

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 relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles (n° 3583) et du projet de loi relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales (n° 3584) (Mme Catherine Kamowski, rapporteure)..... 2

Lundi

30 novembre 2020

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 29

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

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



La réunion débute à 17 heures 05.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission examine le projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles (n° 3583) et le projet de loi relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales (n° 3584) (Mme Catherine Kamowski, rapporteure).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, les deux projets de loi que nous examinons cet après-midi sont inscrits à l'ordre du jour de notre assemblée ce vendredi, 4 décembre. Nous allons procéder à une discussion générale commune.

Mme Catherine Kamowski, rapporteure. La vie démocratique de notre pays demeure vivace malgré l'ampleur de la crise sanitaire que nous subissons. Je salue les élus qui ont su adapter leurs pratiques, tant au niveau local que national, pour maintenir leur présence auprès de nos concitoyens et apporter des réponses concrètes à leurs attentes et à leurs besoins.

Toutefois, l'épidémie a nécessité de modifier à plusieurs reprises notre calendrier électoral, de manière à limiter le plus possible les risques de propagation du virus à l'occasion de la campagne électorale et de la tenue des scrutins. Nous avons ainsi dû prévoir le report du second tour des élections municipales, des élections consulaires, puis du renouvellement de six sénateurs des Français de l'étranger pour permettre, au préalable, celui des conseillers et délégués consulaires qui composent leur collège électoral, et enfin des éventuelles élections partielles des parlementaires représentant les Français de l'étranger.

Lors de nos débats, nous avons souligné la nécessité de concilier au mieux les principes de sincérité du scrutin et de préservation de la santé publique. La durée des reports proposés a toujours été la plus limitée possible au regard des prévisions dont nous pouvions disposer. Les avis du comité scientifique Covid-19 nous ont été, à ce titre, utiles pour apprécier l'évolution de la situation sanitaire en France et dans le monde.

Nous avons également été attentifs à ce que les candidats et les électeurs soient correctement informés, tant sur les dates des scrutins que sur les modalités de leur déroulement. De nombreuses mesures d'accompagnement des candidats ont ainsi été proposées, comme l'assouplissement des règles de financement de la campagne électorale ou le développement de la propagande en ligne, tandis que le protocole sanitaire des bureaux de vote a été constamment renforcé.

Nous avons également encouragé la participation en facilitant le recours aux procurations. Deux mesures ont été adoptées à cet effet : d'une part, le doublement des procurations par mandataire et, d'autre part, la possibilité pour les officiers de police judiciaire (OPJ) d'établir ou de retirer à domicile les procurations des personnes qui ne peuvent se déplacer.

Alors que nous connaissons une deuxième vague massive de contaminations et que l'état d'urgence sanitaire, déclaré par le Gouvernement le 17 octobre dernier, a été prolongé jusqu'au 16 février, il nous faut prendre de nouvelles dispositions, semblables à celles que nous avons adoptées à la suite de la première vague, pour décaler les prochaines échéances électorales dans les meilleures conditions.

L'organisation d'élections partielles dans un délai contraint de trois mois à la suite de la vacance d'un siège de parlementaire ou de conseiller municipal peut, en effet, être impossible dans le contexte épidémiologique actuel. Je rappelle qu'à ce stade, deux sièges de députés sont concernés : ceux de la 6^e circonscription du Pas-de-Calais et de la 15^e circonscription de Paris. Dix recours relatifs aux élections sénatoriales de septembre 2020 sont en cours d'examen par le Conseil constitutionnel : si l'on ne peut préjuger de la décision qui sera rendue, il faut en tenir compte par précaution. Enfin, selon les derniers chiffres connus, soixante-trois communes devraient organiser prochainement une élection partielle. Il nous faut donc adopter les dispositions nécessaires pour permettre le report de ces échéances électorales. Tel est l'objet des deux projets de loi présentés par le Gouvernement et inscrits à l'ordre du jour de notre assemblée.

