

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 à l'élection du Président de la République (n° 3713) (M. Alain Tourret, rapporteur) 2
- Informations relatives à la Commission 20

Mercredi
13 janvier 2021
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 41

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

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



La réunion débute à 9 heures 30.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, je vous souhaite une très belle année 2021, ainsi qu'à vos proches. J'espère qu'elle sera plus sereine que la précédente. Ce qui est certain, c'est que, comme l'année dernière, la commission des Lois sera au travail : nous aurons de nombreux textes à examiner et de nombreuses missions à initier – je m'en réjouis par avance.

La Commission examine le projet de loi organique relatif à l'élection du Président de la République (n° 3713) (M. Alain Tourret, rapporteur).

M. Alain Tourret, rapporteur. Ce n'est pas sans une certaine émotion que je prends la parole pour la première fois cette année. J'aurai une pensée pour mon ami Patrick Devedjian, qui avait été élu en même temps que moi en 1997 et qui a été victime du virus, ainsi que pour mon ami Claude Goasguen, mort lui aussi cette année : nous étions de la même génération et avons eu des carrières politiques parallèles – nous avons été élus députés et avons siégé ensemble à la commission des Lois. C'étaient deux hommes remarquables, et leur départ est pour moi, vous le comprendrez, cause d'une grande tristesse – d'autant que, bien sûr, je me rappelle à cette occasion la disparition de mon ami Michel Crépeau, mort dans mes bras en 1999 alors qu'il était en train d'interroger le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

J'en viens à présent au projet de loi dont nous sommes saisis.

Chaque élection présidentielle, sous la V^e République, a marqué notre histoire républicaine. Cela s'explique par le rôle joué par le Président de la République, qualifié par Michel Debré de clé de voûte de nos institutions, et par l'organisation, à compter de 1965, d'un scrutin au suffrage universel garantissant le lien direct entre les électeurs et le chef de l'État.

L'importance de cette élection se traduit par le niveau des normes qui en arrêtent les modalités. Les principales règles relatives à l'élection présidentielle sont fixées par l'article 7 de la Constitution ainsi que par la loi organique du 6 novembre 1962.

Toutefois, aussi singulière soit cette élection, eu égard tant aux enjeux de politique nationale qu'elle emporte qu'à la participation qu'elle suscite, de nombreuses règles communes à l'ensemble des élections lui sont applicables. La loi organique renvoie ainsi aux articles du code électoral qui déterminent les conditions dans lesquelles se déroulent la campagne électorale et les opérations de vote. Or, si le Conseil constitutionnel admet qu'une loi organique puisse renvoyer à des dispositions législatives ordinaires, il requiert que le législateur mentionne expressément la version de ces dispositions qui s'applique. En effet, la modification d'une loi ordinaire ne peut entraîner d'elle-même celle d'une loi organique, à moins de contrevenir au principe sacré de la hiérarchie des normes.

C'est la raison pour laquelle la loi organique du 6 novembre 1962 comprend une disposition « compteur » qui arrête la version des dispositions législatives ordinaires applicable à l'élection présidentielle. En cas de modification de ces dispositions ou d'introduction de dispositions nouvelles, il convient d'actualiser ledit compteur et de prévoir, le cas échéant, de nouveaux renvois.

C'est l'un des principaux objets du présent projet de loi organique. Ce dernier prévoit également des aménagements, relativement modestes, recommandés par le Conseil constitutionnel et la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Il s'agit, par conséquent, d'un texte technique, de « réglage », présenté par le Gouvernement, comme le veut l'usage, un an avant le prochain scrutin présidentiel, pour en assurer le bon déroulement, et non de revenir sur les grands équilibres de l'élection présidentielle.

Le projet de loi organique soumis à notre examen comprend quatre articles.

L'article 1^{er} fixe la publication du décret de convocation des électeurs à dix semaines avant la date du premier tour de l'élection présidentielle. Ce délai doit garantir aux candidats un temps suffisant pour recueillir les parrainages nécessaires – dispositif qui a subi plusieurs modifications – et éviter que cette publication ne soit soumise aux aléas du calendrier de l'activité gouvernementale.

L'article 2 poursuit plusieurs objets. Premièrement, il reporte au 1^{er} janvier 2027 au plus tard la mise en œuvre du dispositif de transmission par voie électronique des parrainages au Conseil constitutionnel, adopté par le législateur en 2016. En effet, la France ne dispose pas, à ce jour, d'outils numériques suffisamment sécurisés pour que l'on puisse y recourir à l'occasion de la prochaine élection présidentielle. Afin d'éviter tout risque de fraude, le Conseil constitutionnel a donc recommandé de reporter l'application de cette réforme. Rappelons-le avec force, ce qui l'emporte sur toute autre considération, y compris technique, c'est la sincérité du scrutin.

Deuxièmement, la liste des articles du code électoral applicables à l'élection présidentielle est actualisée pour tenir compte de diverses modifications législatives intervenues depuis la dernière révision de la loi organique du 6 novembre 1962 et effectuer les coordinations nécessaires.

Troisièmement, afin de faciliter les contrôles, la transmission par voie dématérialisée des comptes de campagne et des reçus-dons par les candidats à la Commission nationale des comptes de campagne est rendue obligatoire.

Quatrièmement, enfin, le vote par procuration des personnes détenues, expérimenté dans le cadre des élections européennes de 2019 et qui devrait s'appliquer lors des élections régionales et départementales de 2021, est également rendu applicable à la prochaine élection présidentielle.

L'article 3 actualise le « compteur » de la loi organique du 6 novembre 1962 en prévoyant que les dispositions législatives ordinaires applicables à l'élection présidentielle sont celles en vigueur à la date de la publication de la présente loi organique. Il garantit également que la déterritorialisation des procurations, c'est-à-dire la possibilité pour un mandataire de voter pour un mandant même s'il n'est pas inscrit sur les listes électorales de la commune de ce dernier, s'appliquera lors du prochain scrutin présidentiel. Tous ceux qui ont exercé la fonction de maire savent combien cette disposition est importante.

