoral**, mentionnées à l'article R. 72 du code électoral.

#### **Le formulaire de procuration**

Ce formulaire comprend trois parties détachables :

- la procuration, envoyée au maire de la commune concernée ;
- l'attestation sur l'honneur du mandant, à remettre à l'autorité chargée d'établir la procuration ;
- le récépissé, à remettre au mandant.

A l'inverse, **il ne comprend plus le volet « mandataire », que ce dernier recevait pour l'informer de la procuration<sup>3</sup>.**

Depuis 2013<sup>4</sup>, le mandant peut pré-remplir un formulaire en ligne, qui ne le dispense pas de se présenter devant les autorités compétentes.

Le mandant doit **comparaître personnellement** afin d'attester de son identité et de son souhait de donner procuration<sup>5</sup>. **En règle générale, il doit se déplacer jusqu'à la gendarmerie ou jusqu'au poste de police.**

---

<sup>1</sup> Opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, ce répertoire permet de gérer les listes électorales de manière centralisée. Il est tenu par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), à partir des informations transmises par les communes.

<sup>2</sup> Dans un avis du 6 juillet 2006, le Conseil d'État a considéré, qu'en l'état de la procédure, les agents territoriaux ne pouvaient pas établir de procuration en raison « des risques sérieux d'atteinte à la sincérité des opérations électorales, dans la mesure où ces agents seraient susceptibles de faire l'objet de pressions directes ou indirectes de la part de la municipalité ».

<sup>3</sup> Décret n° 2006-1244 du 11 octobre 2006 portant mesures de simplification en matière électorale.

<sup>4</sup> Décret n° 2013-1187 du 18 décembre 2013 portant simplification de l'exercice du droit de vote par procuration.

<sup>5</sup> En revanche, la présence du mandataire n'est pas requise.



### Les autorités compétentes pour établir les procurations

- le juge du tribunal d'instance et le greffier en chef ;
- tout autre magistrat ou autre greffier en chef, en activité ou à la retraite, désigné par le premier président de la cour d'appel ;
- tout officier de police judiciaire (OPJ), autre que le maire et ses adjoints, désigné par le juge du tribunal judiciaire<sup>1</sup> ;
- les délégués des OPJ, désignés par ces derniers avec l'agrément du juge du tribunal d'instance ;
- tout agent de police judiciaire (APJ) et tout membre de la réserve civile de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, désignés par le juge du tribunal judiciaire ;
- à l'étranger, l'ambassadeur, le chef de poste consulaire ou le consul honoraire de nationalité française habilité à cet effet par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Les procurations peuvent être établies pour un seul scrutin ou pour une certaine durée, limitée à un an sur le territoire national et à trois ans pour les Français de l'étranger<sup>2</sup>. Une seule procuration suffit lorsque plusieurs élections sont organisées le même jour.

**Aucun délai limite n'existe pour l'établissement des procurations :** un électeur peut demander à rédiger une procuration à tout moment, y compris le jour du scrutin. Une procuration établie trop tardivement peut toutefois devenir inopérante : le mandataire ne peut pas voter lorsque la mairie n'a pas encore reçu le document qui en atteste<sup>3</sup>.

Le mandant a « *toujours la faculté de résilier sa procuration* » et peut voter « *personnellement s'il se présente au bureau de vote avant que le mandataire ait exercé ses pouvoirs* »<sup>4</sup>.

### **B. LA PROPOSITION DE LOI INITIALE : MIEUX INFORMER LE MANDATAIRE DE LA DEMANDE DE PROCURATION**

La proposition de loi (PPL) vise à **améliorer l'information du mandataire** en précisant qu'il est « *informé de la demande d'établissement* » de la procuration et des « *conditions d'organisation du vote* ».

Ses conditions de mise en œuvre seraient précisées par décret en Conseil d'État. Cédric Perrin, auteur de la PPL, plaide pour un envoi

---

<sup>1</sup> En pratique, l'ordonnance du juge d'instance n'est pas nominative : elle désigne, d'une manière générale, les catégories d'officiers de police judiciaire compétents et le lieu où ils exercent leurs fonctions (Conseil d'État, 13 mars 2002, Élections municipales de Saint-Tropez, affaire n° 234967).

<sup>2</sup> Article R. 74 du code électoral.

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, 18 janvier 2013, Élections législatives dans la deuxième circonscription de l'Eure, décision n° 2012-4638 AN.

<sup>4</sup> Articles L. 75 et L. 76 du code électoral.

électronique à l'adresse du mandataire, qui serait remplacé par courrier postal « *en l'absence d'accès à un moyen de communication dématérialisé* »<sup>1</sup>.

Pour l'auteur, il s'agit de **sécuriser l'utilisation des procurations** : « *en pratique, si le mandant oublie d'en informer son mandataire, cela peut avoir pour conséquence d'empêcher l'exercice de son droit de vote* ». Il regrette ainsi la suppression, en 2006, du volet « mandataire » du formulaire de procuration (voir *supra*).

La proposition de loi tend, plus largement, à **sécuriser les opérations de vote**. Le jour du scrutin et jusqu'à la fin du dépouillement, les membres du bureau de vote et les représentants des candidats seraient chargés de contrôler la régularité des procurations.