L'article unique du projet de loi organique prévoit la possibilité de reporter la tenue des élections partielles pour les députés et les sénateurs au-delà du délai de trois mois après la constatation de la vacance de leur siège prévu par le droit en vigueur. L'organisation du scrutin interviendrait « dès que la situation sanitaire le permet », notamment au regard des recommandations du comité scientifique, et au plus tard le dimanche 13 juin 2021. Cet article aurait vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire.

Le projet de loi ordinaire comporte des dispositions semblables, à l'article 1^{er}, pour les élections partielles relatives à un siège de conseiller municipal ou de conseiller d'arrondissement et, à l'article 2, pour les élections des membres des commissions syndicales.

Comme pour les précédents textes électoraux, le Conseil d'État a validé ces dispositions. Il indique dans son avis que « le report proposé porte sur une période limitée, dont le terme paraît adapté eu égard à l'impossibilité d'organiser des élections partielles législatives au-delà du 13 juin 2021, à l'opportunité de fixer une règle commune à toutes les élections partielles et à la difficulté de préjuger de l'évolution de la situation sanitaire dans les prochains mois, qui peut, de surcroît, être différente selon les parties du territoire national ». Il souligne également que ce choix ne se heurte pas à des objections de nature constitutionnelle.

Par conséquent, mes chers collègues, je vous invite à adopter ces projets de loi, sous réserve des quelques modifications qui vous seront proposées par voie d'amendement.

M. Rémy Rebeyrotte. Dans le cadre de la crise sanitaire que nous traversons, ces projets de loi organique et ordinaire apparaissent comme des mesures d'ajustement nécessaires, presque techniques, pour pouvoir organiser correctement campagnes et scrutins concernant les élections législatives sénatoriales et municipales partielles ainsi que les élections des membres des commissions syndicales.

Les dates retenues s'inspirent du récent rapport de M. Jean-Louis Debré, dont les conclusions feront l'objet en janvier d'un projet de loi spécifique, qui sera prochainement transmis au Conseil d'État. Pour les législatives partielles, il faut tenir compte du fait qu'aucune élection de cette nature ne peut intervenir à moins d'un an du renouvellement général de l'Assemblée nationale. Tel est l'objet des dispositions que nous allons examiner.

Je tiens à remercier Mme la rapporteure pour son travail et la manière dont elle a préparé nos débats.

M. Pierre-Henri Dumont. Le groupe Les Républicains ne voit pas de difficulté majeure dans ces projets de loi. Nous sommes tous conscients de l'enjeu, car nous voyons

bien, dans nos territoires, qu'il serait impossible de tenir ce type d'élections dans de bonnes conditions.

Nous souhaitons toutefois appeler votre attention sur certains points. En particulier, la 6^e circonscription du Pas-de-Calais, voisine de la mienne, n'a plus de député depuis le 6 juillet dernier. Alors que la députée de cette circonscription a été nommée au Gouvernement, son suppléant a refusé de siéger mais n'a démissionné qu'au bout de deux ou trois mois, ce qui a empêché la tenue d'une élection législative partielle. Le problème, c'est que, si, par malheur, l'évolution de l'épidémie empêchait d'organiser des élections au printemps prochain, cette circonscription n'aura pas eu de député pendant deux ans – quasiment la moitié du mandat – par la faute d'un suppléant négligent.

Par ailleurs, il est nécessaire d'assurer un équilibre des forces en présence dans le territoire en question. Il faut éviter de se retrouver dans la situation ubuesque de la semaine dernière, lors de la réunion de la commission de propagande, mardi, en préfecture du Pas-de-Calais : après que les candidats déclarés à l'élection législative partielle y ont présenté leur profession de foi et leurs bulletins de vote, ils ont reçu, le lendemain, un mail de la préfecture leur indiquant qu'il ne fallait pas les imprimer, l'élection devant être de nouveau reportée.

