



ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires

NOR : INTA2012112L/ Bleue-1

26 mai 2020

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE _____	4
Tableau synoptique des mesures d'application _____	6
ARTICLE 1 ^{er} _____	7
1. ETAT DES LIEUX _____	7
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS _____	8
3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU _____	10
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES _____	18
5. MODALITES D'APPLICATION _____	19
ARTICLE 2 _____	20
1. ETAT DES LIEUX _____	20
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS _____	22
3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU _____	22
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES _____	24
5. MODALITES D'APPLICATION _____	24
ARTICLE 3 _____	25
1. ETAT DES LIEUX _____	25
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS _____	25
3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU _____	26
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES _____	26
5. MODALITES D'APPLICATION _____	26
ARTICLE 4 _____	27
1. ETAT DES LIEUX _____	27
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS _____	27
3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU _____	28
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES _____	30
5. MODALITES D'APPLICATION _____	30

INTRODUCTION GENERALE

Le 16 mars dernier, en raison de l'état de l'épidémie de covid-19 en France et du caractère pathogène et très contagieux du virus, le Président de la République a pris la décision de reporter le second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de Lyon, qui avait été fixé au 22 mars 2020 par le décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019. Cette décision s'est traduite en droit par un décret délibéré en Conseil des ministres le 17 mars.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, instaurant l'état d'urgence sanitaire, est venue préciser les modalités de ce report dans les communes, secteurs et circonscriptions de la métropole de Lyon où le 1er tour organisé le 15 mars 2020 n'a pas permis d'élire l'ensemble de l'organe délibérant.

Son article 19 a fixé au plus tard au mois de juin le second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de Lyon, sous réserve d'une analyse du comité de scientifiques sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du second tour au mois de juin et à l'organisation de la campagne électorale le précédant.

Le comité de scientifiques, dans son avis en date du 18 mai 2020, souligne : *« les risques sanitaires importants liés à la campagne électorale. Si des élections sont organisées, l'organisation de la campagne électorale devra être profondément modifiée. Il est par contre possible et nécessaire de sécuriser les opérations électorales proprement dites afin de réduire les risques qui leur sont associés »*.

Il résulte du I de l'article 19 de la loi précitée, et de l'avis n° 399873 du 18 mars 2020 rendu par le Conseil d'Etat sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, que l'impossibilité d'organiser le second tour en juin emporterait l'impossibilité de le reporter à nouveau, au risque de porter atteinte à l'égalité devant le suffrage et à la sincérité du scrutin.

Ainsi, dans les 4 855 circonscriptions concernées¹, plus les 14 circonscriptions de la métropole de Lyon, il convient de reprendre l'ensemble des opérations électorales, sans remettre en cause les mandats acquis dès le premier tour du 15 mars, ni prolonger au-delà de ce qu'impose la situation d'urgence sanitaire le mandat des conseillers municipaux, communautaires, de Paris et de la métropole de Lyon élus précédemment.

Le comité de scientifiques précise par ailleurs dans son avis que la situation épidémiologique prévisible en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française au mois de juin *« est de nature à permettre la tenue d'un second tour des élections municipales dans le respect des conditions sanitaires énoncées »*.

Enfin, il est d'avis que les élections consulaires devraient être reportées en raison de la situation épidémiologique très incertaine à l'échelle internationale.

¹ Hors Nouvelle-Calédonie et Polynésie française.

Le présent projet de loi permet donc au Gouvernement d'organiser un nouveau scrutin au plus tard en janvier 2021, et de reporter de nouveau les élections consulaires, dans l'hypothèse où le second tour des élections municipales fixé au 28 juin 2020 par décret présenté en Conseil des ministres le 27 mai 2020 ne pourrait avoir lieu en raison de la situation sanitaire, après avis du comité de scientifiques.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Annulation du 2 nd tour des élections municipales ainsi que des résultats du 1 ^{er} tour du 15 mars 2020 dans les communes dans lesquelles le 1 ^{er} tour n'a pas permis de pourvoir l'ensemble des sièges au conseil municipal.		Ministère de l'intérieur
	Organisation d'un nouveau scrutin à deux tours au plus tard au mois de janvier 2021.	Décret de convocation en Conseil des ministres	Ministère de l'intérieur
	Remboursement des dépenses de campagne engagées pour le scrutin initialement prévu les 15 et 22 mars 2020.		Ministère de l'intérieur
	Nouvelle prorogation du mandat des élus précédents.		Ministère de l'intérieur
	Entrée en fonction des conseillers municipaux élus dès le 15 mars dans les communes dont le conseil municipal n'a pas été élu au complet à l'occasion de ce tour.		Ministère de l'intérieur et Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
	Fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale.		Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
2	Adaptation des ordonnances prises en application de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.		Ministère de l'intérieur ; Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
3	Adaptation du droit au report des élections sénatoriales		Ministère de l'intérieur
	Application outre-mer	Décret de convocation	Ministère des outre-mer
4	Report des élections consulaires.	Décret de convocation Décret d'application	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

ARTICLE 1^{er}

1. ETAT DES LIEUX

A l'issue du premier tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon organisé le 15 mars 2020 :

<ul style="list-style-type: none">- Sur 35 065 circonscriptions (communes / secteurs) :<ul style="list-style-type: none">- 30 168 entièrement pourvues ;- 4 855 restant à pourvoir :<ul style="list-style-type: none">- dont 3 224 partiellement pourvues (communes de moins de 1 000 habitants)- et 1 631 sans aucun élu (dont 1 338 communes de 1000 habitants et plus et secteurs).	<ul style="list-style-type: none">- Sur 1 253 EPCI :<ul style="list-style-type: none">- 154 EPCI entièrement renouvelés ;- 1092 partiellement renouvelés ;- 7 sans aucun élu au 1er tour.
--	---

En raison des risques sanitaires attachés à l'organisation du second tour initialement prévu le 22 mars 2020, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 prévoit le report de ce second tour au mois de juin, à une date fixée par décret en Conseil des ministres pris le 27 mai 2020 au plus tard. Elle proroge également le mandat des conseillers municipaux, communautaires, de Paris et de la métropole de Lyon en exercice avant le premier tour et reporte l'entrée en fonction des conseillers élus dès ce tour.

Le II de l'article 19 prévoit que le Gouvernement remette au plus tard le 23 mai 2020 au Parlement, un rapport fondé sur une analyse du comité de scientifiques se prononçant sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue du second tour au mois de juin et de la campagne électorale le précédant. Ce même rapport examine également les risques sanitaires et les précautions à prendre pour les réunions des conseils municipaux et communautaires permettant d'élire leurs exécutifs respectifs.

Le comité de scientifiques, dans son avis en date du 18 mai 2020, souligne : « *les risques sanitaires importants liés à la campagne électorale. Si des élections sont organisées, l'organisation de la campagne électorale devra être profondément modifiée. Il est par contre possible et nécessaire de sécuriser les opérations électorales proprement dites afin de réduire les risques qui leur sont associés* ».

Le comité de scientifiques considère en revanche que « *la situation épidémiologique prévisible en Nouvelle Calédonie d'une part, et en Polynésie Française d'autre part au mois de juin est de nature à permettre la tenue d'un second tour des élections municipales dans le respect des conditions sanitaires* ». Or, le XV de l'article 19 permet d'organiser dans ces collectivités le second tour des élections municipales à une date différente de celle fixée en métropole.