**La commission n'a toutefois pas retenu ce dispositif (amendement de suppression COM-13)** : le contrôle des procurations établies relève du maire, sous le contrôle du juge de l'élection. Dès lors, « *il n'appartient pas au bureau de vote, pour refuser d'enregistrer le vote d'un mandataire, de contrôler soit la compétence territoriale de l'autorité devant laquelle a été établie la procuration, soit le respect des conditions prévues* » par le code électoral<sup>2</sup>.

## II. LES APPORTS DE LA COMMISSION DES LOIS : ÉTENDRE LE RECOURS AUX PROCURATIONS ET SÉCURISER LE SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES DE JUIN 2020

La commission des lois a souhaité que ce texte permette de **sécuriser le second tour des élections municipales**, initialement prévu le 22 mars 2020 et reporté en raison de l'épidémie de covid-19<sup>3</sup>.

Son périmètre permet, en effet, de réaliser deux avancées majeures pour renforcer la sécurité sanitaire du scrutin : étendre les procurations et mieux organiser les opérations de vote.

La commission s'est largement inspirée de la **proposition de loi n° 455 (2019-2020)**, déposée par Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille pour mieux protéger les électeurs et les candidats pour le second tour des élections municipales de juin 2020.

**Il s'agit d'un enjeu de santé - l'impératif sanitaire devant primer en toute circonstance - mais également démocratique** : inutile de rappeler que le taux d'abstention a atteint 55,25 % des inscrits lors du premier tour, en hausse de 18,8 points par rapport au scrutin de 2014.

---

<sup>1</sup> Source : exposé des motifs de la proposition de loi.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 4 mai 1973, Élections municipales de Croce.

<sup>3</sup> Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

## **A. RENFORCER LES PRÉCAUTIONS SANITAIRES POUR ORGANISER LE SECOND TOUR DES ÉLECTIONS MUNICIPALES**

Conformément à la décision prise par le Gouvernement, **ce scrutin se déroulera le 28 juin prochain dans 4 857 communes**, dont 3 455 communes de moins de 1 000 habitants et 1 442 communes de 1 000 habitants et plus. **16,5 millions d'électeurs** seront appelés aux urnes, dans un contexte sanitaire encore incertain.

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

Dans son avis du 18 mai dernier, le comité de scientifiques<sup>1</sup> 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**.

Il précise, enfin, qu'il « *est encore trop tôt pour évaluer le niveau de circulation (du virus) pendant le mois de juin. Les premières estimations ne seront sans doute disponibles que dans quelques semaines. Cette évaluation pourrait alors motiver, selon ses résultats, une nouvelle interruption du processus électoral* ». Il appelle donc « *à tenir compte de la situation épidémiologique dans les 15 jours précédant la date décidée du scrutin, ainsi qu'à une surveillance soutenue 15 jours après le scrutin* ».

**Compte tenu des risques sanitaires liés à l'épidémie de covid-19, la commission a souhaité que cette proposition de loi s'applique directement aux élections municipales et communautaires organisées en juin 2020, en métropole comme dans les outre-mer (amendements COM-9 et COM-10).**

Reprenant un engagement du Gouvernement, la commission a également inscrit dans la loi l'obligation de **consulter le comité de scientifiques au plus tard quinze jours avant le scrutin** afin qu'il se prononce « *sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires* » correspondants.

L'intitulé du texte a été adapté en conséquence. Il s'intitule désormais : « *Proposition de loi tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020* » (amendement COM-16).

---

<sup>1</sup> *Institué par la loi d'urgence du 23 mars précitée, le comité de scientifiques est composé de 14 membres chargés de « rendre 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 ».*

## B. ÉTENDRE LE RECOURS AUX PROCURATIONS

Dans notre tradition républicaine, les procurations s'adressent aux électeurs temporairement absents. Pour l'ancien sénateur Patrice Gélard, elles répondent « à la louable volonté de faciliter la participation civique des citoyens dont la disponibilité ne saurait être toujours exigée le jour d'une échéance électorale »<sup>1</sup>.

**Le nombre de procurations reste d'ailleurs peu documenté** : elles auraient représenté 5,4 % des voix exprimées au second tour de l'élection présidentielle de 2012 (soit environ 1,5 million de votants). À Paris, ce chiffre aurait atteint 7,3 % des suffrages exprimés<sup>2</sup>.

**La crise sanitaire invite toutefois à changer de paradigme.** En juin prochain, les procurations seront indispensables pour les citoyens qui ne peuvent 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.

### 1. Un maximum de deux procurations par mandataire

**La commission propose qu'un même mandataire puisse recevoir deux procurations.** Il pourrait donc disposer, par rapport à l'état de droit, d'une procuration supplémentaire établie sur le territoire national (**amendement COM-11**).

Il s'agit ainsi de **revenir au droit applicable avant 1988**, par exemple pour qu'un électeur puisse disposer d'une procuration pour ses deux parents, grands-parents ou arrières grands-parents.

En 1988<sup>3</sup>, le Gouvernement avait souhaité réduire le nombre de procurations pour éviter les manœuvres frauduleuses. Ce risque est toutefois maîtrisé grâce au registre des procurations, tenu dans chaque commune.

**Les Français de l'étranger pourraient toujours détenir trois procurations**<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi n° 120 (1995-1996) tendant à reconnaître le vote par procuration au bénéfice des députés, conseillers régionaux ou conseillers généraux membres du collège électoral sénatorial.

<sup>2</sup> Baptiste Coulmont, Arthur Charpentier, Joël Gombin, Un homme, deux voix. Le vote par procuration, *La vie des idées*, 2014.