Vous avez indiqué, madame la rapporteure, que les élections se tiendraient quand la situation sanitaire le permettra et que le Gouvernement avait veillé à ce que les candidats et les électeurs en soient informés le plus tôt possible. Or, lorsqu'une candidate est par ailleurs membre du Gouvernement, il y a un risque qu'elle soit au courant avant les autres de la date de l'élection législative partielle, ce qui crée une véritable distorsion de concurrence. Nous souhaitons donc que la commission des Lois appelle l'attention du Gouvernement sur ce point, afin d'éviter le deux poids, deux mesures que nous observons, la candidate et ministre ayant déclaré dans *La Voix du Nord* que la campagne reprendrait mi-décembre, à la fin du confinement. Ainsi, certains semblent connaître la date de la reprise de la campagne, d'autres non. C'est extrêmement dommage.

Dans cette période où il n'y aura pas de campagne, il faudra accorder une vigilance particulière à ce que les déplacements ministériels ne masquent pas des déplacements électoraux. Cela s'est produit le 29 septembre, dans la ville de Quesques, située dans la 6^e circonscription du Pas-de-Calais : la ministre candidate s'y est rendue avec les moyens de l'État, alors que ce déplacement n'avait rien d'une inauguration ni d'une pose de première pierre d'un béguinage.

Enfin, je tiens à affirmer la volonté des Républicains que cette élection partielle se tienne. Nous ne devons en aucun cas laisser passer la date fatidique de la mi-juin, parce que deux ans sans député, pour une circonscription, c'est beaucoup trop ! Nous vous demandons d'être extrêmement vigilante sur ce point, madame la rapporteure.

M. Alain David. Ces deux projets de loi visent à permettre de déroger au délai de droit commun, généralement de trois mois, pour organiser des élections partielles afin qu'elles se tiennent dans les meilleures conditions possible. Le groupe Socialistes et apparentés n'y voit aucun inconvénient, sous réserve de l'examen attentif des amendements que nous avons proposés.

M. Jean-Luc Warsmann. Je me réjouis du dépôt de ces deux projets de loi, car il importe que les processus électoraux puissent se poursuivre dans notre démocratie, ce qui

suppose une adaptation des textes. Le 13 juin est une date butoir : au-delà, la tenue d'une élection législative avant les élections législatives générales ne serait pas possible.

Je salue le travail de la rapporteure, notamment son amendement CL9 permettant à un même mandataire de disposer de deux procurations, car il est très bienvenu.

M. Stéphane Peu. Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine salue également ces deux textes qui, d'une certaine façon, s'imposent en raison de la situation sanitaire que nous connaissons.

À la suite du rapport de M. Jean-Louis Debré, un projet de loi sera probablement discuté en janvier à propos du report des élections départementales et régionales. Il importe de pouvoir disposer d'un certain nombre d'aménagements afin que les citoyens puissent s'inscrire sur les listes électorales jusqu'à quelques jours avant le scrutin, que l'usage des procurations soit facilité en portant leur nombre à deux par mandataire, et que des OPJ puissent se rendre au domicile des personnes les plus fragiles pour établir ou retirer ces dernières.

Mme Isabelle Florennes. Le Mouvement Démocrate et Démocrates apparentés considère que ces deux textes témoignent de notre volonté commune de garantir la bonne santé de la vie démocratique en dépit de la crise sanitaire. Tous les élus, quels que soient leurs mandats, se sont démenés et se sont même réinventés pour poursuivre leurs travaux et demeurer aux côtés de nos concitoyens durant cette période difficile.

Ces deux textes ont pour objet de permettre le report, au plus tard au 13 juin 2021, des élections partielles faisant suite à la vacance d'un siège parlementaire, de conseiller municipal ou de conseiller d'arrondissement, et des élections de membres des commissions syndicales. Cette date tient compte, bien entendu, des recommandations du comité scientifique mais elle résulte surtout du compromis qui a été trouvé pour répondre aux exigences de la crise sanitaire afin que nos concitoyens puissent faire entendre leur voix en toute sécurité et assurer la bonne tenue du scrutin.