Enfin, il est d'avis que les élections consulaires devraient être reportées en raison de la situation épidémiologique très incertaine à l'échelle internationale.

En tout état de cause, en application du premier alinéa du III de l'article 19 de la loi précitée, les conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 dans des communes dans lesquelles le conseil municipal a été élu au complet dès ce tour entrent en fonction à une date fixée par décret au plus tard au mois de juin 2020. Cette date a été fixée au 18 mai 2020 en application du décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 définissant la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020.

Par ailleurs, d'autres Etats ont également dû reporter des élections en raison de la situation sanitaire. Tel est le cas du Royaume-Uni ayant reporté ses élections locales initialement prévues au mois de mai 2020. De même, l'élection présidentielle polonaise initialement prévue le 10 mai a finalement dû être reportée. Au contraire, la Corée du Sud a pour sa part maintenu ses élections législatives le 15 avril dernier.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'ensemble des dispositions qui régissent le renouvellement des conseils municipaux et communautaires, la durée des mandats, les modalités de campagne électorale, la gouvernance des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont de niveau législatif. Néanmoins, la loi du 23 mars 2020 ne prévoit à ce stade que l'hypothèse d'un second tour au mois de juin.

Or, le comité de scientifiques préconise de « *tenir compte de la situation épidémiologique dans les 15 jours précédant la date décidée du scrutin* » précisant que « *cette évaluation pourrait alors motiver, selon les résultats, une nouvelle interruption du processus électoral* ». Un décret présenté en Conseil des ministres le 27 mai 2020 fixe le second tour des élections municipales au 28 juin 2020 si la situation sanitaire le permet, après avis du comité de scientifiques.

Dans l'hypothèse où la situation sanitaire ne permettrait pas la tenue du second tour le 28 juin 2020, un projet de loi serait donc nécessaire afin de permettre l'annulation de ce second tour, l'annulation des résultats du premier tour dans les communes, secteurs et circonscriptions où il n'a pas été conclusif, et de prévoir pour celles-ci, les dispositions nécessaires pour organiser un nouveau scrutin.

Une loi doit aussi tirer les conséquences de l'annulation du second tour ainsi que des résultats du premier tour, notamment en ce qui concerne le remboursement des dépenses de campagne et de propagande exposées par les candidats.

Une loi est également nécessaire pour définir les modalités de gouvernance des communes et de leurs EPCI jusqu'à ce que l'ensemble des conseillers communaux et communautaires soient élus. Le troisième alinéa du I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 prévoit en effet que si le second tour des élections municipales et communautaires ne peut pas se tenir au mois de juin, une loi doit à nouveau proroger le mandat des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains ainsi que définir les modalités d'entrée en fonction des conseillers municipaux élus dès le premier tour, notamment dans les communes de moins de 1 000 habitants où le conseil municipal n'a pas été élu au complet.

Parallèlement, l'entrée en fonction d'un certain nombre de conseillers municipaux et communautaires tandis que d'autres sont prorogés rend nécessaire l'adaptation des règles de gouvernance des EPCI, qu'il s'agisse des règles de composition ou de celles relatives à l'élection des exécutifs. En effet, l'article L. 5211-6 du code général des collectivités territoriales prévoit qu' « *après le renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant se réunit au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires.* » Lorsque les opérations électorales ne sont pas interrompues, les EPCI à fiscalité propre disposent donc, assez rapidement après les élections, d'un nouvel exécutif.

Le 4 du VII de l'article 19 de la loi n° 2020-290 conduit, pour les EPCI à fiscalité propre au sein desquels au moins un conseil municipal n'a pas été élu au complet lors du premier tour au maintien du président et des vice-présidents en exercice dans leurs fonctions, y compris si ceux-ci ne détiennent plus la qualité de conseiller communautaire. Ce maintien est prévu entre le 18 mai 2020, date fixée pour l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour et l'installation du nouveau conseil communautaire à l'issue de la fin des opérations électorales envisagées, désormais, au plus tard en janvier 2021.

Le maintien en fonction de l'ensemble de l'exécutif de l'EPCI, y compris si certains de ses membres ne détiennent plus de mandat de conseiller communautaire, avait pour but d'éviter que l'EPCI n'ait trois exécutifs différents au cours d'une année. Ce maintien pouvait, au moment de l'adoption de la loi n° 2020-290, être envisagé pour quelques semaines dans la mesure où il était prévu d'organiser le second tour des élections municipales en juin. La situation sanitaire conduisant à devoir positionner la suite des opérations électorales au plus tard en janvier 2021, il apparaît donc nécessaire de prévoir une gouvernance transitoire spécifique pour ces EPCI.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 1^{er} vise plusieurs objectifs :

- Achever le renouvellement général des conseils municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement ainsi que celui de la métropole de Lyon en annulant le second tour prévu en juin et en organisant un nouveau scrutin dans les communes, secteur et circonscriptions où le premier tour organisé le 15 mars 2020 n'a pas été conclusif.

- Assurer, au vu de cette situation particulière, la continuité et le fonctionnement régulier des organes délibérants et des exécutifs des collectivités locales et de leurs EPCI.
- Adapter le droit électoral à cette situation inédite en particulier concernant les règles de campagne électorale et de financement, qu’il s’agisse du scrutin initialement prévu que de celui à venir.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ECARTEES

3.1.1. Sur la tenue du second tour et l’organisation d’un nouveau scrutin

Le report du second tour à une date plus éloignée que le mois de juin 2020 n’est pas possible. Dans son avis n° 399873 du 18 mars 2020 sur la loi du 23 mars 2020, le Conseil d’Etat a rappelé que si la crise sanitaire rendait impossible d’organisation du second tour avant l’été, il appartiendrait aux pouvoirs publics de reprendre l’ensemble des opérations électorales dans les communes où l’élection n’a pas été décisive dans la mesure où la nouvelle élection aura lieu à une date trop éloignée de celle du premier tour et ce, afin de préserver la sincérité du scrutin et l’égalité devant le suffrage² qui, si le second tour était encore repoussé, ne seraient plus garantis. Cette option a donc été écartée.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants où certains candidats ont été élus dès le premier tour du 15 mars 2020 mais pas la totalité, l’option consistant à ne pas nécessairement organiser une nouvelle élection pour pourvoir le reste des sièges encore vacants à l’issue du premier tour a été écartée. Sur ce point, il aurait pu être envisagé d’appliquer un mécanisme s’inspirant du nouvel article L. 2121-2-1 du Code général des collectivités territoriales afin de réputer complet des conseils municipaux comportant un nombre de conseillers jugé suffisant. Toutefois, cette option n’est pas pertinente pour plusieurs raisons. En limitant le renouvellement des conseils municipaux concernés à un seul tour de scrutin, celui du 15 mars, elle revient à modifier le mode de scrutin dans ces communes, qui est normalement plurinominal majoritaire à deux tours sans que ni les candidats ni les électeurs n’en aient été au préalable informés. En outre, l’article L. 2121-2-1 précité a été introduit par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique afin de pallier le manque de candidatures dans les petites communes. Or, tel n’est pas le cas en l’espèce. Cette option prive au contraire certains candidats de se présenter au conseil municipal. Enfin, elle place les communes concernées dans une situation d’instabilité puisqu’en application de l’article L. 258 du code électoral un conseil municipal qui comporte moins des deux tiers de ses membres doit organiser une élection complémentaire partielle.