Enfin, l'article 4 prévoit des mesures de coordination avec la loi organique du 1^{er} janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, ainsi qu'un assouplissement des

règles de remplacement des membres des commissions de contrôle des listes électorales consulaires.

J'ai déposé quelques amendements de coordination ou de précision rédactionnelle qui ne modifient en rien ces dispositions sur le fond. Il me semble que, pour un tel scrutin, la prudence s'impose. Nous sommes dans le « viseur » du corps électoral et devons tout faire pour qu'aucune disposition technique ne puisse être considérée comme une atteinte à la sincérité du scrutin – ce que nous avons connu dans un passé pas si lointain. Nous ne devons modifier les règles applicables que pour effectuer les coordinations nécessaires, ce qui ne nous empêche pas, si nous le souhaitons, de mener un travail plus approfondi, par exemple dans le cadre d'une mission parlementaire, sur d'autres sujets. Ainsi, l'évolution du système des parrainages depuis l'époque du général de Gaulle mériterait une discussion de fond, notamment concernant le nombre de parrains nécessaires et leur qualité, à titre professionnel ou d'élu. De même, s'agissant du financement des campagnes, j'ai demandé qu'une réflexion soit engagée sur les conséquences d'un dépassement frauduleux des sommes allouées aux candidats. Doit-il y avoir une inéligibilité de droit, à titre principal, à titre secondaire ou rien du tout ? On voit les problèmes complexes que cela soulève. Il y aurait là – entre autres sujets importants – matière à une mission parlementaire. Mais ces sujets ne sont, en tout état de cause, pas abordés par le projet de loi soumis à notre examen.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Dans la discussion générale, la parole est désormais aux représentants des groupes.

Mme Catherine Kamowski. Comme le rapporteur vient de l'indiquer, les projets de loi organique de cette nature sont récurrents : il s'agit de procéder avant chaque élection présidentielle aux coordinations législatives indispensables et à des aménagements techniques nécessaires ou bienvenus en actualisant les dispositions de la loi organique du 6 novembre 1962 – le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs émis des préconisations après l'élection de 2017. Ainsi, la fixation à dix semaines au moins avant la date du premier tour du scrutin de la publication du décret de convocation des électeurs nous semble une excellente initiative. On regrettera toutefois le report de l'entrée en vigueur du dispositif de transmission électronique des parrainages. Mais si nous ne disposons pas d'une solution technique fiable, il est préférable de surseoir à cette faculté, même s'il convient que nous nous préoccupions du bon aboutissement de ce chantier démocratique.

Nous y sommes parvenus pour ce qui concerne la dématérialisation des comptes de campagne ; c'est une bonne chose. De manière générale, je considère, à titre personnel, qu'il est nécessaire que nous facilitons le vote par procuration ou d'autres modalités de vote permettant aux Français, qui sont de bonne foi et de bonne volonté, d'exprimer leur choix démocratique quelles que soient les circonstances générales ou personnelles – mais nous y reviendrons dans le cours de la discussion.

Autre avancée notable, nous n'avons pas oublié de prévoir dans la loi organique les dispositions concernant le vote des détenus, que nous avons adoptées dans le cadre de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Nous nous en félicitons, car la réinsertion sociale passe aussi par l'exercice de la citoyenneté à travers le vote.

En conclusion, le groupe La République en marche estime que ce texte démontre l'adaptabilité de nos lois dans le cadre de la Constitution de la V^e République et permet

d'assurer la bonne tenue d'un des moments les plus importants de notre vie démocratique : l'élection au suffrage universel direct du Président de la République. Nous le voterons donc.

M. Arnaud Viala. Vous l'avez dit dans votre propos introductif, monsieur le rapporteur, il s'agit là d'un texte de « réglage » des modalités de l'élection du Président de la République ; à ce titre, nous ne pouvons que l'approuver.

Les mesures inscrites dans ses quatre articles concernent le délai de convocation des électeurs, le report de la date d'entrée en vigueur du dispositif de transmission électronique des parrainages des candidats, l'actualisation des références aux articles du code électoral et l'obligation pour les candidats de déposer leurs comptes de campagne par voie électronique.

Sur le fond, je ne ferai qu'une remarque – qui rejoint d'ailleurs celle de notre collègue Catherine Kamowski. S'agissant d'un dispositif qui a déjà cinq ans d'âge, puisqu'il est prévu depuis 2016, on aurait dû tout mettre en œuvre pour rendre effective en 2022 la transmission électronique des parrainages. Force est de constater que cela n'a pas été le cas. Nous devrions nous interroger sur la manière dont on met en œuvre les outils en conformité avec les lois que nous adoptons.

Quant à la forme, il me semble que, dans le contexte actuel, l'intitulé de ce texte a de quoi intriguer. J'ai ainsi reçu dans ma permanence parlementaire, la semaine dernière, des personnes qui ne comprenaient pas ce que signifiait cette modification des dispositions relatives à l'élection présidentielle. Il me semble que le rôle de notre Commission est aussi de faire comprendre à nos concitoyens qu'il s'agit d'un texte purement technique et que personne n'est en train de tripatouiller la démocratie. C'est d'autant plus important que cela risque d'entrer en résonance avec le débat sur la tenue des scrutins départementaux et régionaux. À titre personnel, je ne comprendrais pas qu'on envisage de les reporter au-delà du mois de juin. Certes, il y a une crise sanitaire, mais nous devons apprendre à vivre dans un contexte dégradé par la pandémie sans sacrifier pour autant le fonctionnement démocratique de notre pays. Il serait, par conséquent, important de corriger le tir et de revoir l'intitulé du texte.

Je suis également étonné par le moment choisi pour l'examen de ce projet de loi organique. Est-ce l'empilement des textes qui exige que nous y procédions dès ce matin, alors que nous ne serons saisis que ce soir du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire que nous examinerons demain et dont la discussion en séance publique est prévue la semaine prochaine, ce qui est très précipité ? Il nous reste pourtant dix-huit mois avant l'élection présidentielle ! Drôle de manière d'indiquer vos priorités aux Français... Peut-être serait-il bon de clarifier les choses.

Nonobstant ces remarques, le groupe Les Républicains votera, bien évidemment, en faveur de ces dispositions.