Près d'une soixantaine d'élections municipales partielles serait ainsi concernée.

Nous voterons donc ce projet de loi organique et ce projet de loi ordinaire, symboliquement très importants pour nos concitoyens et les élus locaux puisqu'ils permettent de s'adapter au mieux à la situation et de continuer à faire vivre la démocratie représentative. Ils montrent également, s'il le fallait encore, combien les élus sont capables de s'adapter à l'urgence et combien la démocratie représentative, loin d'être aussi lourde et lente qu'on la décrit parfois, est au contraire plus réactive et plus vive que jamais.

Mme Catherine Kamowski, rapporteure. Le sens de ces textes a bien été rappelé par les élus que vous êtes, de même que la situation dans laquelle nous sommes tous.

Il est vrai, monsieur Dumont, que la situation dans le Pas-de-Calais, dont j'espère qu'elle ne se reproduira pas, est singulière. Ces textes visent précisément à donner un cadre temporel afin que candidats et électeurs sachent à quoi s'en tenir quant aux dates et aux modalités d'organisation des élections partielles qui doivent être les mêmes pour tous : pas de « distorsion de concurrence entre candidats », en effet !

Aucune date secrète n'a été arrêtée pour l'élection partielle de la 6^{ème} circonscription du Pas-de-Calais – ou alors, le secret est bien gardé, car je ne la connais

pas moi-même ! Lors de la discussion des textes dans l'hémicycle, j'appellerai l'attention du Gouvernement sur les remarques que vous venez de formuler.

La Commission en vient à l'examen de l'article unique du projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales (n° 3583) (Mme Catherine Kamowski, rapporteure).

Article unique : *Délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles*

La Commission examine l'amendement CL1 de M. Alain David.

M. Alain David. Il s'agit d'un amendement de précision.

Dans la mesure où une élection législative partielle a lieu le septième dimanche qui suit la publication du décret de convocation, tout siège de député devenant vacant après le vendredi 30 avril 2021 le resterait jusqu'au prochain renouvellement général. En effet, une vacance constatée le 30 avril 2021 donnerait lieu au mieux à la publication d'un décret avec entrée en vigueur immédiate le samedi 1^{er} mai 2021. Ainsi, la vacance constatée après le 30 avril 2021 ne permettrait pas d'organiser le premier tour de l'élection législative partielle le 13 juin 2021 au plus tard. Il convient donc de préciser cette date butoir dans l'article unique.

Mme Catherine Kamowski, rapporteure. Je comprends votre démarche mais cette précision n'est pas nécessaire puisque cette date se déduit aisément de l'impossibilité d'organiser des élections partielles au cours de l'année précédant le renouvellement de l'Assemblée nationale.

Je souhaite également que nous n'inscrivions pas cette date dans la loi parce que le Conseil d'État nous invite à envisager un cas particulier et assez exceptionnel. Il indique dans son avis que « si, à l'approche des échéances prévues, il apparaissait que la situation sanitaire ne permet pas de tenir toutes les élections partielles nécessaires, il reviendrait au législateur de définir de nouvelles modalités pour leur tenue en dérogeant éventuellement aux dispositions qui excluent les élections partielles moins d'un an avant les élections générales. »

Je préfère donc, à ce stade, m'en tenir à la rédaction qui vous est proposée et qui ne fixe pas dans la loi l'échéance à compter de laquelle les vacances de sièges ne donneraient plus lieu à une partielle, cette échéance se déduisant, une fois encore, sans difficulté des règles de droit en vigueur.