² Avis n° 399873 du 18 mars 2020 sur le projet de loi d’urgence pour faire face à l’épidémie de covid-19.

Dans ces mêmes communes, il a été envisagé de se placer à la date du premier tour pour apprécier le nombre de sièges vacants. Toutefois, entre le 15 mars et la convocation du nouveau scrutin, certains candidats élus dès le 15 mars et dont l'entrée en fonction doit être fixée par une loi, pourraient décéder ou démissionner. Organiser un scrutin sans tenir compte des sièges devenus vacants depuis le 1^{er} tour augmente donc le risque que le conseil municipal se retrouve incomplet ensuite et qu'il faille de nouveau organiser une élection complémentaire.

3.1.2. Sur l'entrée en fonction des conseillers élus dès le 15 mars dans les communes dans lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet.

Dans les 2521 communes de moins de 1 000 habitants dont le conseil municipal a été pourvu à plus des deux tiers de ses membres le 15 mars, il a été envisagé de faire entrer en fonction dès le mois de juin, sans attendre l'élection complémentaire, les conseillers municipaux élus dès le premier tour et de procéder dans ces communes à une élection provisoire de l'exécutif. Le seuil de deux tiers correspond au seuil à partir duquel une élection partielle doit être organisée en application de l'article L. 258 du code électoral.

Cette option n'a toutefois pas été retenue en raison de sa complexité liée au fait de ne faire entrer en fonction qu'une partie des conseillers municipaux élus dans les communes de moins de 1000 habitants, en fonction de la proportion d'élus au premier tour au sein de la commune. Elle aurait également été difficilement compréhensible pour les électeurs en raison de l'élection provisoire d'un maire, avant même que le conseil municipal soit au complet. Enfin, elle risquait de susciter des difficultés entre les exécutifs provisoires et les exécutifs définitifs quant aux décisions intéressant la commune prises éventuellement par les premiers pendant la période transitoire.

Dans les communes à secteur et en particulier à Paris, l'entrée en fonction des conseillers d'arrondissement doit s'opérer d'un même mouvement, en ce qu'elle est liée à l'entrée en fonction des conseillers de Paris. L'option d'une entrée en fonction avant celle de l'ensemble des conseillers de Paris est donc écartée.

3.1.3. Sur l'exécutif des EPCI

Il a également été envisagé de maintenir l'exécutif en place au moment de l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus au 1^{er} tour dans l'ensemble des EPCI concernés, à la condition que les membres de l'exécutif détiennent toujours un mandat de conseiller communautaire. Cette option a été écartée, dans la mesure où le taux de renouvellement des conseillers communautaires est, dans certains EPCI, très important.

L'option de différencier la gouvernance des EPCI en fonction la proportion de nouveaux élus au sein de l'organe délibérant de chaque EPCI n'a pas non plus été retenue. Plus précisément, cette option consistait à :

- Dans les EPCI dont le conseil communautaire comprend plus de deux tiers de nouveaux élus, élire un exécutif "provisoire".

- Dans les EPCI dont le conseil communautaire comprend moins de deux tiers de nouveaux élus, maintenir de l'exécutif en place au moment de l'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus au 1er tour, à condition de demeurer conseillers communautaires.

Elle aurait conduit pour la seconde catégorie d'EPCI, dans le cas où l'ancien exécutif aurait été battu au premier tour, à maintenir à la tête de l'EPCI un vice-président à la légitimité très contestable, compte tenu de la composition de l'organe délibérant mixte.

3.1.4. Sur la campagne électorale

Il a été envisagé de prolonger la campagne électorale actuelle jusqu'au nouveau scrutin tout en organisant dans le même temps une nouvelle période d'enregistrement des candidatures. Cela revient à considérer la campagne électorale effectuée en vue du premier et second tour comme partie intégrante de la campagne effectuée en vue du nouveau scrutin.

Toutefois cette option présente plusieurs inconvénients. Tout d'abord s'agissant de scrutins distincts, la règle est que leur financement soit distinct et retracé par un mandataire ou une association de financement dans un compte bancaire spécifiquement ouvert par leurs soins. Ainsi, le plafonnement des dons notamment s'apprécie par scrutin. Déroger à ce principe d'unicité aurait donc obligé à adapter plus largement les règles de financement de campagne. En outre, la probabilité que les candidats au scrutin de mars se représentent au nouveau scrutin est forte mais pas absolue. Là aussi il aurait fallu mettre en place un système plus complexe de double plafonnement selon que l'on aurait été primo candidat ou candidat présent au premier scrutin. Elle reviendrait, en outre, à doubler la durée de la campagne électorale, de six mois normalement à plus d'un an. Elle est également peu adaptée dans l'hypothèse où plusieurs candidats tête de liste et mandataires financiers risquent de changer entre le scrutin annulé et le nouveau scrutin. Elle impliquerait aussi d'exclure du remboursement forfaitaire les candidats qui décident de ne pas se représenter au scrutin reporté. Enfin, elle retarderait d'autant le remboursement des dépenses de campagne engagées en vue du scrutin annulé dans les communes de 9 000 habitants et plus puisque le contrôle préalable du compte de campagne par la CNCCFP ne pourrait être entamé qu'à l'issue du nouveau scrutin.

3.1.5. Sur le financement de la campagne électorale

A droit constant, l'annulation du second tour de scrutin et des résultats du premier tour prive les candidats tête de liste dans les communes et circonscriptions concernées du remboursement auquel ils auraient eu droit si le second tour avait eu lieu, qu'il s'agisse des dépenses de campagne ou des dépenses de propagande engagées en vue du premier et du second tour. Ne prendre aucune disposition reviendrait donc à ne pas les rembourser et pourrait dés-inciter certaines listes à se présenter lors du nouveau scrutin en raison de difficultés financières. Cette option doit donc être écartée afin que la pluralité des courants d'opinion soit préservée.

3.1.6. Sur les élections partielles

A droit constant, tout conseil municipal qui a perdu le tiers ou plus de ses membres doit procéder à une élection partielle³. De même si le conseil municipal est incomplet avant l'élection du maire, il doit être procédé à une élection partielle⁴. Enfin, l'annulation de tout ou partie d'une élection municipale entraîne la convocation d'une élection partielle⁵. Il n'est pas intelligible qu'une partie du renouvellement général soit reportée et que dans le même temps, certains électeurs soient appelés aux urnes pour des élections partielles. L'option de maintenir les élections partielles jusqu'à l'organisation du nouveau scrutin a donc été écartée.

3.1.7. Sur le chiffre de la population à prendre en compte pour le nouveau scrutin

En application de l'article R. 25-1 du code électoral, « *le chiffre de population auquel il convient de se référer en matière électorale est le dernier chiffre de population municipale authentifié avant l'élection.* ». Si le nouveau scrutin est organisé au mois de janvier 2021, en application du droit actuel, il faudrait se référer au chiffre de la population municipale qui sera authentifié par l'Institut national de la statistique et des études économiques au 1^{er} janvier 2021. Une telle option a été écartée en raison de son inapplicabilité dans les communes de moins de 1000 habitants dans lesquelles des sièges ont été pourvus au premier tour du 15 mars 2020 mais pas en totalité, et qui doivent organiser une élection complémentaire. En effet, si elles dépassent le seuil de 1000 habitants au 1^{er} janvier prochain, leur mode de scrutin sera impacté (passage d'un scrutin majoritaire à un scrutin de liste).