Mme Blandine Brocard. Je formule à tous mes meilleurs vœux pour l'année à venir ; qu'elle soit synonyme d'espoir et de confiance !

Nous sommes réunis pour examiner le projet de loi organique relatif à l'élection du Président de la République. Je tiens tout d'abord à remercier le rapporteur pour la présentation très claire qu'il en a faite. Il s'agit d'adapter la loi organique à notre code électoral afin de tenir compte de toutes les évolutions législatives récentes.

Le groupe Mouvement démocrate et démocrates apparentés salue la volonté du Gouvernement de sécuriser, à l'article 1^{er}, les opérations qui découlent de la publication du décret de convocation des électeurs pour l'élection présidentielle, avec l'introduction d'un délai minimal de dix semaines entre la date de publication et celle de la tenue du premier tour du scrutin. Plus que jamais, il importe d'assurer le bon déroulement des opérations électorales dans un climat conjuguant efficacité et sérénité.

Je voudrais revenir sur quelques points qui nous apparaissent cruciaux, en dépit de l'aspect très technique de ce texte – un texte de « réglage », avez-vous dit, monsieur le rapporteur.

La dématérialisation de la transmission des comptes de campagne à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est une très bonne disposition, qui va dans le sens des mesures défendues par notre groupe en matière électorale, dont nous aurons l'occasion de parler lors de l'examen d'un prochain texte.

Quant au vote par correspondance, le Président de la République avait clairement affiché sa volonté, que nous partageons largement, que tous les détenus puissent exercer leur droit de vote. Les résultats positifs de l'expérimentation menée dans plusieurs centres pénitentiaires confirment le bien-fondé d'une mesure que notre groupe soutient depuis longtemps. Peut-être devrions-nous envisager l'extension du vote par correspondance à l'ensemble de nos concitoyens.

Je regrette, en revanche, que nous n'ayons pas encore réussi à surmonter les difficultés techniques pour assurer la transmission dématérialisée des parrainages. L'entrée en vigueur de cette disposition de la loi organique du 25 avril 2016 est reportée au 1^{er} janvier 2027. Espérons que, dans six ans, nous serons prêts.

Ce projet de loi organique nous invite aussi à réfléchir. L'année que nous venons de vivre fut pour le moins particulière. La crise sanitaire a bouleversé l'élection des conseillers municipaux, intercommunaux et métropolitains ; nous espérons qu'elle ne bouleversera pas autant les élections à venir, en particulier l'élection présidentielle. Néanmoins, nous savons déjà que la période électorale en subira les effets et que la campagne ne pourra pas se dérouler dans les conditions habituelles. L'examen du présent texte est donc l'occasion de s'interroger sur les conditions dans lesquelles se déroulera ce scrutin si important pour nos concitoyens, ainsi que sur les évolutions que nous pourrions envisager afin d'inciter les Français, toujours trop nombreux à s'abstenir, à faire entendre leur voix, quoi qu'elle exprime, lors des prochaines élections – autant de sujets chers au groupe MoDem et démocrates apparentés, qui propose plusieurs pistes pour faciliter le vote. Je me félicite donc de la déterritorialisation des procurations, qui permettra à chacun de trouver un concitoyen pour porter sa voix, où qu'il réside sur le territoire national. La participation de nos concitoyens aux élections est une composante essentielle de notre démocratie ; elle doit sous-tendre et guider ce texte.

Le groupe MoDem et démocrates apparentés votera, bien évidemment, en faveur du projet de loi organique.

Mme Marietta Karamanli. Il s'agit d'un texte assez technique, que nous sommes tenus d'adopter, cela a été rappelé, pour actualiser la loi organique de 1962, qui encadre l'élection du Président de la République et rend applicable à ce scrutin certaines dispositions du code électoral. Il est en effet nécessaire, avant chaque élection présidentielle, de mettre à

jour les renvois au code électoral dans la loi organique afin de tenir compte de toutes les évolutions législatives intervenues en matière électorale depuis le précédent scrutin.

Le présent projet de loi organique fixe, entre autres mesures, une date limite pour la publication du décret de convocation des électeurs, qui devra intervenir au moins dix semaines avant le scrutin. À la différence des autres élections, la date de publication du décret de convocation pour l'élection présidentielle n'est aujourd'hui fixée par aucun texte, alors que cette publication déclenche la procédure de recueil des parrainages. L'inscription de cette disposition dans la loi organique est de nature à sécuriser cette opération.

Le texte traite aussi de certains aspects financiers de la campagne électorale. La dématérialisation de la transmission des comptes de campagne est une avancée importante, que nous saluons. La date d'ouverture des comptes de campagne pour la présidentielle 2022 est, en outre, reportée. Je rappelle que, d'ordinaire, les comptes sont ouverts un an avant le scrutin – en l'espèce, ils devraient l'être en avril 2021. Le problème, c'est que les élections régionales et départementales vont être reportées de mars à juin 2021 en raison de l'épidémie de covid-19 ; or les comptes de campagne de ces scrutins locaux sont ouverts depuis le 1^{er} septembre et le Gouvernement craint un chevauchement des comptes de campagne. Pourtant, le Conseil d'État estime dans son avis que « la superposition des périodes de contrôle afférentes à des campagnes électorales distinctes est habituelle, du fait notamment de la proximité entre l'élection présidentielle et les élections législatives ». Il est, en outre, à noter que le report de l'ouverture des comptes de campagne pour la présidentielle permettra au président sortant d'effectuer des dépenses sans qu'elles soient incorporées dans ceux-ci.

Le projet de loi organique consacre le vote par correspondance pour les personnes détenues. Nous sommes favorables à cette disposition. Nous regrettons néanmoins que, vu la situation sanitaire et l'importance de l'abstention, on ne saisisse pas cette occasion pour étudier la possibilité d'un vote par correspondance pour différents types de scrutin.

Enfin, s'agissant des parrainages, je rappelle que la commission présidée par Lionel Jospin avait, en 2012, proposé d'introduire un parrainage citoyen des candidats à la présidentielle. La question reste pendante – il y a des arguments pour, d'autres contre –, et nous considérons que l'examen de ce projet de loi organique aurait pu être l'occasion d'en débattre ; peut-être le ferons-nous dans l'hémicycle.