<sup>3</sup> Loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux.

<sup>4</sup> En application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée.

## 2. L'assouplissement de la procédure

- *Faciliter les procurations pour la famille proche*

À titre dérogatoire, un électeur pourrait disposer d'une **procuracion dans une autre commune mais uniquement pour voter au nom d'un ascendant, d'un descendant, de son frère ou de sa sœur (amendement COM-11)**.

Le nombre de procuracions par mandataire resterait limité à deux, y compris dans cette hypothèse. En l'absence d'adaptation du répertoire électoral unique (REU), les communes concernées devront s'échanger des informations pour s'assurer du respect de cette règle.

Le lien de parenté pourra être démontré par tout moyen, notamment en fournissant une copie du livret de famille.

Comme l'ont indiqué Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille, cette disposition vise à « *étendre le vivier des mandataires* » afin d'**apporter des solutions concrètes aux « personnes âgées ou fragiles isolées et (qui) n'ont personne à qui confier leur procuracion »<sup>1</sup>**.

- *Maintenir les procuracions établies pour le scrutin de mars dernier*

Dans un objectif de simplification administrative, les procuracions établies pour le scrutin de mars dernier seraient maintenues, sauf décision contraire du mandant (**amendement COM-12**).

La commission s'est inspirée de la loi d'urgence du 23 mars 2020, qui prévoit un dispositif similaire pour les élections consulaires.

## 3. Davantage de procuracions établies au domicile et dans les hébergements collectifs

**La commission des lois souhaite également que davantage de procuracions soient établies au domicile des électeurs et dans les hébergements collectifs**, notamment dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) (**amendement COM-11**).

Le code électoral prévoit déjà que les autorités compétentes se déplacent pour établir des procuracions « *à la demande des personnes qui, en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement (pas) comparaître devant (elles)* »<sup>2</sup>.

Le Gouvernement a également rappelé que les officiers de police judiciaire pouvaient déléguer leurs prérogatives aux directeurs des

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi n° 455 (2019-2020) précitée.

<sup>2</sup> Article R. 72 du code électoral.

hébergements collectifs « afin de recevoir les demandes de procuration des personnes vulnérables qui y sont hébergées »<sup>1</sup>.

Ce dispositif est toutefois laissé à la libre appréciation de l'administration, pour qui il ne constitue pas toujours une priorité. Il paraît également **inadapté à la nature même du covid-19** car « des personnes exposées à un risque de contamination auront l'interdiction de se déplacer pour établir leur procuration, y compris en l'absence de symptôme »<sup>2</sup>.

**La procédure à suivre reste également complexe** : les mandants doivent saisir les autorités compétentes par écrit (malgré l'absence de formulaire « type ») et fournir « un certificat médical ou (...) tout document officiel justifiant que l'électeur est dans l'impossibilité manifeste de comparaître »<sup>3</sup>. Un simple appel téléphonique ne suffit pas<sup>4</sup>.

**En conséquence, la commission a consacré un droit pour certains électeurs de demander aux autorités compétentes de se déplacer jusqu'à leur domicile pour établir leur procuration.**

Ce droit serait accordé aux personnes :

- infectées par le covid-19 ou récemment exposées à un risque d'infection, y compris lorsqu'elles sont mises en quarantaine ou placées en isolement dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

- souffrant d'une vulnérabilité physique, selon une liste fixée par le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) et y compris lorsqu'elles sont accueillies dans des hébergements collectifs. L'objectif est ainsi de protéger les personnes qui risquent le plus de développer des formes graves du virus (personnes âgées de 65 ans et plus, malades atteints d'un cancer évolutif sous traitement, etc.)<sup>5</sup>.

Par parallélisme des formes, ce dispositif s'appliquerait également aux électeurs souhaitant retirer leur procuration.

**Ce dispositif implique une grande mobilisation de la part du Gouvernement** : il devra organiser un véritable « **service public des procurations** » et mobiliser les ressources nécessaires pour permettre aux électeurs les plus fragiles d'exercer leur droit de vote.

---

<sup>1</sup> Instruction ministérielle du 9 mars 2020 relative aux modalités d'exercice du droit de vote par procuration.

<sup>2</sup> Exposé des motifs de la proposition de loi n° 455 (2019-2020) précitée.

<sup>3</sup> Article R. 73 du code électoral.

<sup>4</sup> Conseil constitutionnel, 18 octobre 2012, Élections législatives dans la douzième circonscription des Bouches-du-Rhône, décision n° 2012-4620 AN et Conseil d'État, 10 octobre 1896, affaire n° 69333.

<sup>5</sup> Voir, pour plus de précisions, l'avis du Haut Conseil de la santé publique en date du 20 avril 2020, dressant la liste des personnes à risque de forme grave de covid-19 ([www.hcsp.fr](http://www.hcsp.fr)).

## C. SÉCURISER LES OPÉRATIONS DE VOTE

### 1. La mise à disposition des équipements de protection

Comme l'indique le comité de scientifiques, « le port du masque est préconisé pour les électeurs, qui doivent pouvoir en disposer. Le port de masques chirurgicaux (et non de masques grand public) doit être obligatoire pour les membres du bureau et les personnes participant à l'organisation du scrutin, qui doivent aussi bénéficier d'une visière de protection ». Le 22 mai dernier, le Gouvernement a d'ailleurs confirmé que le port du masque serait obligatoire dans l'ensemble des bureaux de vote.

