

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen du projet de loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur) (n° 3121) 2
- Information relative à la Commission..... 8

Mercredi
24 juin 2020
Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 72

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente***



La réunion débute à 10 heures 35.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je souhaite tout d'abord que nous rendions hommage à Pascal Clément, qui a présidé cette commission et qui est décédée dimanche. Son nom orne cette salle, au côté d'illustres présidents. Il fut député de la Loire à partir de 1978, président du conseil général de ce département de 1994 à 2008 et il présida la commission des Lois entre 2002 et 2005. Dans le cadre de ces fonctions, il fut rapporteur de la loi constitutionnelle de 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et de la loi sur la laïcité de 2004. Déjà ministre chargé des relations avec le Parlement entre 1993 et 1995 il devint alors Ministre de la justice. En tant que garde des Sceaux il défendit la loi de 2005 sur la récidive et, dans le prolongement de l'affaire dite d'Outreau, la loi de 2007 relative au recrutement et à la responsabilité des magistrats. En 2007, il a également défendu la réforme de la protection juridique des majeurs. Notre commission lui doit l'hommage qu'il mérite.

La Commission examine le projet de loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur) (n° 3121).

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Nous examinons les dernières mesures tirant les conséquences de l'épidémie de Covid-19 sur notre calendrier électoral.

Si cette épidémie a profondément affecté nos relations sociales et professionnelles, elle a également perturbé les échéances électorales de ce printemps et notre vie démocratique, comme nous l'avons mesuré dans le projet de loi ordinaire portant sur le second tour des élections municipales et le report des élections consulaires. Notre préoccupation constante a été d'assurer la sécurité des candidats, des électeurs et de tous ceux qui participent aux opérations de vote.

Je ne reviens pas sur les avancées ayant fait l'objet d'accords entre les groupes à l'Assemblée nationale et avec le Sénat. La tenue d'une élection dans les circonstances actuelles impose que chacun s'adapte, au nom de l'intérêt général et, à cet égard, nous avons fait œuvre utile lors de nos précédents travaux.

Ce projet de loi organique concerne le dernier volet des mesures à prendre en matière électorale, et non les moindres, puisqu'il s'agit des conditions de la tenue des élections sénatoriales de septembre prochain.

Des incertitudes entouraient la date du second tour des élections municipales – prévues par décret le 28 juin prochain, sous réserve d'une amélioration de la situation sanitaire – et des élections consulaires dans un contexte de circulation active du virus à l'échelle internationale. Le Gouvernement a choisi, et nous l'assumons, d'envisager différentes hypothèses pour prendre rapidement les décisions les plus adaptées au regard du calendrier électoral et de la sécurité des élus et des citoyens. Ce projet de loi organique a ainsi été présenté le 27 mai dernier, concomitamment au projet de loi ordinaire adopté la semaine dernière.

Dans l'hypothèse d'un nouveau scrutin municipal en janvier 2021 et du report des élections consulaires en mai 2021, dans certains départements ou circonscriptions, le collège

électoral des sénateurs de la série 2 aurait majoritairement été composé de représentants dont le mandat aurait été prorogé. Or le Conseil constitutionnel a jugé, en 2005, que les sénateurs ne peuvent être désignés « *par un collège en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal.* » Il existait donc un risque d'inconstitutionnalité.

Pour résoudre cette difficulté, la version initiale du projet de loi organique prévoyait la prorogation du mandat des sénateurs de la série 2 jusqu'en septembre 2021, de manière à laisser le temps nécessaire au renouvellement des collèges électoraux, ainsi que le report, par cohérence, des élections législatives et sénatoriales partielles jusqu'à cette date. Depuis la présentation de ce texte, le contexte a changé.

Le comité des scientifiques a rendu plusieurs avis publics, notamment les 8 et 14 juin derniers, faisant état d'un ralentissement de la circulation du virus en France, bien qu'une reprise des contaminations demeure possible. Je rappelle que près de deux-cents *clusters* ont été répertoriés depuis le déconfinement et que la situation dans certains départements du Grand-Est, à Mayotte et en Guyane doit nous inviter à la prudence. Le Président de la République s'est également exprimé le 10 juin dernier sur l'évolution de la situation sanitaire, qui demeure globalement positive, et les suites du déconfinement.