Je vous invite à retirer votre amendement ; à défaut, avis défavorable

M. Alain David. Le Gouvernement est le seul à pouvoir apprécier la situation sanitaire. Il conviendrait que la décision qu'il prendra au regard de celle-ci soit partagée par les groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat. La définition de la date d'arrêt d'une épidémie est très subjective !

M. Pierre-Henri Dumont. Je partage cette interrogation, le Parlement ayant toute sa place dans le choix à faire.

Imaginons que le report des élections départementales et régionales et d'une élection municipale ou législative partielle conduise à organiser ces trois scrutins le même jour : est-il légalement et matériellement possible de tenir trois élections ?

Quelles seront les conséquences au regard du cumul des mandats ? Un élu ne peut cumuler plus de deux mandats et, en cas de cumul, le plus ancien tombe. Que se passerait-il pour un candidat qui serait élu le même jour aux élections départementales, régionales et aux élections municipales ou législatives partielles ?

Mme Catherine Kamowski, rapporteure. Nous nous posons tous ces questions, ne serait-ce que d'un point de vue technique. J'entends bien la difficulté matérielle que présenterait l'organisation simultanée de trois élections, d'autant que, plus nos concitoyens considèrent que les élections sont un peu éloignées de leurs préoccupations, plus il est difficile de trouver des volontaires pour présider des bureaux ou être assesseurs. Je remercie, à ce propos, tous ceux qui font vivre la démocratie, ne serait-ce qu'en étant bénévole dans un bureau de vote.

La levée du confinement et la possibilité de tenir les élections dépend également de l'avis du comité scientifique, sur lequel le Gouvernement s'est toujours fondé jusqu'à présent. La décision ne relève donc pas totalement de ce dernier non plus que de l'arbitraire d'un seul homme !

Lors des discussions sur le report des élections municipales à la fin du mois de juin, les avis divergeaient et c'est l'avis public du comité scientifique qui a influé, *in fine*, sur la décision.

Je maintiens donc ma demande de retrait, sinon, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL11 et CL10 de la rapporteure.

La Commission est saisie de l'amendement CL5 de M. Alain David.

M. Alain David. Cet amendement vise à prévoir une consultation des présidents des groupes politiques de l'Assemblée nationale pour l'organisation des élections législatives partielles, car l'article unique ne fait référence qu'aux « recommandations générales sur les conditions d'organisation de consultations électorales partielles que le Gouvernement demande au Comité de scientifiques » de formuler.

Mme Catherine Kamowski, rapporteure. Les groupes politiques ont été associés à la réflexion chaque fois qu'il a été question de modifier la date d'un scrutin, mais je ne souhaite pas pour autant qu'on inscrive leur rôle dans la loi. La tenue d'un scrutin dont la périodicité est prévue par la loi ne peut être reportée que pour des motifs impérieux d'intérêt général – en l'occurrence, l'épidémie de covid-19. Il ne s'agit donc pas d'une question d'opportunité politique.

Formaliser cet échange républicain, auquel nous souscrivons – il n'est pas question d'y renoncer –, pourrait créer de la confusion dans l'esprit des électeurs. Ces derniers pourraient penser que, si tout le monde était d'accord pour changer une date, elle pourrait être modifiée en conséquence. Or la date d'un scrutin est gravée dans le marbre de la loi, et sa

modification doit être justifiée par l'intérêt général et rester exceptionnelle. Cette consultation ne devrait donc pas figurer dans la loi.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie des amendements identiques CL9 de la rapporteure et CL4 de M. Alain David.

Mme Catherine Kamowski, rapporteure. Je salue l'initiative de M. David et du groupe Socialistes et apparentés. Nous nous rejoignons complètement sur cette proposition. Il s'agit de permettre aux mandataires de disposer de deux procurations lors des élections partielles organisées dans les conditions prévues par le présent article, de manière à favoriser la participation. Pour mémoire, une disposition semblable a été adoptée pour le second tour des élections municipales du 28 juin. Il s'agirait là d'un parallélisme des formes bienvenu.