3.2. DISPOSITIF RETENU

3.2.1. Organisation d'un nouveau scrutin au plus tard au mois de janvier 2021

Dans l'hypothèse où la situation sanitaire ne permet pas la tenue d'un scrutin le 28 juin 2020, le projet de loi prévoit l'annulation du second tour initialement prévu le 22 mars 2020 puis reporté au mois de juin. Dans les communes, secteurs et circonscriptions concernées, les résultats du premier tour du 15 mars 2020 sont également annulés.

Les contentieux qui auraient été formés contre les opérations électorales du premier tour dans ces circonscriptions sont sans objet.

Dans ces circonscriptions, la prorogation du mandat des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris ainsi que des conseillers de la métropole de Lyon qui

³ Articles L. 258, L. 270, L. 272-6 du code électoral

⁴ Article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales

⁵ Article L. 251 du code électoral

en découle doit être justifiée par un motif d'intérêt général suffisant et limité dans le temps⁶. Ainsi, la date du nouveau scrutin consécutif à l'annulation du second tour des élections municipales ne peut être fixée au-delà de ce qu'imposent les circonstances sanitaires. Ce scrutin ne pourra toutefois, en pratique, se tenir avant la fin du mois de septembre afin de neutraliser la période estivale pendant laquelle il n'est pas recommandé d'organiser la prise des candidatures ni une campagne électorale. En outre, à ce stade, il n'est pas possible de préjuger de la situation épidémiologique en France dans les prochaines semaines, voire dans les prochains mois. C'est pourquoi le projet de loi enjoint le Gouvernement d'organiser le nouveau scrutin lorsque la situation sanitaire le permet et au plus tard au mois de janvier 2021.

Sa convocation par décret en Conseil des ministres est conditionnée à un nouvel avis du comité de scientifiques 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. Le projet de loi prévoit, en outre, une procédure ad hoc de consultation du comité de scientifiques. Le Gouvernement pourra ainsi disposer de l'analyse du comité sur l'état de l'épidémie de covid-19 en vue de l'organisation des élections municipales et consulaires y compris si l'état d'urgence sanitaire n'est plus déclaré. En effet, il est prévu que le comité sera réuni dans la dernière composition qui était la sienne avant la fin de l'état d'urgence sanitaire, l'article L. 3131-19 du code de la santé publique disposant que « *Le comité est dissous lorsque prend fin l'état d'urgence sanitaire.* ». Le Gouvernement doit également remettre au Parlement un rapport au plus tard 5 jours avant la publication du décret de convocation afin de lui rendre compte de sa décision.

Ce scrutin concernera :

- Les communes de 1 000 habitants et plus, les secteurs de Paris, Lyon et Marseille, les circonscriptions de la métropole de Lyon où le premier tour organisé le 15 mars 2020 n'a pas été conclusif ;
- Les sièges vacants à la date de publication du décret de convocation des électeurs, dans les communes de moins de 1 000 habitants dans lesquelles le premier tour du 15 mars 2020 n'a pas permis d'élire la totalité des conseillers municipaux, en tenant compte des vacances résultants des décès ou démissions intervenus entre le 15 mars et la date de l'élection.

Dès lors 4 855 circonscriptions devraient être concernées sur les 35 065 communes.

Par ailleurs, il est précisé que le chiffre de population auquel il convient de se référer pour le scrutin devant se tenir au plus tard en janvier 2021 est le dernier chiffre de la population municipale authentifié avant le scrutin organisé le 15 mars 2020.

⁶ Tel que rappelé par le Conseil constitutionnel dans ses décisions n°2013-667 DC du 16 mai 2013 et n°2013-671 DC du 6 juin 2013. C'est ce qu'a également rappelé le Conseil d'Etat dans son avis n° 399873 du 18 mars 2020 sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de c-19 : « *Si aucune norme de valeur supralégislative ne l'interdit en soi, la jurisprudence constitutionnelle veille, s'agissant notamment de la prorogation des mandats électifs, à ce que des mesures de cette nature soient toujours justifiées par un motif d'intérêt général suffisant.* »

3.2.2. Modalités d'entrée en fonction des conseillers municipaux élus dès le 15 mars 2020 dans les communes où le conseil municipal n'a pas encore été élu au complet

a) Dans les communes de moins de 1 000 habitants : nouveau report de leur entrée en fonction jusqu'à l'élection complémentaire

Dans les communes de moins de 1 000 habitants dans lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet dès le premier tour, l'entrée en fonction des conseillers élus dès le 15 mars est de nouveau repoussée jusqu'au nouveau scrutin. Dans ces communes, l'ancien conseil municipal, en fonction avant le scrutin du 15 mars continue donc d'administrer la commune jusqu'à cette date.

b) A Paris

A Paris, les conseillers d'arrondissement et les conseillers de Paris élus au premier tour organisé le 15 mars 2020, autrement dit les élus du VII^e arrondissement, entrent en fonction seulement à l'issue du second tour du scrutin reporté.

c) Inéligibilité fonctionnelle

Le projet de loi précise que n'est pas applicable aux conseillers municipaux élus dès le 15 mars 2020 mais dont l'entrée en fonction est reportée, l'article L. 236 du code électoral prévoyant qu'un conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévu à l'article L. 231 du même code (inéligibilité fonctionnelle), à savoir certains agents publics, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet. Dès lors, la personne élue concernée, peut reprendre ses fonctions précédemment exercées, quand bien même il s'agirait de fonctions énumérées à l'article L. 231, jusqu'à sa prise de fonction sans qu'elle soit déclarée démissionnaire. A compter de leur prise de fonction, les conseillers municipaux dont l'entrée en fonction est différée seront démis d'office par le préfet si :

- Ils sont devenus inéligibles en application de l'article L. 230 du code électoral postérieurement au 15 mars 2020 (peine d'inéligibilité, placement sous tutelle ou curatelle) ;
- Si, pour une cause survenue à compter de leur prise de fonction il se trouve en situation d'inéligibilité fonctionnelle.

3.2.3. Election des exécutifs dans les conseils municipaux et communautaires et indemnités

Dans les communes dans lesquelles un nouveau scrutin doit être organisé au plus tard au mois de janvier 2021, l'exécutif en place avant l'élection du 15 mars et déjà prorogé par la loi du 23 mars 2020 reste en fonction jusqu'au terme de ce scrutin. Pour les EPCI à fiscalité propre au sein desquels au moins un conseil municipal n'a pas été élu au complet au premier tour du 15 mars 2020, dits EPCI « mixtes », le VII de l'article 19 est modifié afin de prévoir l'élection provisoire de l'exécutif de l'EPCI. Le fait que l'EPCI mixte conserve la plénitude de ses

prérogatives (et notamment celle du vote du budget 2020) plaide en effet pour la mise en place d'un exécutif nouveau rapidement, quitte à ce qu'il soit provisoire. Si à l'issue du nouveau scrutin la composition de l'organe délibérant de l'EPCI n'est pas modifiée, ce dernier n'a pas à procéder à une nouvelle élection de son exécutif.