Par conséquent, le Gouvernement a confirmé la tenue du second tour des élections municipales le 28 juin prochain, dans des conditions sanitaires limitant au maximum l'exposition au virus. En raison de la situation plus incertaine dans nombre de pays, le report des élections consulaires à mai 2021 a, quant à lui, été confirmé.

Le Sénat a donc modifié ce projet de loi organique pour tirer les conséquences de ces constats plutôt positifs. Le report d'un an du renouvellement de la série 2 ne s'appliquerait plus qu'aux six sénateurs représentant les Français établis hors de France, dont le collège électoral ne sera renouvelé qu'à l'occasion des élections consulaires de mai 2021. C'est l'objet de l'article 1^{er}. Le report des élections partielles ne s'appliquerait, par cohérence, qu'aux seuls députés et sénateurs des Français établis hors de France, comme le prévoit l'article 2. Enfin, une disposition visant à sécuriser les obligations déclaratives des parlementaires auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a également été adoptée dans un article 1^{er} *bis*.

Je souhaiterais saluer le travail effectué par le rapporteur du Sénat, M. le président Philippe Bas, avec l'ensemble des groupes politiques et le Gouvernement, pour parvenir à cette solution de bon sens. Si cette dernière est inédite en ce qu'elle permettra de renouveler la série 2 sans faire de même pour les six sénateurs des Français de l'étranger qui en font partie, elle se justifie par un motif d'intérêt général suffisant tenant à l'adaptation du calendrier électoral pour des motifs strictement liés au contexte sanitaire actuel, et dans des délais les plus rapprochés possible des échéances initialement prévues. Cette solution constitue, comme le soulignait le rapporteur du Sénat, « *un ajustement transitoire, d'ampleur limitée et strictement proportionné.* »

Au regard du travail effectué par le Sénat, il convient donc d'en rester au texte qui nous est proposé et je vous invite donc à adopter conforme le projet qui nous a été transmis.

M. Sacha Houlié. Ce texte tire en effet les ultimes conséquences des reports électoraux. La tenue des élections municipales le 28 juin étant désormais acquise, les élections sénatoriales pourront se tenir en septembre 2020, à l'exception de celles concernant six sénateurs des Français de l'étranger de la série 2 - les élections consulaires qui désignent

le corps électoral de ces sénateurs ayant été reportées au mois de mai 2021. Il est donc proposé de reporter l'élection de ces six sénateurs au mois de septembre 2021, prorogeant de fait leur mandat jusqu'à cette échéance.

De plus, le projet de loi organique intègre des observations de la HATVP s'agissant notamment des déclarations de situation patrimoniale adressées à cette dernière par les sénateurs des Français de l'étranger.

Par ailleurs, le corps électoral étant figé pour une année supplémentaire, toutes les élections impliquant les Français de l'étranger – y compris celles des députés – sont gelées car il serait inopportun d'organiser des élections dans ces circonstances.

Le Sénat, qui a eu la primeur de ce texte, a tiré les conséquences des échanges au sein de la commission mixte paritaire sur le projet de loi ordinaire. Nous devons à présent achever le travail, et le groupe La République en marche votera ce texte conforme.

M. Raphaël Schellenberger. Le projet initial prévoyait de rendre hypothétique tout le renouvellement des sénateurs de la série 2 de septembre prochain dans le contexte d'incertitude sur la tenue du second tour des élections municipales le 28 juin. Heureusement, les conditions sanitaires se sont stabilisées et le scrutin pourra se tenir à cette date. Il n'y a donc pas lieu d'imaginer le report des élections sénatoriales de la série 2 et le Sénat a modifié ce projet de loi organique en conséquence. L'examen d'un projet de loi formulant une hypothèse était choquant pour une commission aussi attachée à la rigueur du droit que la nôtre : il est heureux que nous n'ayons pas à le faire pour un projet de loi organique.