**En conséquence, la commission des lois a souhaité que des équipements de protection adaptés soient mis à la disposition des électeurs qui n'en disposent pas et des personnes participant aux opérations électorales (président du bureau de vote et assesseurs, délégués des candidats, scrutateurs du dépouillement et agents municipaux).**

Cette dépense serait prise en charge par l'État, au même titre que les autres dépenses liées à l'organisation du scrutin<sup>1</sup> (**amendement COM-14**).

Sur le plan pratique, l'électeur devra conserver son masque pour voter, y compris au moment de « faire constater son identité » au sens de l'article L. 62 du code électoral. Il incombera donc au Gouvernement de modifier sa circulaire du 9 mars dernier, qui autorisait les membres du bureau de vote à demander à l'électeur « d'enlever son masque momentanément, faute de quoi (il) n'était pas autorisé à voter »<sup>2</sup>.

### 2. L'organisation du dépouillement

Enfin, la commission a mieux encadré l'organisation du dépouillement (**amendement COM-15**). L'objectif est d'éviter tout risque de propagation de l'épidémie, alors que de nombreux citoyens ont l'habitude de se rassembler dans les bureaux de vote pour attendre les résultats.

**Chaque président de bureau de vote pourrait déterminer le nombre de personnes autorisées à participer ou à assister au dépouillement, en fonction des consignes sanitaires et de la superficie des locaux.**

---

<sup>1</sup> Article L. 70 du code électoral.

<sup>2</sup> Circulaire relative à l'organisation des élections municipales des 15 et 22 mars 2020 en situation d'épidémie de coronavirus covid-19.

En plus des scrutateurs, les candidats pourraient disposer d'au moins un représentant afin de contrôler les opérations de dépouillement. Les résultats du scrutin seraient rendus publics sans délai, soit par voie d'affichage, soit par voie électronique<sup>1</sup>.

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

**Ce texte sera examiné en séance publique le 2 juin 2020.**

---

<sup>1</sup> *Ce dispositif étant plus souple que l'actuel article R. 67 du code électoral, qui prévoit que « le résultat est proclamé en public par le président du bureau de vote et affiché en toutes lettres par ses soins dans la salle de vote ».*



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 27 MAI 2020

**M. Philippe Bas, président.** – Une proposition de loi ayant trait au régime des procurations, celle de notre collègue Cédric Perrin, a été déposée sur le Bureau du Sénat en octobre 2019.

Nous décidons aujourd’hui de l’examiner en commission en raison de circonstances nouvelles : la tenue prévue du second tour des élections municipales le 28 juin prochain. Le rapporteur vous proposera des amendements qui facilitent le régime des procurations et la tenue des bureaux de vote pour ces élections municipales et les élections communautaires. Ces amendements sont sans mystère : ils reprennent les dispositions de la proposition de loi que j’ai déposée vendredi dernier, avec Bruno Retailleau et Hervé Marseille, ayant pour but qu’il y ait le moins d’abstentions possible lors de ce scrutin.

La proposition de loi de Cédric Perrin n’est pas encore inscrite à l’ordre du jour du Sénat, la Conférence des présidents devant en délibérer aujourd’hui même. Nous prenons un peu d’avance, ce qui ne présente pas d’inconvénient, puisque nous pouvons à tout moment examiner un rapport sur une proposition de loi qui a été déposée. Ce texte pourrait être inscrit à l’ordre du jour très rapidement, puisque le groupe Les Républicains a accepté de reporter à la fin du mois de juin prochain sa demande d’inscription de la proposition de loi portant création d’un fonds d’urgence pour les Français de l’étranger victimes de catastrophes naturelles ou d’événements politiques majeurs. Un espace pourrait donc se libérer pour la séance du 2 juin. Cela donnerait une chance au texte de Cédric Perrin, si le Gouvernement décidait de déclencher la procédure accélérée, d’être examiné par l’Assemblée nationale en temps utile pour le 28 juin. Nos propositions étant d’intérêt public, nous n’avons pas de raison d’en douter.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Nous examinons donc dans l’urgence la proposition de loi de Cédric Perrin tendant à sécuriser l’établissement des procurations électorales, déposée le 11 octobre dernier, mais ayant pris une nouvelle dimension avec la crise sanitaire.

Inutile de revenir sur le report des élections municipales, communautaires et métropolitaine, un sujet connu de tous : 16,5 millions d’électeurs seront appelés aux urnes le 28 juin prochain dans 4 857 communes, dont 1 442 communes de 1 000 habitants et plus.

Dans ce contexte, ce scrutin implique de prendre un certain nombre de précautions sanitaires, comme l'a indiqué le comité de scientifiques dans son avis du 18 mai dernier. Il nous faut donc travailler en amont et de manière pragmatique afin de renforcer la sécurité sanitaire dans tous les bureaux de vote.

Le Gouvernement a déclaré qu'il partageait cet objectif. Nous l'invitons donc à soutenir la démarche lancée par les présidents Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille avec le dépôt, vendredi dernier, de leur proposition de loi visant à mieux protéger les électeurs et les candidats pour le second tour des élections municipales de juin 2020. Mais, sans procédure accélérée, ce texte ne peut pas être inscrit à l'ordre du jour du Sénat avant un délai de six semaines, ce qui serait trop tardif au regard du contexte électoral.