L'élection d'un exécutif intercommunal provisoire entraîne une rupture du versement des indemnités de fonction des élus. En effet, la délibération indemnitaire votée au cours du mandat précédent, qui s'appuyait sur une répartition précise de l'enveloppe indemnitaire entre les différents élus en fonction de leurs responsabilités effectives, n'est plus applicable à l'exécutif provisoire dont la composition et les responsabilités ont changé.

Le droit commun impose en temps normal aux conseils nouvellement élus de délibérer dans les trois mois suivant leur première réunion⁷.

Afin de garantir la sécurité juridique des indemnités de fonctions des élus, l'article proposé introduit donc un dispositif spécifique, qui impose à l'organe délibérant de l'EPCI, dans le mois suivant l'élection de l'exécutif provisoire, de délibérer sur les indemnités de fonction de ses membres. En contrepartie, la collectivité sera exonérée de délibérer à nouveau sur ce sujet après le nouveau scrutin, dès lors qu'elle n'a pas eu à procéder à une nouvelle élection de son exécutif. Dans ce dernier cas, une nouvelle délibération indemnitaire doit intervenir dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire dans les trois mois suivant la première réunion du conseil élu au complet.

Le XI de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 est également clarifié s'agissant des conseils municipaux. Il précise alors que pour les conseils élus au complet dès le premier tour, le délai de 3 mois imparti pour adopter une délibération indemnitaire ne court qu'à compter de la première réunion suivant l'élection de l'ensemble de leurs membres. Enfin, dans l'hypothèse où le nouveau scrutin permettant d'achever le renouvellement général des conseils municipaux et communautaires était organisé au mois de janvier 2021, le projet de loi cristallise le nombre et la répartition des sièges de conseillers communautaires au sein des EPCI à ceux arrêtés au plus tard le 31 octobre 2019 en vue du renouvellement général de 2020.

3.2.4. Clôture de l'actuelle campagne électorale et ouverture d'une nouvelle période de campagne

La campagne électorale du printemps 2020 est clôturée, une nouvelle élection devant être organisée au plus tard en janvier 2021. Cette option permettra d'engager plus tôt le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne du scrutin annulé.

La date du nouveau scrutin n'est pas fixée par la loi mais ce dernier doit être organisé au plus tard au mois de janvier 2021. Or, en application de l'article L. 52-4 du code électoral, les règles relatives à la propagande et au financement de la campagne⁸ s'appliquent à compter du 1^{er} jour

⁷ Article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales

⁸ Articles L. 50-1, L. 51, L. 52-1, L. 52-4 et L. 52-8 du code électoral

du sixième mois précédant le mois de l'élection, soit, pour un scrutin en janvier 2021, à compter du 1^{er} juillet 2020. La loi ouvre donc une nouvelle campagne électorale dès le 1^{er} juillet 2020.

3.2.5. Les dépenses engagées pour le premier tour et, sous certaines conditions, le second tour initialement prévu le 22 mars 2020, seront remboursées

Nonobstant l'annulation du second tour du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon et de l'annulation des résultats du premier tour dans les circonscriptions dans lesquelles il n'a pas été conclusif, l'article 1^{er} prévoit la base légale nécessaire pour permettre aux candidats d'être remboursés de leurs dépenses de campagne et de propagande, sous réserve de certaines conditions.

Concernant les dépenses de propagande dans les communes de 1000 habitants et plus, les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés peuvent être remboursées de leurs dépenses de propagande du premier tour. Les listes ayant obtenu au moins 10% (soit le seuil d'accès au second tour au terme de l'article L. 264 du code électoral) des suffrages exprimés se voient rembourser les dépenses de propagande éventuellement engagées en vue du second tour initialement prévu le 22 mars 2020.

Dans les communes de 9 000 habitants et plus (547 communes concernées), les dispositions du chapitre V bis du titre Ier du livre Ier du code électoral restent applicables, sous réserve de certaines adaptations. Les comptes de campagne doivent être déposés auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) au plus tard le 10 juillet 2020, comme les listes candidates dans les communes de 9 000 habitants et plus dans lesquelles la totalité des conseillers municipaux a pu être élue dès le premier tour. Les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au premier tour peuvent bénéficier du remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne. Celles ayant obtenues au moins 10 % des suffrages bénéficient du plafond des dépenses, de droit commun, applicable aux listes présentes au second tour afin de tenir compte des dépenses qu'elles auraient pu engager depuis le 15 mars en vue du second tour reporté. Ces dernières ont l'interdiction d'engager toute dépense à compter de l'entrée en vigueur de l'article 1^{er}. Enfin, les résultats du premier tour étant annulés, l'article 1^{er} neutralise exceptionnellement la possibilité pour la CNCCFP de saisir le juge de l'élection.

3.2.6. Aucune élection municipale partielle n'aura lieu jusqu'à l'organisation du nouveau scrutin

Le report de toute élection municipale partielle est une mesure de cohérence par rapport à la décision de reporter à nouveau le scrutin. De surcroît, cette option présente un avantage de lisibilité pour les citoyens. Si une commune se trouve dans une situation nécessitant une élection partielle, le préfet pourra la convoquer au plus tôt à la même date que le nouveau scrutin.

3.2.7. Les articles 1, 2, 3, 4, 10 et 11 d'application de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral ne sont pas applicables au nouveau scrutin

Le XVI de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 précisait que les dispositions de la loi du 2 décembre 2019, devant normalement entrer en vigueur le 30 juin 2020, n'étaient pas applicables au second tour des élections municipales reporté au mois de juin (à l'exception de son article 6 entré en vigueur dès le 3 décembre). Le dispositif visait à neutraliser les dispositions de la loi du 2 décembre 2019 relatives à la propagande électorale et au financement de la campagne afin que les candidats n'aient pas à appliquer de nouvelles règles (compte de campagne, affichage, bulletins de vote, etc.). Une telle disposition n'est plus nécessaire puisque la campagne électorale du nouveau scrutin est ouverte à compter du 1^{er} juillet 2020. Dès lors, l'ensemble des dispositions de cette loi sera applicable au nouveau scrutin.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 est modifié. Ces dispositions n'ont pas d'impact pérenne sur l'ordre juridique. Il s'agit de mesures transitoires et dérogatoires destinées à organiser un nouveau scrutin dans les communes et circonscriptions où le premier tour n'a pas permis de pourvoir l'ensemble des sièges, et à assurer la continuité du fonctionnement des collectivités concernées et de leurs EPCI.

Les candidats élus à l'issue de ce nouveau scrutin ne bénéficieront d'aucun dispositif dérogatoire. A l'issue des opérations électorales prévues par ce scrutin, puis des procédures de remboursement des dépenses électorales et des éventuels recours contentieux, plus aucune disposition de cet article n'aura donc de portée juridique ni opérationnelle.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'organisation d'un nouveau scrutin et la nouvelle prorogation des mandats dans les communes dans lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 impacte de manière transitoire le fonctionnement des collectivités et des intercommunalités concernées, sans que les dispositions envisagées n'empêchent pour autant la gestion de ces collectivités.

Jusqu'au renouvellement de l'ensemble des conseils municipaux, les organes délibérants de certains EPCI fonctionneront avec de nouveaux élus et des élus dont le mandat est prorogé, ainsi qu'avec un exécutif provisoire.

4.3. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Le remboursement des dépenses de propagande et des dépenses de campagne des candidats tête de listes dans les communes dans lesquelles le scrutin le second tour et les résultats du premier tour sont annulés correspondent à des dépenses qui auraient en tout état de cause eu lieu s'ils n'avaient pas été annulés.