Ce texte très technique ne soulève aucune difficulté mais il permet de rappeler que nous ne traiterons pas la sortie de la crise en bouleversant le calendrier électoral. Ces derniers jours, nous avons perçu, dans certains discours, l'idée que la relance économique et sociale impliquait de placer la relance démocratique entre parenthèses. Pour le groupe Les Républicains, c'est impossible : pour relancer nos territoires et notre économie, il faut aussi relancer la vie démocratique et la renouveler. L'année 2021 est importante : les élections départementales et régionales doivent pouvoir se tenir. Même si la crise que nous sommes en train de traverser a été l'une des plus fortes que nous ayons connues, la vie démocratique ne peut ployer le genou.

Nous voterons ce texte conforme et il n'est pas question, au prétexte d'une crise dont nous commençons à sortir, de bousculer la démocratie.

M. Vincent Bru. Le projet de loi organique initial présenté par le Gouvernement visait principalement à reporter d'un an l'élection de 178 sénateurs prévue au mois de septembre 2020. Toutefois, l'organisation du second tour des élections municipales dimanche prochain, le 28 juin, étant désormais fort heureusement acquise, rien ne justifie le report des élections sénatoriales. Celui des élections consulaires a en revanche été acté. Il importe donc de régler la question du renouvellement des sièges des six sénateurs représentant les Français de l'étranger élus en septembre 2014.

Le projet de loi organique a été largement réécrit par le Sénat et prévoit désormais la prolongation d'un an du mandat de ces mêmes sénateurs. Leurs successeurs seront par conséquent élus en septembre 2021 pour cinq ans – et non plus six.

C'est la solution qui comporte le plus de garanties constitutionnelles : il est en effet impossible de procéder à une nouvelle élection sans que le collège électoral ait été renouvelé, les conseillers consulaires représentant 95 % des grands électeurs des sénateurs représentant les Français de l'étranger. Nous considérons, comme le Sénat, que la solution trouvée constitue un ajustement transitoire d'ampleur limitée et strictement proportionnée aux circonstances.

Par ailleurs, ce projet de loi présente deux dispositions complémentaires : le gel des élections partielles de députés et de sénateurs représentant les Français établis hors de France jusqu'en mai 2021, et la sécurisation des obligations déclaratives des parlementaires concernés vis-à-vis de la HATVP.

Les dispositions de ce texte étant tout à fait appropriées, le groupe Mouvement Démocrate et apparentés est favorable à son adoption conforme.

Mme George Pau-Langevin. Ce texte est en quelque sorte « résiduel » : il avait été en effet question de reporter d'un an les prochaines élections sénatoriales mais nous avons finalement décidé qu'elles se dérouleraient à la date prévue. La question des sénateurs élus par des délégués consulaires restait quant à elle en suspens et nous avons opté pour le report de l'élection.

Conséquence de textes que nous avons votés précédemment, ce projet de loi n'appelle pas d'observations ou d'oppositions de la part du groupe Socialistes et apparentés.

M. Paul Molac. La modification apportée par ce texte est limitée et justifiée par la pandémie. Le groupe Libertés et Territoires a voté la loi visant à annuler, le cas échéant, la tenue du second tour des élections municipales et il n'y a pas de raison qu'il en aille aujourd'hui différemment avec cette mesure de bon sens.

Nous nous félicitons toutefois que le second tour des élections municipales puisse se tenir le 28 juin car la respiration démocratique a son importance : toute modification du calendrier électoral doit être en effet justifiée par des motifs impérieux sans quoi elle pourrait s'apparenter à une manœuvre, ce qui ne manquerait pas d'avoir un effet délétère sur nos concitoyens. En l'occurrence, ce report est bienvenu et nous soutenons ce texte.