Cela dit, il s'agit d'un texte technique nécessaire et le groupe Socialistes et apparentés le votera.

M. Christophe Euzet. Je vous présente à mon tour, à titre personnel et au nom du groupe Agir ensemble, mes meilleurs vœux pour l'année 2021. J'ai été très sensible aux propos du rapporteur sur l'impérieuse nécessité de garantir la sincérité des scrutins en général et, tout particulièrement, celui de l'élection présidentielle. Cela nous invite à être totalement irréprochables, à faire preuve d'un sens des responsabilités aigu et, bien évidemment, à veiller à la parfaite lisibilité de nos décisions, afin que nos concitoyens comprennent les procédures électorales auxquelles ils sont invités à participer.

Le présent projet de loi organique, cela a été dit, est rendu nécessaire par le principe même de la hiérarchie des normes. Il s'agit d'un texte technique, d'un texte de « réglage », qui vise deux objectifs : d'une part, actualiser les renvois au code électoral ; d'autre part, adapter ou améliorer certaines règles encadrant l'élection présidentielle. Quoique technique, c'est un texte qui comporte un certain nombre d'apports substantiels, comme l'obligation de

publier dix semaines au moins avant la date du premier tour de scrutin le décret de convocation des électeurs pour l'élection présidentielle, les dispositions relatives à l'édition électronique des reçus-dons, la dématérialisation du dépôt des comptes de campagne ou encore la déterritorialisation des procurations.

Je précise que nous ne sommes pas opposés, au groupe Agir ensemble, à un débat sur la question des parrainages.

Le respect de l'usage selon lequel on présente un tel texte un an au moins avant l'élection présidentielle est, en outre, à saluer.

On regrettera cependant que l'entrée en vigueur du parrainage par voie électronique ait été reportée à 2027. J'abonderai dans le sens de Blandine Brocard, il convient que nous soyons prêts pour la prochaine échéance, en 2027.

En tout état de cause, le groupe Agir ensemble votera en faveur de ce texte.

M. Pascal Brindeau. Le groupe UDI et indépendants a peu de remarques à formuler sur ce projet de loi essentiellement technique qui aura évidemment son soutien.

Comme d'autres avant moi, je me réjouis de la déterritorialisation des procurations, que nous proposons régulièrement – nous sommes même favorables à la possibilité pour chaque mandataire de détenir deux procurations –, et je regrette le report à 2027 au plus tard de la dématérialisation des parrainages faute d'avoir pu assurer la numérisation sécurisée des identités des parrains. Sur ce dernier point, nous espérons que ce qui n'a pu être fait au cours des cinq dernières années le sera au cours des cinq prochaines, mais nous nous interrogeons sur les difficultés techniques qui ont été mises en avant.

De même, lors de chaque débat budgétaire, nous proposons que l'on puisse donner procuration en ligne au lieu de devoir le faire physiquement au tribunal, dans un commissariat de police ou dans les locaux d'une gendarmerie : cela permettrait à l'État d'économiser jusqu'à 47 millions d'euros.

Dans une situation sanitaire toujours imprévisible, des incertitudes pèsent sur les prochaines échéances électorales. Nous débattons bientôt du projet de loi fixant la date des élections départementales et régionales ; pas plus qu'Arnaud Viala, je ne comprendrais que l'on envisage de reporter celles-ci après l'élection présidentielle. Les États-Unis, une grande démocratie où la situation sanitaire est encore plus grave qu'en France, ont bien été capables d'organiser leur élection présidentielle dans des conditions normales – je ne parle pas de son résultat, ni de ses suites.

Enfin, nous souhaitons que soit de nouveau débattue la création d'une banque publique de financement de la vie politique, qui pourrait être liée à la Caisse des dépôts et consignations, idée proposée en 2017 dans le cadre de l'examen du projet de loi pour la confiance dans la vie politique, mais écartée. Cela permettrait d'éviter que des candidats ne rencontrent des difficultés pour ouvrir un compte ou contracter un emprunt, comme cela a malheureusement été le cas lors des élections européennes, voire municipales.

M. Bastien Lachaud. L'élection présidentielle est la clé de voûte de notre système institutionnel. Depuis les différentes révisions de la Constitution – élection au suffrage universel direct, instauration du quinquennat, inversion du calendrier électoral –, ce scrutin est devenu la seule véritable décision politique dans notre pays. Il a pris beaucoup trop de place

dans notre démocratie, reléguant les élections intermédiaires au rang de pseudo-référendums pour ou contre le Président. Les pouvoirs et le rôle de ce dernier ont à ce point enflé que nous avons affaire à un véritable monarque républicain, dont la seule véritable différence avec un monarque tout court va finir par être le fait qu'il soit élu tous les cinq ans – mais dans quelles conditions !

Le groupe La France insoumise n'est pas favorable à un système institutionnel aussi gravement déséquilibré, manquant cruellement de contre-pouvoirs et concentrant ainsi toutes les décisions dans les mains d'une seule personne qui n'a jamais aucun compte à rendre à quiconque, et surtout pas au peuple souverain.

Le projet de loi qui nous est présenté vise à actualiser la loi organique et à améliorer les règles encadrant l'élection présidentielle. Je commence par ce qui n'est pas dans le texte : le report de l'ouverture des comptes de campagne à juillet, qui avait été annoncé, mais auquel le Gouvernement a finalement renoncé. Je salue cette décision. Toutefois, je maintiens ma question : que se passera-t-il pour les comptes de campagne d'un candidat à l'élection régionale qui déciderait ultérieurement d'être également candidat à l'élection présidentielle ? Comment les dépenses concernant l'élection régionale seront-elles prises en compte dans le cadre de l'élection présidentielle ? En outre, les élections régionales seront-elles, oui ou non, reportées, et si oui, à quelle date ? Nous allons discuter prochainement d'un prolongement de l'état d'urgence sanitaire, mais on ne sait rien des modalités de ces élections. Toutes ces questions demandent des réponses parfaitement claires pour les futurs candidats.