L'organisation d'un nouveau scrutin à deux tours dans 4 855 circonscriptions a un impact économique et financier estimé à environ 80 millions d'euros (enregistrement des candidatures, remboursement des dépenses de propagande, remboursement forfaitaire des dépenses de campagne, frais d'envoi de la propagande aux électeurs, indemnités, etc.).

S'agissant des indemnités de fonction des élus, la mesure tendant à définir un régime indemnitaire pour les exécutifs provisoires n'aura pas d'impact financier significatif dans la mesure où il se substitue à celui du mandat précédent.

4.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

L'application des dispositions de l'article 1^{er} est limitée dans le temps à l'organisation du nouveau scrutin.

Les électeurs qui n'ont pas pu s'inscrire sur les listes électorales pour le scrutin du 15 mars 2020 pourront s'inscrire en vue du nouveau scrutin, au plus tard le sixième vendredi précédant le scrutin.

5. MODALITES D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS ET L'ESPACE

L'application de ces dispositions est limitée dans le temps aux opérations électorales du scrutin annulé et du nouveau scrutin organisé.

Elles ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie ni en Polynésie française où le second tour des élections municipales peut se tenir au mois de juin. L'article 19 de la loi du 23 mars 2020 leur est donc applicable dans sa version initiale.

5.2. TEXTES D'APPLICATION

Un décret de convocation des électeurs en Conseil des ministres devra être publié.

ARTICLE 2

1. ETAT DES LIEUX

L'article 20 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a habilité le gouvernement à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi relative :

1° A l'organisation du second tour du scrutin pour le renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, s'agissant notamment des règles de dépôt des candidatures ;

2° Au financement et au plafonnement des dépenses électorales et à l'organisation de la campagne électorale ;

3° Aux règles en matière de consultation des listes d'émargement ;

4° Aux adaptations permettant de prendre en compte la situation particulière des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie, notamment en ce qui concerne la date de prise de fonction des conseillers municipaux élus au premier tour et la date de la première réunion du conseil municipal renouvelé ;

5° A la modification des jalons calendaires prévus à l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique pour l'établissement de la seconde fraction de l'aide publique au titre de 2021.

En outre, l'article 11 de la même loi a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure :

1° Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions.

2° Adaptant, aux seules fins de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances, les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ainsi que les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, au recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions. La loi a limité ces mesures : à compter du 12 mars 2020 et ne peuvent excéder de plus de trois mois la fin des mesures de police administrative prises par le Gouvernement pour ralentir la propagation de l'épidémie de covid-19.

L'article 11 a enfin habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure permettant de déroger aux règles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En application de ces dispositions, l'ordonnance n° 2020-390 du 1er avril 2020 *relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021* est venue adapter le droit électoral au report du second tour des élections municipales au mois de juin et à la situation d'état d'urgence sanitaire, concernant :

- Les listes électorales utilisées pour le second tour (article 1^{er}) ;
- Les déclarations de candidature en vue du second tour (article 2) ;
- L'organisation du second tour dans les communes de moins de 1000 habitants (article 3) ;
- Le contrôle des comptes de campagne par le Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) : l'article 4 porte à trois mois le délai qui s'impose à la CNCCFP pour statuer sur les comptes de campagne des candidats tête de liste dans les circonscriptions visées par des recours devant le juge de l'élection.
- La consultation des listes d'émargement (article 5) à compter de la date d'entrée en vigueur du décret de convocation des électeurs pour le second tour, à défaut au moment de la prise de fonction des conseillers municipaux élus dès le premier tour, et jusqu'à la fin des délais de recours contentieux contre le premier et le second tour.
- La démission des conseillers municipaux élus dès le 15 mars 2020 dont l'entrée en fonction est différée (article 6).
- Le calendrier relatif à l'établissement de l'aide publique (article 7) : les délais de dépôt des comptes des partis politiques ayant été reportés au 11 septembre en raison de l'épidémie, cet article décale au mois de janvier 2020 la période de rattachement des parlementaires en vue de l'établissement de la seconde fraction de l'aide publique.

L'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 *portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif* est venue :

- Proroger les délais de recours contre les opérations électorales du premier tour (3° de l'article 15) jusqu'au cinquième jour après la date de prise de fonction des conseillers municipaux élus dès ce tour ;
- Prolonger le délai imparti au tribunal administratif pour statuer sur les recours contre les résultats des élections municipales générales organisées en 2020 (premier comme second tour) jusqu'au dernier jour du quatrième mois suivant le deuxième tour de ces élections (2° de l'article 17).

Enfin, l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020 visant à assurer la continuité de l'exercice des fonctions exécutives locales durant l'état d'urgence sanitaire a suspendu la

possibilité d'organiser des élections départementales partielles jusqu'au scrutin permettant d'achever le renouvellement général des conseils municipaux de 2020.

Ces ordonnances ont fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé devant le Parlement.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'article 1^{er} du présent projet de loi annulant le second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon ainsi que les résultats du premier tour organisé le 15 mars 2020 dans les communes de 1 000 habitants et plus, dans les secteurs et dans les circonscriptions métropolitaines dans lesquelles un second tour était nécessaire, certaines dispositions prévues dans les ordonnances du 25 mars 2020 et du 1^{er} avril 2020 doivent être adaptées.

Or, l'ordonnance n° 2020-390 du 1er avril 2020 ne peut plus être modifiée que par la loi, le délai d'habilitation prévu par l'article 20 de la loi du 23 mars 2020 étant expiré. Le délai d'habilitation prévu à l'article pour l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 expirant le 23 juin 2020, il ne sera matériellement pas possible au Gouvernement de la modifier suite à la publication de la présente loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent projet de loi vise à :

- Abroger au sein de ces ordonnances toute référence au second tour ;
- Circonscrire leurs dispositions aux opérations électorales du premier tour du 15 mars 2020 et aux circonscriptions dans lesquelles des conseillers municipaux et communautaires, ou conseillers de Paris, ont été élus dès ce tour. En effet, dans les autres circonscriptions les résultats du premier tour sont annulés, rendant sans objet tout contentieux ou toute demande de consultation des listes d'émargement.
- Adapter l'ordonnance du 8 avril 2020 au report au plus tard en janvier 2021 des élections municipales ;

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ECARTEES

L'option d'étendre les délais particuliers de recours contentieux (article 15 de l'ordonnance n° 2020-305), de consultation des listes d'émargement (article 5 de l'ordonnance n° 2020-390) et d'instruction des recours (article 17 de l'ordonnance n° 2020-305) aux opérations électorales

reportées au plus tard au mois de janvier 2021 a été écartée. En effet, si la situation sanitaire permet l'organisation d'un nouveau scrutin au plus tard en janvier 2021 et que l'état d'urgence sanitaire est levé, rien ne justifie de continuer à appliquer ces délais dérogatoires et le droit commun doit s'appliquer.