La réflexion doit être collaborative, mais également évolutive : des incertitudes demeurent concernant l'évolution de l'état sanitaire du pays et la situation que nous connaissons à la fin du mois de juin. C'est pour cela qu'il nous faut solliciter un nouvel avis du comité de scientifiques, quinze jours avant l'échéance.

La proposition de loi de Cédric Perrin vise à mieux informer le mandataire d'une procuration pour s'assurer qu'il se rende jusqu'au bureau de vote en lieu et place du mandant. Cette information serait réalisée par voie dématérialisée ou par courrier, lorsque le mandataire n'a pas accès à internet. En réalité, Cédric Perrin regrette la suppression, en 2006, du volet « mandataire » du formulaire de procuration, que le mandataire recevait pour l'informer de la procédure. Il arrive en effet que le mandant oublie d'informer son mandataire, même si une telle omission ne représente pas la majorité des cas.

La proposition de loi tend également à faire contrôler les procurations établies par les membres du bureau de vote et les représentants des candidats. Cette disposition me semble toutefois peu opportune : comme le confirme la jurisprudence, ce contrôle relève davantage de l'autorité qui établit la procuration et du maire qui la reçoit.

Plus fondamentalement, je vous propose d'utiliser ce véhicule législatif pour reprendre les propositions des présidents Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille. La proposition de loi serait ainsi recentrée sur le second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines.

Cette méthode n'est pas habituelle, j'en conviens, mais elle me semble adaptée à l'urgence de la situation : le scrutin ayant lieu dans un mois, les électeurs doivent pouvoir s'organiser en amont, notamment lorsqu'ils ne peuvent pas se rendre jusqu'aux bureaux de vote pour des raisons de santé.

Il nous faut d'abord étendre le recours aux procurations. Dans notre tradition républicaine, les procurations s'adressent aux électeurs temporairement absents et ne font pas l'objet d'une grande attention, il faut bien le reconnaître...

Notre ancien collègue Patrice Gélard disait que les procurations répondent « à la louable volonté de faciliter la participation civique des citoyens dont la disponibilité ne saurait être toujours exigée le jour d'une échéance électorale ». Nous n'avons d'ailleurs aucun chiffre sur le nombre total de procurations : une étude universitaire évoque 1,5 million de procurations pour l'élection présidentielle de 2012, soit 5,4 % des voix exprimées. Ce taux est toutefois beaucoup plus important dans les grandes villes, comme notre capitale.

La crise sanitaire nous invite à changer de paradigme : en juin prochain, les procurations seront indispensables pour les citoyens qui ne peuvent pas se rendre jusqu'aux bureaux de vote, soit parce qu'ils sont atteints du covid-19, soit parce qu'ils présentent une vulnérabilité physique.

Il est donc proposé que chaque mandataire puisse recevoir deux procurations établies sur le territoire national, contre une seule aujourd'hui. Cette proposition n'est pas extravagante : elle s'inspire du droit applicable avant 1988. Je rappelle également que les Français établis hors de France peuvent recevoir jusqu'à trois procurations et que cela ne pose pas de difficulté particulière.

Nous avons ensuite une difficulté concernant le « vivier », si l'on peut dire, des mandataires : ces derniers doivent être inscrits dans la même commune que leur mandant, en application de l'article L.72 du code électoral.

On comprend l'objectif de cette règle, qui est de permettre au maire de contrôler le nombre de procurations détenues par un même mandataire. Elle représente toutefois une contrainte pour nos concitoyens : certaines personnes isolées ne connaissent personne dans leur commune et ne peuvent donc pas établir de procuration.

Nous aurons une solution à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 : le répertoire électoral unique (REU) sera modifié pour comptabiliser le nombre de procurations et procéder aux vérifications nécessaires. Contrairement à aujourd'hui, le mandataire et le mandant pourront être inscrits dans deux communes différentes.

Dans l'attente de ce développement informatique, nous devons nous adapter à la situation sanitaire. À titre dérogatoire, nous proposons de permettre à un électeur de disposer d'une procuration dans une autre commune, mais uniquement pour voter au nom d'un ascendant, d'un descendant, d'un frère ou d'une sœur.

Dans ce même objectif de simplification, il nous apparaît opportun de maintenir les procurations établies pour le scrutin de mars dernier. Le mandant pourra toutefois s'y opposer et retirer sa procuration, sa volonté devant respectée en toute circonstance.

Nous devons également prêter une attention toute particulière aux personnes les plus fragiles. Le code électoral prévoit déjà la possibilité pour les autorités compétentes de se rendre à leur domicile afin d'établir les procurations.

Ce dispositif de « procuration à domicile » présente toutefois trois lacunes : il est laissé à la libre appréciation de l'administration, qui ne dispose pas toujours des moyens nécessaires pour le mettre en œuvre ; il est inadapté à la nature même du covid-19 puisqu'il ne couvre que les personnes atteintes d'une maladie ou d'une infirmité grave, et non les personnes exposées à un risque de contamination et n'ayant pas encore développé de symptôme ; la procédure à suivre reste complexe : les mandants doivent saisir les autorités compétentes par écrit malgré l'absence de formulaire type et fournir un certificat médical ; un simple appel téléphonique ne suffit pas, comme l'a rappelé le Conseil d'État.