Si nous sommes globalement favorables au texte, il y manque cependant des éléments qui permettraient de renforcer le caractère démocratique de l'élection. Mais nous n'en débattons pas, car le groupe La République en Marche ne le veut pas : les amendements gênants ont été déclarés irrecevables en vertu d'une lecture arbitraire de l'article 45 de la Constitution. Celui-ci dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte », mais on m'a fait savoir que les modalités de l'élection présidentielle n'avaient pas de lien, même indirect, avec les modalités de l'élection présidentielle... Allez comprendre ! Nous ne pouvons même pas débattre de ce qui permettrait de rendre cette élection un tant soit peu plus démocratique : c'est un déni de démocratie et cela donne l'impression que le groupe La République en marche veut seul fixer les règles de l'élection présidentielle.

Nous ne reviendrons donc pas sur les conditions antidémocratiques d'accès à la candidature à cette élection : alors qu'il s'agit de l'élection la plus importante, la possibilité d'être candidat dépend du bon vouloir de 500 élus. Cela contribue à éloigner la décision du peuple souverain. Nous avons proposé un parrainage populaire, par 150 000 citoyens – une proposition raisonnable, issue des travaux de la « commission Jospin » de rénovation et de déontologie de la vie publique de 2012, ce qui rend inutile une nouvelle mission d'information sur le sujet.

Nous ne débattons pas non plus des conditions antidémocratiques de financement de la campagne électorale, qui dépendent non pas du peuple, mais du bon vouloir des banques. À la différence des dons par des personnes physiques, les prêts ne sont pas autorisés. La majorité les a rendus possibles pour les autres élections, mais pas pour l'élection présidentielle. Pourquoi ? Macron préfère-t-il, comme en 2017, financer sa campagne par les dons de gros donateurs qui ouvrent droit à déduction fiscale, donc sont payés par nos impôts ? À l'heure actuelle, les banques privées peuvent filtrer par l'argent ceux qui pourront faire

campagne. Nous pensons que les citoyens eux-mêmes doivent pouvoir financer la campagne de candidats. Mais La République en marche ne veut pas en entendre parler !

Conclusion : il restera interdit au peuple de parrainer ou de financer un candidat à l'élection présidentielle. Beaucoup de collègues ont qualifié le texte de technique : non, tous les textes que nous étudions sont politiques, et le tri auquel sont soumises les questions dont nous pouvons débattre s'agissant des modalités d'organisation de l'élection présidentielle, sujet central dans notre vie démocratique, résulte d'une décision politique. J'espère qu'elle ne sera pas la même en séance publique, afin que nous puissions aborder toutes les propositions visant à rendre cette élection plus démocratique ; ainsi pourrions-nous convaincre nos concitoyens que leur voix est entendue, lutter contre l'abstention systémique, expression de la colère froide du peuple, et éviter que celui-ci ne boude l'élection présidentielle de 2022.

M. Paul Molac. *Bloavez mad, yehed mad ha prosperite* : meilleurs vœux pour l'année qui vient – j'espère que nous oublierons rapidement 2020.

Le texte qui nous est soumis est, à nos yeux, technique. Concernant la transmission dématérialisée des comptes de campagne, je rappelle simplement le problème de sécurisation qui s'est posé pour les Français de l'étranger et a obligé à réorganiser certaines élections.

Le groupe Libertés et territoires est, lui aussi, favorable à ce que, même hors pandémie, chaque mandataire puisse recevoir deux procurations et regrette, comme d'autres, le report de la transmission dématérialisée des parrainages.

Toutefois, selon nous, c'est l'élection au suffrage universel du Président de la République et notre organisation institutionnelle qui posent problème : l'élection présidentielle est l'alpha et l'oméga de notre vie démocratique, l'échéance attendue qui relègue les autres élections à un rang inférieur. Cette tendance a encore été renforcée par l'instauration du quinquennat et par l'inversion du calendrier électoral.

Personne n'a proposé d'élire les députés en même temps que le Président de la République, voire avant, ce qui renforcerait le Parlement, qui en aurait bien besoin, mais également les collectivités locales. Aux États-Unis, c'est grâce à l'autonomie des États vis-à-vis de l'État fédéral que Trump a pu être contrecarré et que le pays a résisté à la tentative populiste : dans ce système décentralisé, le président ne peut pas tout faire.

En outre, les institutions françaises permettent de destituer un président qui ne pourrait plus remplir ses fonctions, mais aucune procédure n'est prévue pour cela : il faudrait en concevoir une et la faire voter par le Parlement pour que cette possibilité puisse être utilisée.

En 1958, le général de Gaulle était fort d'une légitimité qu'aucun Président de la République n'aura plus jamais, pour avoir dit non au nazisme et avoir libéré la France après s'être exilé et avoir été condamné à mort par contumace. La V^e République – c'est le procès que l'on peut lui intenter – a été faite pour lui, et je crains que le pouvoir n'y soit trop concentré pour nous permettre de résister si nous tombons entre les pattes d'un populiste, comme cela s'est produit aux États-Unis, au Brésil ou en Ukraine.

Tout le monde s'est offusqué de ce qui s'est passé au Capitole. En France, il n'y a pas si longtemps, nous avons connu de très grosses manifestations lors desquelles l'Arc de triomphe a été saccagé, d'autres lieux de notre démocratie auraient pu l'être – certains gilets

jaunes marchaient sur l'Assemblée nationale, le Sénat et l'Élysée – et un ministère a été attaqué à coups de Manitou. Notre démocratie est malade, et je crains qu'elle ne soit fragilisée par la focalisation sur l'élection présidentielle et sur le Président. Je plaide donc, vous l'aurez compris, pour un autre système.

M. Matthieu Orphelin. Le projet de loi ne saurait être uniquement technique, car il n'est pas de sujet moins technique que l'élection du Président de la République.

Plusieurs des réglages à y apporter seront, je l'espère, consensuels. Je défendrai ainsi en séance un amendement tendant à modifier son titre pour mentionner l'élection « du Président ou de la Présidente » de la République et un autre tendant à permettre à un mandataire de détenir deux procurations, comme cela avait été prévu dans les lois d'urgence sanitaire, afin, notamment, de faciliter le vote des personnes vulnérables.