L'option d'étendre les délais de recours et de consultation des listes d'émargement jusqu'à l'entrée en fonction des conseillers élus dès le premier tour dont l'entrée en fonction est reportée jusqu'au scrutin organisé au plus tard au mois de janvier 2021 en application de l'article 1^{er} du projet de loi a été écartée. Ceci concerne les conseillers élus dans le VII^e arrondissement de Paris ainsi que les conseillers municipaux des communes de moins de 1 000 habitants dans lesquelles au moins un tiers du conseil municipal n'a pas été élu lors du scrutin du 15 mars 2020. En effet, cette option conduirait à maintenir les élus concernés en insécurité juridique encore plusieurs mois.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'ordonnance n° 2020-390 du 1^{er} avril 2020 est expurgée de toute disposition relative à l'organisation du second tour des élections municipales. Les autres dispositions, relatives au délai de contrôle des comptes de campagne par la CNCCFP en cas de contentieux contre les opérations électorales et à la consultation des listes d'émargement, sont circonscrites aux opérations électorales du premier tour du 15 mars 2020 et aux circonscriptions dans lesquelles des conseillers municipaux et communautaires, ou conseillers de Paris, ont été élus dès ce tour.

L'article 15 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif, qui proroge les délais de recours contre les opérations électorales du premier tour, est adapté pour tenir compte du fait que l'entrée en fonction de certains conseillers municipaux et communautaires élus dès le 15 mars est modifiée par l'article 1^{er} du projet de loi.

L'entrée en fonction des conseillers municipaux élus dès le premier tour du 15 mars 2020 à Paris et de ceux élus dans les communes de moins de 1000 habitants dans lesquelles le conseil municipal n'a pas été élu au complet lors du scrutin du 15 mars 2020 est en effet de nouveau reportée jusqu'au nouveau scrutin organisé au plus tard au mois de janvier 2021 par l'article 1^{er} du projet de loi. Le délai de recours contentieux contre leur élection court jusqu'au sixième jour suivant la publication du projet de loi.

Les listes d'émargement du premier tour dans ces communes sont communicables jusqu'au terme de ce délai.

L'application de son article 17, qui allonge le délai d'instruction des contentieux formés contre les opérations électorales, est circonscrite aux seuls contentieux formés contre les opérations électorales du 15 mars 2020. Le délai initialement laissé à la juridiction administrative pour statuer sur ces recours, qui devait expirer le dernier jour du quatrième mois suivant le second tour prévu en juin, soit le 31 octobre 2020, est expressément inscrit dans l'ordonnance sans qu'il ne soit modifié.

Enfin, l'évolution prochaine de la situation épidémiologique en France étant difficilement prévisible, et compte tenu du fait que le code électoral suspend déjà l'organisation de toute élection départementale partielle dans les six mois précédant le renouvellement général des conseils municipaux, le projet de loi suspend l'organisation de toute élection départementale partielle jusqu'au renouvellement des conseils départementaux prévu au mois de mars 2021 à compter de son entrée en vigueur.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'ordonnance n° 2020-305, l'ordonnance n° 2020-390 et l'ordonnance n° 2020-413 sont modifiées. Ces dispositions, circonscrites aux opérations électorales du 15 mars 2020 et à l'état d'urgence sanitaire, n'emportent aucune modification juridique pérenne.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les listes d'émargement seront communicables, pendant la période définie par l'article 2, par les mairies, des sous-préfecture ou les préfectures, en fonction de leur lieu de conservation.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Les délais de recours sont prorogés. Ainsi, les requérants disposent de plus de temps pour former un recours contre les opérations électorales du premier tour qui ne sont pas annulées et pour consulter les listes d'émargement.

5. MODALITES D'APPLICATION

L'application de ces dispositions est limitée dans le temps aux opérations électorales du scrutin annulé.

Elles ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française où le second tour des élections municipales peut se tenir au mois de juin. Les ordonnances n° 2020-390 et 2020-305 sont donc applicables dans leur version initiale.

ARTICLE 3

1. ETAT DES LIEUX

Le projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles reporte au mois de septembre 2021 le renouvellement de la série 2 du Sénat qui devait se tenir au mois de septembre 2020.

L'article L. 308-1 du code électoral rend applicable le chapitre V bis du titre Ier du livre Ier du code électoral relatif au financement et au plafonnement des dépenses électorales aux élections sénatoriales. De même, l'article 48 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France rend applicable ce chapitre à l'élection des sénateurs des Français établis hors de France, sous réserve des dispositions prévues à la section IV du livre IIIe du même code (élection des députés des Français établis hors de France).

En application de ces dispositions, en cas de renouvellement général, les dispositions des articles L. 52-4 et suivants du code électoral, qui encadrent les modalités de financement de la campagne électorale, commencent à s'appliquer dès le premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel a lieu l'élection. A partir de cette date, le mandataire financier du candidat peut commencer à recueillir sur un compte unique les fonds destinés au financement de la campagne et à régler à partir de ce compte les dépenses de campagne, qui feront l'objet, après contrôle du compte de campagne par la CNCCFP, d'un remboursement forfaitaire.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

En vue du renouvellement de la série 2 du Sénat initialement prévu au mois de septembre 2020, les dispositions du chapitre V bis du titre Ier du livre Ier du code électoral s'appliquent depuis le 1^{er} mars 2020. Ainsi, depuis cette date, les personnes souhaitant se porter candidates ont déjà pu déclarer un mandataire financier, faire ouvrir un compte bancaire, recueillir sur ce compte les fonds destinés au financement de la campagne et commencer à régler des dépenses de campagne. Les élections sénatoriales étant décalées au mois de septembre 2021, il est nécessaire de préciser dans la loi à partir de quelle date les dispositions relatives au financement de la campagne électorale des élections sénatoriales s'appliquent.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent projet de loi vise à préciser à partir de quelle date les dispositions relatives au financement de la campagne électorale des élections sénatoriales s'appliquent.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ECARTEES

L'option de ne pas interrompre la campagne électorale des élections sénatoriales qui a déjà commencé et engendré des dépenses, depuis le 1^{er} mars 2020, a été écartée. En effet, le report cette année du second tour des élections municipales au mois de juin, la période d'état d'urgence sanitaire et de confinement décrétée dès la mi-mars ont eu pour effet de retarder d'autant le début effectif de la campagne.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'article fixe au 1^{er} jour du sixième mois précédant le scrutin, comme en droit commun, la date à partir de laquelle les dispositions du chapitre V bis du titre Ier du livre Ier du code électoral s'appliquent pour la campagne électorale des élections sénatoriales.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

Ces dispositions, circonscrites à l'organisation des élections sénatoriales, n'emportent aucune modification juridique pérenne.

Les dispositions s'appliquent au prochain renouvellement de la série 2 du Sénat.

5. MODALITES D'APPLICATION

Les dispositions de l'article 3 sont applicables sur tout le territoire de la République. En effet, mêmes si certaines collectivités d'outre mer ne sont pas concernées par le report des élections municipales et communautaires, le projet de loi organique reporte au mois de septembre 2021 l'élection de l'ensemble des sénateurs de la série 2.

ARTICLE 4

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En raison de la crise sanitaire internationale liée à la propagation du virus covid-19, le Gouvernement a été conduit à annuler les élections consulaires prévues initialement les 16 et 17 mai 2020 dans tous les postes diplomatiques et consulaires en application du décret n° 2020-334 du 26 mars 2020 portant convocation des électeurs.

L'article 21 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a en conséquence prorogé le mandat des conseillers et des délégués consulaires jusqu'au mois de juin 2020. Cet article a posé également comme condition préalable à l'organisation des élections consulaires en juin 2020, la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement faisant état de la situation de l'épidémie de covid-19, des risques sanitaires dans le monde et des conséquences à en tirer, notamment au regard des conditions logistiques d'organisation de l'élection.