En conséquence, nous proposons de consacrer un droit, pour certains électeurs, d'établir leur procuration à domicile, notamment lorsqu'ils risquent de développer une forme grave de covid-19 ou qu'ils sont mis en quarantaine dans le cadre de l'état d'urgence.

Cette procédure serait étendue au retrait des procurations, qui doit être réalisé selon les mêmes formes que leur établissement. Si nous aidons une personne âgée à établir sa procuration, il faut également l'aider à la retirer, si elle le souhaite.

Cette stratégie impliquera une grande mobilisation de la part du Gouvernement : il devra organiser un véritable « service public des procurations » et mobiliser les moyens nécessaires pour permettre aux électeurs les plus fragiles d'exercer leur droit de vote. Le ministre de l'intérieur a déjà évoqué la mobilisation des directeurs d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), ce qui semble aller dans le bon sens, à condition de bien encadrer la procédure.

Enfin, nous proposons de sécuriser les opérations de vote. En cohérence avec les propos du ministre de l'intérieur, il s'agit de préciser dans la loi que des équipements de protection, notamment des masques, doivent être mis à la disposition des électeurs et de toutes les personnes qui participent aux opérations de vote. Cette dépense doit être prise en charge par l'État, au même titre que les autres dépenses liées à l'organisation du scrutin.

Sur le plan pratique, les médias se sont fait écho d'une éventuelle difficulté au regard de l'article L. 62 du code électoral, qui prévoit que l'électeur doit « faire constater son identité ». Le Gouvernement devra

préciser ce point en séance et modifier une circulaire du 9 mars dernier, qui permettait aux membres du bureau de vote de demander à l'électeur de retirer son masque pour permettre son identification.

Nous prévoyons également de mieux encadrer l'organisation du dépouillement. Chacun sait, de son expérience personnelle, que le dépouillement peut réunir de nombreux électeurs jusqu'à l'annonce des résultats, ce qui peut représenter un risque sur le plan sanitaire. Il faut donc que chaque président de bureau de vote puisse limiter le nombre de personnes présentes au dépouillement, sans que cela enlève des garanties aux candidats concernant le comptage des voix.

**M. Philippe Bas, président.** – L'Assemblée nationale et le Sénat ont su adopter en moins d'une semaine une loi sur l'état d'urgence sanitaire puis une loi prolongeant cet état d'urgence. Il ne serait pas excessif d'attendre du Gouvernement un effort comparable s'agissant de l'adoption de cette proposition de loi dans un délai assez court pour que l'ensemble des administrations publiques et de nos concitoyens puissent se préparer et bénéficier des assouplissements qu'elle apporterait. Je ne vois en tout cas aucun obstacle de procédure qui s'y oppose.

**M. Éric Kerrouche.** – Je suis d'accord avec ce que vous venez de dire : le pouvoir législatif ne doit pas être toujours celui à qui on demande de se dépêcher ; l'exécutif devrait aussi pouvoir le faire de temps à autre. Ce que vous proposez, c'est de faire une bouture : substituer un être à un autre en espérant que le greffon prospère dans le premier texte.

Le choix a été fait de maintenir le premier tour des élections municipales le 15 mars dernier ; si les acteurs politiques avaient disposé de toutes les informations dont disposait le Président de la République, ces élections auraient été reportées. Tel n'a pas été le cas ; le premier tour s'est tenu alors que l'on savait que le second ne pourrait pas être organisé.

La participation a baissé de 21 points par rapport à 2014 ; l'abstention a été fortement différentielle, progressant avec l'âge, parce que les plus fragiles ne se sont pas déplacés. Cela a eu des effets sur le vote, bien entendu. Si les règles applicables aux communes de moins de 1 000 habitants s'étaient appliquées au-delà de ce seuil, nombre de municipalités n'auraient pas pu être installées, car la part d'électeurs inscrits n'aurait pas été suffisante. Ces élections ont été validées et c'est la moins mauvaise des solutions possibles.

Nous savons très bien que l'abstention sera tout aussi forte au second tour. Des enquêtes d'opinion le révèlent régulièrement : les Français ne veulent pas que le vote ait lieu si tôt après le déconfinement et un tiers d'entre eux seulement prévoit d'aller voter. On les comprend : leur sécurité sanitaire n'est pas assurée.

Sans dire que cette proposition de loi est incomplète, elle est néanmoins dans une logique palliative, en facilitant les procurations.

Pourquoi pas, mais cela présente des inconvénients : dans une procuration, le mandant ne peut jamais être certain que le mandataire respecte son choix ; comme le comité de scientifiques l'a indiqué, les opérations nécessaires au recueil des procurations posent aussi des questions sanitaires.

C'est donc une solution imparfaite. Sans la remettre en cause, nous proposerons en complément de mettre en place un vote postal. Là encore, ce n'est pas une solution parfaite, mais elle pourrait rassurer les électeurs. Nous devons collectivement trouver des solutions qui rassurent. Si les estimations en matière de participation sont justes, ce serait un problème non seulement pour le système politique, mais aussi pour les élus, qui sont d'autant plus légitimes que la participation a été forte.

**M. Jean-Yves Leconte.** – J'exprimerai une optique différente : le Parlement n'a pas à rendre réalisable une décision que l'exécutif a pris sans en mesurer les conséquences sur la légitimité des élus.