D'autres, visant à renforcer l'élection présidentielle, auraient pu être discutés si le Gouvernement l'avait souhaité, mais ont été considérés comme des cavaliers. À cet égard, je ne mets pas du tout en cause notre présidente : je crois à un choix gouvernemental, car le Gouvernement aurait pu inclure leurs sujets dans le texte.

Il s'agit d'abord de l'amélioration de la comptabilisation des votes blancs, soit 3 millions lors du second tour de l'élection présidentielle de 2017 : c'est un vrai problème, que le président Macron a d'ailleurs mis sur la table lors de certaines de ses interventions, et dont il est absurde que nous ne puissions pas discuter dans le cadre du présent texte, alors que notre démocratie a tant besoin d'être renforcée.

Le second enjeu est l'automatisation réelle et permanente de l'inscription sur les listes électorales, demandée par Paula Forteza dans une récente proposition de loi – rappelons que 40 % des personnes âgées de 25 à 30 ans sont mal inscrits. Comme le Gouvernement ne souhaite pas s'attaquer à ce sujet, il ne l'a pas abordé dans le texte, ce qui empêche de déposer des amendements en ce sens. Ainsi, l'absurdité de nos règles nous fait passer à côté des vrais problèmes posés par l'élection présidentielle.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je souhaite répondre à votre intervention élégante et à celle de M. Lachaud, qui a directement mis en cause mon appréciation de la recevabilité des amendements en m'accusant de déni de démocratie et d'arbitraire. Vous avez tort, monsieur Lachaud : les membres de notre Commission savent que je suis la plus objective possible lorsque j'examine la recevabilité des amendements – peut-être vous en rendriez-vous compte si vous la fréquentiez plus souvent, ce dont je serais ravie.

Pourquoi étudions-nous aujourd'hui un texte relatif à l'élection présidentielle ? Cela a été dit, l'élection du Président de la République relève de règles organiques. Or, il est fréquent que les dispositions ordinaires du code électoral soient modifiées en cours de législature. Faute d'une loi-balai, il faudrait, à chaque fois, une loi organique pour prévoir l'application des changements introduits à l'élection présidentielle. Nous ne procédons pas ainsi, et nous ne sommes pas les premiers : de la même façon, en 2006, en 2011 et en 2016, une loi organique « technique » a rendu applicables à l'élection présidentielle les dispositions ordinaires votées pendant la législature.

Quant à l'examen de la recevabilité des amendements, il se déroule toujours de la même façon : pour être recevables, il faut que les amendements aient un lien direct ou indirect avec le contenu des articles du projet de loi, et non avec son titre ou son objet. Ainsi, ce n'est

pas parce que le mot « parrainage » figure dans le texte que tout amendement concernant le parrainage d'un candidat a un lien avec lui. La disposition du projet de loi organique relative aux parrainages n'a trait qu'aux modalités de leur transmission au Conseil constitutionnel, et encore uniquement pour reporter dans le temps le recours à la voie électronique. Elle ne remet donc pas en cause le régime des parrainages actuellement en vigueur. Voilà pourquoi votre amendement à ce sujet a été déclaré irrecevable ; cette décision me paraît tout à fait justifiée, comme les autres de même nature que j'ai prises.

Je consacre toujours beaucoup de temps à cet examen, car je mesure combien le droit d'amendement, droit fondamental des parlementaires, est précieux. Je vous assure que j'essaie d'être la plus vigilante et objective possible, y compris lorsque mes propres amendements sont en jeu !

M. Alain Tourret, rapporteur. L'avis du Conseil d'État sur le projet de loi organique nous donne entièrement satisfaction en indiquant que « l'étude d'impact du projet satisfait aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 ». En outre, il « propose de simplifier le titre du projet, en reprenant celui de la loi organique qui a modifié la loi du 6 novembre 1962 en vue de l'élection de 2007 (loi n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République) ». Voilà qui répond à ceux qui contestent l'intitulé du projet de loi organique. Quant aux dispositions du code électoral applicables à l'élection présidentielle, l'avis du Conseil d'État nous donne également toute satisfaction.

Nous avons un choix à faire entre les dispositions les plus propices à la sincérité du scrutin et celles qui étendent les possibilités d'y participer – on comprend qu'il puisse y avoir une différence entre les deux. J'y suis très attentif. N'oublions pas la façon dont, il y a vingt ou trente ans, les élections ont été annulées dans une dizaine de municipalités de la région parisienne – je ne dirai pas quel était le parti concerné, chacun se reconnaîtra. Une chose est certaine, si le vote par correspondance ou si des modifications touchant le vote par procuration aggravent le risque de doutes quant à la sincérité du scrutin, ils ne sont pas opportuns. Cet enjeu est prioritaire : rien n'est plus important que la sincérité, car c'est elle que les Français attendent d'abord et surtout.

M. Philippe Gosselin. Je vous souhaite à tous une année 2021 « décovidée » !

Le projet de loi organique a suscité quelques inquiétudes avant Noël, notamment dans la presse, alors qu'un tel texte de coordination et de préparation de l'élection présidentielle est tout à fait habituel. Si je peux comprendre ceux de mes collègues qui regrettent que l'on n'ait pas profité de l'occasion pour procéder à des toilettes et promouvoir des avancées, je suis d'accord avec le rapporteur pour juger essentiel que la sincérité du scrutin ne fasse l'objet d'aucun doute. Concernant l'élection présidentielle, il faut rester le plus irréprochable possible. Il est heureux que le projet de loi organique n'aille pas dans toutes les directions – peut-être faudra-t-il explorer celles-ci dans d'autres textes – et s'en tienne à la démarche qui est traditionnelle avant une échéance présidentielle.

Par ailleurs, pas plus que d'autres à venir, le texte ne doit permettre de court-circuiter le processus démocratique ni de renvoyer aux calendes grecques les élections départementales ou régionales.

M. Bastien Lachaud. Merci de vos éclaircissements, madame la présidente. Je constate simplement que la proportion d'amendements jugés irrecevables a fortement crû

depuis le début de la législature sans que les amendements se soient éloignés de l'objet des textes.