La Commission adopte les amendements.

Elle est saisie de l'amendement CL6 de M. Alain David.

M. Alain David. Il s'agit de prévoir la consultation des présidents des groupes politiques du Sénat en vue de l'organisation des élections sénatoriales partielles.

Mme Catherine Kamowski, rapporteure. Pour les mêmes raisons qu'avancées au sujet de l'amendement CL5, demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL8 de la rapporteure.

La Commission adopte l'article unique modifié.

Après l'article unique

La Commission est saisie de l'amendement CL3 de M. Alain David.

M. Alain David. Cet amendement du groupe Socialistes et apparentés vise à demander la majoration de 20 % du plafond des dépenses autorisées dans le cadre des élections législatives partielles organisées sur la base de l'article 1^{er} du présent projet de loi organique. L'amendement prend la forme d'une demande de rapport en raison des règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires. Pour rappel, l'article 7 du décret du 27 mai 2020 relatif au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon avait majoré de 20 % le plafond des dépenses autorisées dans le cadre des élections municipales de 2020. Nous demandons une disposition identique pour les élections législatives partielles.

Mme Catherine Kamowski, rapporteure. Je suis sensible à votre demande. J'ai fait part de cette question au Gouvernement. Néanmoins, vous demandez un rapport, ce qui, vous le savez, ne correspond pas à la politique généralement suivie par notre Commission. Je comprends toutefois que l'article 40 de la Constitution limite les initiatives des parlementaires en la matière, quel que soit le montant de la majoration de la charge publique, qui pourrait résulter de cette proposition.

Je vous propose de reprendre contact avec le ministre pour savoir si le Gouvernement pourrait déposer un amendement en ce sens. Comme il avait procédé à cette majoration, prévue par la loi du 22 juin 2020, par voie de décret pour le second tour des élections municipales, je peux supposer – mais cela n’engage que moi – qu’il pourrait répondre positivement à votre demande. Que ce soit sous la forme d’un amendement au présent projet de loi ou pour des raisons de recevabilité, c’est au Gouvernement d’opérer. Je vous demande donc de retirer votre amendement dans l’attente de la discussion en séance publique. D’ici à vendredi, je pense avoir la réponse du Gouvernement.

L’amendement est retiré.

Titre

La Commission adopte l’amendement de cohérence rédactionnelle CL7 de la rapporteure.

Elle adopte l’ensemble du projet de loi organique modifié.

La Commission en vient à l’examen du projet de loi relatif aux délais d’organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales (n° 3584) (Mme Catherine Kamowski, rapporteure).

Article 1^{er} : *Délais d’organisation des élections municipales partielles*

La Commission adopte l’amendement rédactionnel CL5 de la rapporteure.

Elle est saisie de l’amendement CL2 de M. Alain David.

M. Alain David. Il s’agit de prévoir la consultation des représentants des forces politiques présentes au Parlement, cette fois en vue de l’organisation des élections municipales partielles.

Mme Catherine Kamowski, rapporteure. Pour les mêmes raisons que pour les amendements CL5 et CL6 déposés sur le projet de loi organique, je demande le retrait de celui-ci.

La Commission rejette l’amendement.

Elle est saisie des amendements identiques CL4 de la rapporteure et CL1 de M. Alain David.

Mme Catherine Kamowski, rapporteure. Par parallélisme des formes avec les dispositions prévues pour les élections municipales du 28 juin, et pour favoriser la participation, l’amendement vise à permettre, pour les élections municipales partielles, aux mandataires de disposer de deux procurations au lieu d’une seule.

La Commission adopte les amendements.

Elle adopte l’article 1^{er} modifié.

Article 2 : *Délais d’organisation des élections des membres des commissions syndicales*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL3 de la rapporteure.*

*Elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

*La Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

La réunion se termine à 17 heures 40.



Membres présents ou excusés

En raison de la crise sanitaire, les relevés de présence sont suspendus.