La commission des affaires européennes, dont je suis membre, a émis un avis politique sur l'état de droit dans l'Union européenne à l'occasion de la pandémie qui rappelle notamment que « les autorités nationales devraient s'abstenir de procéder à des modifications de la législation électorale pendant la pandémie. » C'est très exactement ce que nous sommes en train de faire. Faut-il accepter cette logique d'un scrutin alors qu'une campagne électorale classique est exclue, comme l'a confirmé le comité de scientifiques ? Une élection, est-ce seulement un scrutin ?

Et puis, il y a la manière de faire. Parmi les protections contre une modification de la législation électorale avant un scrutin, il y a le délai pour présenter une proposition de loi. Vous proposez de le contourner : on peut dire que c'est malin. Mais lorsqu'on regarde la proposition de loi de Cédric Perrin, on y trouve le renforcement de l'information et du contrôle sur les procurations ; ce que vous proposez, c'est tout le contraire. Notre pratique habituelle suivant une interprétation particulièrement stricte de l'article 45 de la Constitution, je suis étonné que, pour des raisons d'opportunité, que je comprends, nous fassions tout le contraire. C'est un précédent. Je serais curieux de savoir quel périmètre nous proposera le rapporteur au regard de l'article 45 de la Constitution... Cela me pose un problème de principe de modifier la législation électorale à quelques semaines d'un scrutin qui promet, de surcroît, d'être un peu particulier.

**Mme Josiane Costes.** – Après le 15 mars dernier, j'ai déposé une proposition de loi, dont les dispositions sont reprises par mes amendements. Dans mon département, la population est très âgée, et lors d'une élection se déroulant en hiver, nous avons constaté une baisse de la participation. Rendre possible de recevoir trois procurations au lieu de deux serait très utile dans ce type de département. Nous avons tous des parents âgés qui ne peuvent pas se déplacer.

**M. André Reichardt.** – Je partage l'opinion d'Eric Kerrouche. À titre personnel, je suis très hostile à l'organisation de ce second tour, pour des raisons sanitaires.

Je suis sénateur d'une région, l'Alsace, qui a énormément souffert du covid-19. Certains de mes amis élus – pardonnez-moi d'être passionnel – sont morts à cause des élections et de la campagne qui les a précédées. C'est tout à fait clair lorsqu'on en parle avec leur famille. Je suis donc très sévère avec ceux qui organisent le second tour dans ces conditions. Il n'y aura pas de campagne électorale sérieuse.

Je rejoins Jean-Yves Leconte, mon collègue de la commission des affaires européennes. Lorsque j'entends notre ambassadeur en Pologne nous dire en visioconférence que les autorités de ce pays avaient défendu l'organisation – finalement reportée – de l'élection présidentielle en citant le cas du premier tour des élections municipales en France, je suis d'autant plus sévère.

Cela dit, je veux bien rendre hommage à la volonté des présidents Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille de faire en sorte que cela se passe le moins mal possible. Mais je rejoins Eric Kerrouche : je ne suis pas du tout sûr que, avec l'assouplissement des procurations et la mise en place d'un service public des procurations, on ne choisisse pas un remède plus risqué que le mal.

**M. Philippe Bas, président.** – Cela va de soi, mais il est bon de le préciser : il n'est pas nécessaire, pour soutenir cette proposition de loi, d'approuver l'organisation du second tour des élections municipales le 28 juin prochain. C'est parce que la décision a été prise que nous pensons qu'il faut protéger le plus possible nos concitoyens.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il existe dans la littérature ou les mathématiques des preuves par l'absurde. Comme Jean-Yves Leconte, je dirais que vous nous proposez un subterfuge dont personne n'est dupe...

**M. Philippe Bas, président.** – Pour qu'il y ait subterfuge, il faudrait qu'il y ait une intention cachée. Or, il n'y en a pas. Le moyen que nous proposons est tout à fait respectueux du droit parlementaire et de notre Constitution.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Vous proposez donc, par un moyen respectueux du droit parlementaire, d'utiliser une proposition de loi qui dispose que le mandataire d'une procuration doit en être informé, et dont le but est de sécuriser cette procédure.

Peut-on inférer de l'article 45 de la Constitution que l'on peut utiliser ce véhicule pour tout dire sur l'organisation des procurations ? Je l'accepterais bien volontiers, mais à condition – et c'est un combat permanent pour moi – que l'on fasse preuve de la même largeur d'esprit et de la même bénévolence à l'égard de tous les autres textes.

Nous savons tous que les amendements vont bien au-delà du périmètre initial de la proposition de loi. Nous devrions donc décider, de manière militante, de changer de pratique à l'égard de l'article 45, pour exercer notre droit d'amendement en toute liberté.

**M. Philippe Bas, président.** – Votre raisonnement pourrait bien être totalement inexact sur le plan strictement juridique. Lorsqu'elle examine un texte, la commission des lois fait toujours preuve d'une grande souplesse dans son interprétation de l'article 45 de la Constitution. Mais elle respecte toujours une règle de fond : lorsque des dispositions sont modifiées par une proposition de loi, les amendements touchant au même domaine sont recevables, y compris lorsqu'ils poursuivent des objectifs différents. Le texte initial de Cédric Perrin modifie le régime des procurations et les opérations de vote. Tout amendement entrant dans ce cadre est donc recevable.

**M. Patrick Kanner.** – Monsieur le président, vous avez déclaré votre espoir que la procédure accélérée soit déclenchée pour permettre l'adoption de cette proposition de loi. Chat échaudé craint l'eau froide. Le Gouvernement nous a particulièrement maltraités au cours de l'un de nos espaces réservés.