Vous dites qu'il s'agit ici d'un texte technique qui transpose dans une loi organique les dispositions électorales adoptées pendant la législature. Pourtant, dès juillet 2017, la possibilité de prêts par les personnes physiques a été adoptée pour toutes les élections ; mais on ne la retrouve pas dans le présent projet de loi organique. Il existe donc bien une décision politique de ne pas transcrire, dans le cas de l'élection présidentielle, l'ensemble des dispositifs électoraux mis en œuvre par ailleurs. L'amendement à ce sujet n'était pas irrecevable : il correspondait à l'objectif de la loi.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je le répète, pour être recevable, l'amendement doit non pas correspondre à un objectif, mais pouvoir être rattaché à une disposition en discussion. Cela résulte des règles constitutionnelles, qui n'ont pas changé depuis le début de la législature. En revanche, il ne vous aura pas échappé que le Conseil constitutionnel a dernièrement pris plusieurs décisions sur le fondement des règles de recevabilité des amendements, dont la plus récente, en décembre, censurait 17 % d'un texte voté. Le président de l'Assemblée nationale a donc rappelé, le 14 décembre, aux présidents de commission la nécessité de faire respecter au mieux l'article 45 de la Constitution, dans l'intérêt de tous.

M. Matthieu Orphelin. Je le répète, ce n'est pas un hasard si les sujets en question ne peuvent pas être abordés : j'en suis convaincu, c'est parce que le Gouvernement ne le souhaite pas, et non en raison de nos règles. C'était pourtant le moment, et le Président de la République s'était engagé à améliorer la reconnaissance du vote blanc. Si le Gouvernement avait voulu que l'Assemblée en discute et se prononce, il lui aurait suffi d'ajouter un article prévoyant la réalisation d'une étude, par exemple. Nombreux sont ceux qui prétendent que le problème de l'abstention est une priorité, qu'il faut mieux reconnaître le vote blanc, réfléchir au vote obligatoire, mais la représentation nationale ne peut pas en débattre.

Mme Emmanuelle Ménard. J'adresse, à mon tour, tous mes vœux à l'ensemble de la commission des Lois.

Comme l'ont dit le rapporteur et M. Philippe Gosselin, il est essentiel que la sincérité du scrutin ne fasse l'objet d'aucun doute. Je regrette, moi aussi, que mes amendements, qui portaient sur les règles d'encadrement du temps de parole par le Conseil supérieur de l'audiovisuel, aient été déclarés irrecevables, mais j'ai entendu vos raisons, madame la présidente, et je les accepte.

Attention, en revanche, aux incompréhensions qui pourraient naître du calendrier : les Français que nous rencontrons en circonscription ne voient pas pourquoi nous parlons de l'élection présidentielle alors que rien n'a été dit sur les scrutins départementaux et régionaux qui devraient la précéder et que nous allons entamer l'examen d'un texte prolongeant l'état d'urgence sanitaire – même si vous avez apporté un élément de réponse en rappelant la spécificité de l'élection présidentielle, objet d'une loi organique. Pour les Français, l'élection présidentielle est loin, ce n'est pas leur priorité. Ne semons donc pas le doute dans leur esprit.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Le texte relatif aux élections régionales et départementales, qui sera débattu au Sénat le 26 janvier, sera prochainement examiné par notre commission. Nous procéderons à l'audition de M. Jean-Louis Debré, qui a remis un

rapport sur ce sujet au Premier ministre, le mercredi 27 janvier à dix heures trente et à l'examen du projet la semaine suivante, le 3 février.

Je rappelle que nous avons décidé de l'encadrement des prêts aux personnes physiques lors du vote de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Lors des débats, nous l'avions indiqué : l'intention du législateur et du Gouvernement n'était pas de permettre l'utilisation de ces prêts pour l'élection présidentielle. Sous la précédente législature une disposition avait été adoptée pour l'exclure expressément et en 2017 notre intention n'a jamais été de revenir sur ce point.

M. Orphelin l'a très bien expliqué, le cadre est fixé par le Gouvernement dans un projet de loi. Or ce dernier n'aborde pas toutes les dispositions de la loi organique de 1962.

M. Philippe Gosselin. La recevabilité des amendements est un vrai sujet, notamment en période d'état d'urgence. Une partie de l'action de l'État est entre les mains de l'exécutif. Je ne dis pas que c'est illégal ou inconstitutionnel, mais des décisions sont prises par décret et nous ne pouvons les modifier par voie d'amendement car nous empiéterions sur le domaine réglementaire.

En outre, même si on nous dit que les décisions du Conseil constitutionnel ne se commentent pas, je m'inquiète de sa doctrine, de plus en plus restrictive. Depuis une décision remarquée – et remarquable – de la fin de l'année dernière, les pouvoirs du Parlement se retrouvent de plus en plus... dans l'entonnoir. Cela va bien au-delà de l'esprit et de la lettre de nos institutions.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. La décision du Conseil constitutionnel ne vise pas l'initiative parlementaire. L'appréciation que nous faisons des cavaliers concerne également les amendements du Gouvernement et il m'est arrivé, sur presque tous les textes dont la Commission est saisie, de déclarer irrecevables certains amendements gouvernementaux. Cette règle ne concerne donc pas seulement les parlementaires et l'initiative parlementaire a été renforcée au cours des dernières années, par exemple grâce aux journées réservées. Il faut avoir une analyse plus globale.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

Article 1^{er} (art. 1^{er} bis [nouveau] de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : *Décret de convocation des électeurs*

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

Article 2 (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : *Dématérialisation de la transmission des comptes de campagne à la CNCCFP, vote par correspondance des personnes détenues et autres mesures*

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 14 du rapporteur.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CL12 de Mme Catherine Kamowski et CL6 de M. Matthieu Orphelin.

Mme Catherine Kamowski. L'amendement CL12 fait suite à celui que je vous avais présenté en tant que rapporteure sur le projet de loi relatif aux délais d'organisation des élections partielles. Il s'agit d'un amendement d'appel qui vise à autoriser les électeurs à disposer non plus d'une, mais de deux procurations à l'occasion de l'élection présidentielle. Nous avons également adopté un tel dispositif pour les élections municipales de juin 2020 et vous l'avez approuvé pour les élections législatives et municipales partielles reportées au plus tard à juin 2021 en cas d'urgence sanitaire.