M. M'Jid El Guerrab. Il est de bon augure, en cette période, de citer le général De Gaulle, selon qui « *La démocratie, c'est le gouvernement du peuple exerçant sa souveraineté sans entraves* ». L'élection est primordiale dans l'expression de notre souveraineté et il nous appartient d'opérer un contrôle strict sur tout changement en matière de calendrier électoral : il en va du bon fonctionnement de notre démocratie. À ce titre, l'organisation du second tour des élections municipales le 28 juin prochain est une bonne chose. Dans la foulée, le prochain renouvellement de 172 sièges de sénateurs aura bien lieu comme prévu en septembre 2020.

Il n'était cependant pas envisageable que les élections consulaires se tiennent dans les mêmes délais. Député des Français du Maghreb et de l'Afrique de l'Ouest, les conseillers consulaires de ma circonscription m'ont fait part depuis plusieurs semaines de leurs inquiétudes à ce sujet, de nombreux pays sortant à peine du confinement alors que, dans d'autres, la crise du Covid-19 s'aggrave de jour en jour. L'organisation des campagnes électorales et du vote n'était évidemment pas possible. Je salue donc la prolongation d'un an de la durée du mandat en cours de conseiller consulaire. Dès lors, il va de soi que le mandat des sénateurs qui ont été élus par ces mêmes conseillers devait être prolongé.

Une question se pose néanmoins quant à la majorité politique du Sénat, qui pourrait être modifiée par l'élection de six sénateurs un an après le dernier renouvellement. Le mandat du président du Sénat, deuxième personnage de l'État, sera renouvelé en septembre 2020, ainsi que son bureau, alors que les six sénateurs représentant les Français de l'étranger n'auront pas encore été élus. Ces six nouveaux élus n'auront donc pas l'occasion de se prononcer sur la présidence de leur chambre, ce qui soulève un problème quant à son fonctionnement. Ancien conseiller du président du Sénat, je rappelle qu'en 2011 la majorité de la chambre haute n'était que de six voix. J'imagine que le Sénat répondra à cette question par une nouvelle élection à l'ouverture de la session ordinaire de 2021.

Mon groupe soutiendra en tout cas ce projet de loi organique.

M. Philippe Gosselin. La décision du Conseil constitutionnel n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020 rappelle que les calendriers électoraux doivent avoir un caractère normal et prévisible et que tout décalage dans le temps de scrutins ne peut se justifier que par « *un motif impérieux d'intérêt général* », sans méconnaître le droit de suffrage et sans porter atteinte à la sincérité du scrutin. Manifestement, ces conditions sont en l'espèce réunies et il convient de prendre en considération ce qui s'est passé ces dernières semaines.

Il est cependant bon de rappeler que la fixation d'une date d'élection ne relève pas du fait du prince ou de marchandages parce que telle ou telle collectivité territoriale trouverait un intérêt à recevoir plus de financement ou que le Président de la République aurait intérêt à organiser certaines élections après les échéances présidentielles. Certes, cela relève de la politique-fiction mais il y a des échanges, en ce moment, qui m'incitent à rappeler que les règles électorales ne sauraient être manipulées selon le bon vouloir de l'exécutif. Nous saurons vous rappeler, chers collègues, que vous étiez d'accord avec nous à ce propos.

M. Éric Ciotti. Je m'étonne que vous n'ayez pas profité de ce texte pour reporter l'élection présidentielle de cinq ans. Au moins, vous auriez tout réglé ! (*Sourires et exclamations sur divers bancs.*)

M. Philippe Gosselin. Par un amendement en séance ! (*Sourires.*)

M. Éric Ciotti. Au-delà de cette boutade et dans la continuité de ce qu'a excellemment dit Raphaël Schellenberger, je suis très choqué par le tripatouillage qui s'annonce s'agissant du report des élections départementales et régionales. Il faut arrêter de jouer avec la démocratie et nos institutions : les élections, c'est le rendez-vous avec la démocratie, c'est le moment de vérité populaire. Il est choquant d'en avoir peur pour des motifs personnels. Je profite donc de la discussion de ce texte pour dénoncer cette aventure extraordinairement dangereuse qui fragilise notre démocratie : quand on porte atteinte tant à la justice qu'aux élections, il faut s'interroger sur la santé de celle-ci.