Sur le fond, peut-on changer les règles d'une élection entre les deux tours d'une même élection ? Cela n'entache-t-il pas la légalité du scrutin ?

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – La situation est exceptionnelle et les adaptations seront limitées et circonscrites au scrutin du 28 juin, pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Concernant le périmètre de la proposition de loi, je vous propose de se borner aux procurations et aux opérations de vote. Tous les amendements ne présentant aucun lien, même indirect, avec le texte, ne sont pas recevables : financement des campagnes électorales, modes de scrutin, modes de décompte de suffrages exprimés, prise en compte des votes blancs, règles de fonctionnement des collectivités territoriales... Il n'est donc pas question de les aborder par voie d'amendement.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup>*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Compte tenu de la crise sanitaire, mon amendement COM-9 recentre la proposition de loi sur le second tour des élections municipales et communautaires prévu en juin.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

*Les amendements COM-1, COM-2, COM-3 et COM-4 ne sont pas adoptés.*

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement COM-10 est adopté.*



*Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Mon amendement COM-11 propose trois mesures pour faciliter le recours au vote par procuration lors du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 : augmenter le nombre de procurations établies sur le territoire national, en passant d'une à deux procurations par mandataire ; permettre à un électeur de disposer d'une procuration dans une autre commune, mais uniquement pour voter au nom d'un ascendant, d'un descendant, d'un frère ou d'une sœur ; consacrer un droit pour certains électeurs de demander aux autorités compétentes de se déplacer jusqu'à leur domicile pour établir ou retirer leur procuration, notamment lorsqu'ils présentent une vulnérabilité physique ou qu'ils ont été touchés par le covid-19.

*L'amendement COM-11 est adopté. En conséquence, les amendements COM-5 et COM-6 n'ont plus d'objet.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-8 de Nathalie Delattre qui concerne les élections sénatoriales.

*L'amendement COM-8 n'est pas adopté.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-7 de Nathalie Delattre. Le code électoral prévoit que les officiers de police judiciaire peuvent désigner des délégués, notamment pour établir des procurations au domicile des électeurs. Aujourd'hui, ces délégués doivent être agréés par le juge du tribunal d'instance. Or, cet amendement supprime cet agrément.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Mon amendement COM-12 maintient jusqu'en juin la validité des procurations établies pour le premier ou le second tour des élections municipales et communautaires, qui étaient initialement prévues pour mars dernier.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

*Article 2*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Mon amendement COM-13 supprime l'article 2, qui propose que les membres du bureau de vote et les représentants des candidats puissent contrôler la régularité des procurations. Ce contrôle relève du maire et du juge de l'élection, comme le confirme la jurisprudence.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

*Articles additionnels après l'article 2*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Mon amendement COM-14 prévoit que l'État mette des équipements de protection adaptés à la

disposition des électeurs, mais également des personnes qui participent à l'organisation ou au déroulement du scrutin.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Mon amendement COM-15 permet au président de bureau de vote de mieux organiser les opérations de dépouillement pour éviter tout risque sanitaire.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

***Intitulé de la proposition de loi***

*L'amendement COM-16 est adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup></b>			
<b>M. BUFFET, rapporteur</b>	9	Modalités d'application de la proposition de loi	<b>Adopté</b>
M. MASSON	1	Interdiction du « démarchage » d'un électeur en vue de solliciter une procuration	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	2	Interdiction du « démarchage » d'un électeur en vue de solliciter une procuration	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	3	Utilisation des listes d'émargement pour « démarcher » les électeurs	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	4	Interdiction de recenser les abstentionnistes sur les listes d'émargement	<b>Rejeté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> Information du mandataire d'une procuration</b>			
<b>M. BUFFET, rapporteur</b>	10	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup></b>			
<b>M. BUFFET, rapporteur</b>	11	Mesures visant à faciliter le recours aux procurations	<b>Adopté</b>
Mme COSTES	5	Deux procurations établies sur le territoire national	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	6	Deux procurations établies sur le territoire national	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	8	Procurations pour les élections sénatoriales	<b>Rejeté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	7	Suppression de l'agrément des délégués des officiers de police judiciaire	<b>Rejeté</b>

---

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. BUFFET, rapporteur</b>	12	Maintien des procurations établies pour le scrutin initialement prévu en mars dernier	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b> <b>Contrôle des procurations par les membres du bureau de vote</b>			
<b>M. BUFFET, rapporteur</b>	13	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 2</b>			
<b>M. BUFFET, rapporteur</b>	14	Équipements de protection	<b>Adopté</b>
<b>M. BUFFET, rapporteur</b>	15	Organisation du dépouillement	<b>Adopté</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
<b>M. BUFFET, rapporteur</b>	16	Adaptation de l'intitulé de la proposition de loi	<b>Adopté</b>



## 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* »<sup>1</sup>.

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 saisie<sup>2</sup>. 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 texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

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.

---

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

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 27 mai 2020, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 50 rect. (2019-2020) tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** :

- les procurations ;
- et les opérations de vote.

En revanche, la commission a estimé que **ce périmètre n'incluait pas** :

- le financement des campagnes électorales ;
- les modes de scrutin ;
- le mode de décompte des suffrages exprimés et la prise en compte du vote blanc ;
- les règles de fonctionnement des collectivités territoriales.

## LA LOI EN CONSTRUCTION

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

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-050.html>