Il a enfin habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi liée à la prorogation du mandat des conseillers consulaires et des délégués consulaires et à l'organisation du scrutin. Tel est l'objet de l'ordonnance n° 2020-307 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des mandats des conseillers consulaires et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation du scrutin.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Dans sa décision n° 2013-671 du 6 juin 2013 sur la loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, le Conseil constitutionnel précise que la prorogation d'un an du mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ne porte pas atteinte au principe constitutionnel d'exercice du suffrage à une périodicité raisonnable dès lors qu'elle est justifiée par motif d'intérêt général et qu'elle est limitée dans le temps.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Suite à l'avis du comité de scientifiques précisant que les élections consulaires devraient être reportées en raison de la situation épidémiologique très incertaine à l'échelle internationale. Il apparaît nécessaire de prévoir une modification l'article 21 de la loi du 23 mars 2020 ainsi que l'ordonnance précitée du 25 mars 2020 afin de proroger à nouveau le mandat des conseillers et des délégués consulaires ainsi que celui des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger jusqu'à ce qu'il soit possible, au regard de la situation sanitaire dans le monde, d'organiser les élections consulaires.

Il s'agit ainsi de prévoir l'organisation des élections consulaires dans des conditions sanitaires garantissant la sécurité des électeurs, des candidats et des agents responsables de l'organisation des élections.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ECARTEES

Plusieurs options ont été écartées.

La première option consistait à ne pas fixer en dur la prochaine date des élections consulaires, et de se laisser la possibilité de les organiser dès l'automne prochain. Cependant, au regard du caractère très incertain de l'évolution prochaine de la situation épidémiologique dans le monde cette option n'a pas été retenue.

La deuxième visait, à maintenir la validité des procurations établies en vue du scrutin initialement prévu les 16 et 17 mai 2020. Or, le législateur ne peut préjuger que les électeurs ayant établi une procuration pour mai 2020 seront, compte tenu du délai entre les deux élections, dans la même situation en 2021.

De plus, les candidatures déposées pour les scrutins des 16 et 17 mai 2020 auraient pu être considérées comme encore valides pour les élections consulaires reportées. Si le maintien des candidatures déposées en mars 2020 était justifié dans le cas d'un report du scrutin d'un mois seulement, tel n'est pas le cas pour un report d'un an.

Les dispositions dérogatoires prévues à l'article 2 de l'ordonnance du 25 mars 2020 permettant de raccourcir les délais d'organisation des élections consulaires (convocation des électeurs, déclarations de candidature notamment) auraient également pu être maintenues. Si ces dispositions étaient justifiées dans le cas d'un report d'un mois du scrutin, elles ne le sont plus dans le cas d'un report d'un an maximum.

Enfin, l'organisation des prochaines élections consulaires aurait pu être prévue en mai 2027 afin que les conseillers élus en juin 2021 au plus tard aient un mandat de six ans. Cette option n'a pas été retenue en raison du calendrier électoral d'ores et déjà chargé en 2027 (élections présidentielle et législatives).

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le report au mois de mai 2021 de l'élection s'accompagne de la prolongation d'autant des mandats des Conseillers consulaires et des délégués consulaires, élus en 2014. La date du mois de mai 2021 a été, dans le projet d'article, privilégiée pour laisser le temps à la situation sanitaire dans le monde de s'améliorer sans reporter de plus d'un an le renouvellement des conseils consulaires.

La convocation des élections consulaires est soumise à un rapport préalable du Gouvernement au Parlement remis au plus tard 5 jours avant la publication du décret de convocation des

électeurs, après avis du comité des scientifiques, le cas échéant, réuni dans la dernière composition qui était la sienne avant la fin de l'état d'urgence sanitaire, sur l'état de l'épidémie dans le monde et sur les risques sanitaires attachés à la tenue de l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires.

Le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger est prolongé dans les mêmes proportions en raison du fait que leur élection suit le renouvellement des Conseillers consulaires.

Les procurations enregistrées exclusivement pour le scrutin de mai 2020 et maintenues pour le report envisagé en juin 2020 tomberaient pour celui organisé ultérieurement. Cela se justifie en raison du caractère exceptionnel de la procuration, acte dérogoire au vote à l'urne qui doit généralement être entouré de précautions pour éviter les fraudes.

Les déclarations de candidature, enregistrées en vue du scrutin prévu en mai 2020 et qui avaient été sanctuarisées pour le scrutin envisagé pour juin 2020 (sauf en cas de manifestation expresse de volonté des candidats) ne sont plus valables.

Par ailleurs, l'article prévoit pour l'organisation des élections consulaires un retour au droit commun prévu par la loi n°2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, permettant ainsi de simplifier et de sécuriser l'organisation matérielle de l'élection. Toutes les dispositions dérogoires introduites dans l'ordonnance du 25 mars sont donc abrogées.

Les mandats des conseillers des Français de l'étranger, des délégués consulaires et des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger élus en mai et juin 2021 expireront lors des renouvellements généraux normalement prévus en 2026, afin de rétablir un calendrier adapté à l'ensemble des scrutins nationaux. Leur mandat d'élection, initialement d'une durée de 6 ans, serait raccourci d'une année, à 5 ans, en conséquence du retard pris à l'élection du fait de la pandémie, et du fait que l'échéance normale de leur mandat intervenait en 2026.

De plus, par cohérence, l'article suspend jusqu'au prochain renouvellement général des conseillers consulaires toute élection consulaire partielle. En effet, si la situation sanitaire dans le monde ne justifie pas le renouvellement général des conseillers consulaires, rien ne justifie non plus d'organiser une élection partielle, d'autant que le droit commun (articles 29 et 36 de la loi du 22 juillet 2013) suspend déjà l'organisation d'élections partielles dans les six mois précédents le renouvellement général.

Enfin, il est prévu que les candidats ou listes de candidats dont la candidature a été enregistrée pour l'élection des conseillers consulaires initialement prévue en mai 2020 soient remboursées du coût du papier et des frais d'impression engagés pour ce scrutin : des bulletins de vote et des affiches électorales (pour la seule élection des conseillers des Français de l'étranger).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article n'emporte aucun impact juridique pérenne.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Le surcoût du report des élections consulaires est évalué à :

- 100 000 euros en cas de report en 2020 ;
- 260 000 euros en cas de report en 2021, en raison des dépenses de communication qui seront dans cette hypothèse nécessaires auprès des électeurs.

4.3. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Près de 1,3 millions de Français inscrits sur les listes électorales consulaires seront appelés aux urnes pour le prochain renouvellement général des conseils consulaires.

5. MODALITES D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS ET L'ESPACE

L'article est applicable à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi et jusqu'à l'organisation des élections consulaires, au mois de mai 2021. Il est applicable aux Français établis hors de France, aux conseillers et aux délégués consulaires, aux conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, ainsi qu'aux postes diplomatiques et consulaires.

5.2. TEXTES D'APPLICATION

Un décret de convocation des électeurs devra être pris. Un décret devra également être pris pour préciser les modalités de remboursement des candidats ayant engagés des dépenses de propagande en vue du scrutin initialement prévu au mois de mai 2020.

Les modalités d'application de l'article seront celles de droit commun prévues par la loi du 22 juillet 2013.