M. Sacha Houlié. Première observation : une remarque a prévalu lorsque la commission mixte paritaire sur le projet de loi tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires s'est réunie au Sénat. La majorité sénatoriale de droite a fait part de son opposition à toute mesure hypothétique. Or, les principaux arguments employés par les membres du groupe Les Républicains à l'Assemblée nationale, aujourd'hui, sont des hypothèses, des racontars et des rumeurs quant à un éventuel report des élections départementales ou régionales. Je vous invite donc, par cohérence, à ne pas user ici d'arguments hypothétiques.

Seconde observation : vous vous êtes à juste titre inquiétés de la relance économique après la crise sanitaire. Pouvons-nous donc tomber d'accord sur le constat suivant : les collectivités, notamment les départements et les régions, qui seront au premier rang de la relance, devront disposer de tous les moyens nécessaires ? Tel sera précisément l'objet de la discussion que ces grands élus auront, en temps utile, avec le Gouvernement.

M. Philippe Gosselin. Ce ne sont plus des hypothèses : on nous prépare psychologiquement !

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Je ne souhaite pas que notre collègue Éric Ciotti dépose l'amendement dont il vient d'être question car cela ne nous permettrait pas d'adopter un texte conforme (*Sourires*). J'apprécie toutefois son ouverture d'esprit et j'entends sa demande : nous saurons nous en faire l'écho !

Le Conseil d'État a souligné que la méthode du Gouvernement visant à procéder par hypothèses était la bonne au moment où les projets de loi concernés ont été présentés. Le cycle normal de l'examen parlementaire a aujourd'hui permis de rectifier les choses car nous savons désormais que le second tour des élections municipales aura lieu le 28 juin.

Je signale par ailleurs que le Gouvernement aurait pu faire fi des discussions avec le Sénat et tout reporter en septembre 2021, solution unique qui aurait d'ailleurs répondu aux objections de notre collègue M'Jid El Guerrab. Nous avons au contraire préféré respecter autant que possible le rythme normal des élections, tel qu'il avait été prévu. Le décalage d'un an concernant les sénateurs représentant les Français établis hors de France me paraît sage.

La Commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Report des élections sénatoriales d'une année*

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 1^{er} bis (nouveau) : *Sécurisation des obligations déclaratives des parlementaires*

La Commission adopte l'article 1^{er} bis sans modification.

Article 2 : *Report des élections législatives et sénatoriales partielles*

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3 : *Champ d'application*

La Commission maintient la suppression de l'article 3.

Elle adopte ensuite l'ensemble du projet de loi organique sans modification.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Le projet de loi organique que nous venons d'adopter sera examiné lundi 29 juin à seize heures en séance publique.

La réunion se termine à 11 heures.

Information relative à la Commission

La Commission a désigné *M. Christophe Euzet* rapporteur sur la proposition du Président de la République de nommer M. Jean-Philippe Vachia en qualité de président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Yaël Braun-Pivet, M. Vincent Bru, M. Éric Ciotti, Mme Coralie Dubost, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Jean-François Eliaou, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, M. Sébastien Huyghe, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Philippe Latombe, M. Olivier Marleix, Mme Emmanuelle Ménard, M. Jean-Michel Mis, M. Paul Molac, M. Didier Paris, Mme George Pau-Langevin, M. Jean-Pierre Pont, M. Bruno Questel, M. Rémy Rebeyrotte, M. Pacôme Rupin, M. Hervé Saulignac, M. Antoine Savignat, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, M. Alain Tourret, M. Guillaume Vuilletet, Mme Hélène Zannier

Excusés. - Mme Bérangère Abba, M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Huguette Bello, M. Philippe Dunoyer, M. Mansour Kamardine, Mme Marietta Karamanli, Mme Valérie Oppelt, M. Stéphane Peu, Mme Maina Sage, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala

Assistaient également à la réunion. - M. Xavier Breton, M. Dino Cinieri, M. M'jid El Guerrab