Il s'agit de favoriser l'accès au suffrage de l'ensemble de la population française – et plus particulièrement de nos aînés –, mais aussi de garantir la tenue des opérations électorales, même en cas de crise, sanitaire ou autre.

Bien entendu, nous ne pouvons ignorer les risques de fraude électorale, « magnifiés » – si vous me permettez l'expression – par l'enjeu de l'élection présidentielle. C'est d'ailleurs pourquoi, en 1988, le législateur a limité cette possibilité à une seule procuration par électeur. Je vous invite à lire les comptes rendus des débats, ils sont édifiants.

Autres temps, autres mœurs, pourriez-vous me dire. Mais des débats au sein de notre groupe m'obligeront à retirer l'amendement à la fin de notre discussion car il a soulevé de nombreuses autres questions – des collègues s'en sont fait l'écho – qui nécessiteraient une discussion de fond sur l'organisation de notre système électoral.

À titre personnel, je reste convaincue de l'intérêt de la double procuration, ou d'autres types de votes alternatifs, pour encourager le plus grand nombre de nos concitoyens à s'exprimer, ou à revenir s'exprimer, lors des différentes élections qui jalonnent la vie de notre nation. Je continue à faire le pari que les citoyens de bonne foi seront toujours plus nombreux que les fraudeurs malfaisants. Mais, comme le disait un autre Président de la République, il faut savoir donner du temps au temps. Il faudrait prendre le temps d'en débattre et de trouver la rédaction adéquate. Ce temps, nous ne l'avons pas pour l'élection de 2022.

M. Matthieu Orphelin. De mon côté, je vous rassure, je maintiendrai mon amendement. La loi du 22 juin 2020 a instauré, à titre temporaire, la possibilité pour un même mandataire de disposer de deux procurations pour le second tour des élections municipales. Cet amendement, proche de celui du groupe LaREM, vise à reconduire ce dispositif pour le scrutin présidentiel afin de faciliter l'accès au vote des personnes vulnérables, car nous ne savons pas où nous en serons de la crise sanitaire, ou s'il y aura moins de « mal-inscrits », c'est-à-dire de personnes inscrites dans une commune différente de leur lieu de résidence. Cette double procuration faciliterait la participation des jeunes à la vie politique. En 2017, 40 % des 25-34 ans se sont abstenus au second tour de l'élection présidentielle.

J'entends les inquiétudes quant à la fraude, mais l'ordre de grandeur est beaucoup plus faible que le nombre de personnes qui vont pouvoir accéder au vote grâce à cette mesure.

M. Alain Turret, rapporteur. J'ai beaucoup réfléchi à cette question car je connais l'honnêteté intellectuelle et la compétence des auteurs des amendements. Mais je ne vais pas les suivre car la sincérité du scrutin est essentielle. Or cette proposition élargit les possibilités de fraude, qu'on le veuille ou non. Le scrutin doit être le plus simple possible : plus il est compliqué et plus il est redoutable. Cela a été abondamment démontré pour le scrutin par correspondance.

Il serait utile de constituer une mission afin de recueillir des observations et de savoir combien de personnes ont bénéficié de cette possibilité de double procuration. Dans son analyse de l'étude d'impact, le Conseil d'État ne s'y est pas attardé et nous ne disposons d'aucun retour d'expérience : permet-elle de faire diminuer l'abstention ? Nous n'en savons rien. Or il serait très dangereux d'instiller le moindre doute sur le résultat du vote au moment où nous souhaitons la réconciliation des Français.

Il nous faudrait également réfléchir aux conséquences et aux peines applicables aux candidats qui dépassent allègrement le plafond des dépenses de campagne électorale. Le ministère de l'intérieur alerte sur le risque de vacance présidentielle, qui poserait un problème constitutionnel, dans le cas où un tel dépassement conduirait à remettre en question les résultats de l'élection. Nous devons procéder à une analyse sérieuse. J'ai tendance à penser que, si un candidat a atteint le double du plafond alloué par l'État pour l'organisation de l'élection, il faut le sanctionner. La sanction est actuellement financière. Doit-elle être prononcée, à titre principal ou subsidiaire, sur le plan de l'éligibilité ? Ces questions se posent, même si elles ne sont pas abordées dans ce texte ce qui rendrait irrecevables des amendements allant dans ce sens.

M. Pascal Brindeau. Je ne comprends pas le raisonnement du rapporteur. Il estime qu'on augmente le risque de fraude en permettant aux mandataires d'avoir deux procurations. Mais cela revient à considérer que le principe même de la procuration est « fraudogène ». Il faudrait alors refuser toute possibilité de procuration. Ces dernières sont établies dans des conditions de sécurité maximales, au tribunal ou au commissariat de police. On peut donc vérifier l'identité et les conditions de détention d'une première et d'une seconde procuration.

Quant à l'absence de données chiffrées, elle est logique puisque nous n'avons pas suffisamment de recul – cette disposition a été mise en place dans le cadre de l'urgence sanitaire. Je soutiendrai donc l'amendement de notre collègue Orphelin.

M. Erwan Balanant. Je remercie le rapporteur pour son exposé, ainsi que les auteurs des amendements. Le sujet soulève des interrogations. Je ne doute pas de la sincérité de notre collègue Matthieu Orphelin quand il plaide pour une participation plus importante aux élections.

Nous avons ouvert cette possibilité pour les dernières élections municipales, car il fallait le faire dans le contexte de crise sanitaire. Faut-il le pérenniser ? Je ne le pense pas. Je vous encourage à lire la plupart des statuts associatifs, ainsi que ceux des partis politiques. Ils prennent toujours la précaution de n'autoriser qu'une seule procuration par personne. Bien sûr, il ne faut pas diaboliser la procuration, mais elle peut aboutir à certains abus. Notre groupe politique est davantage favorable à une véritable réflexion sur les modalités d'un vote par correspondance moderne. Nombre de partis politiques ont ainsi mis en place des systèmes parfaitement sécurisés ; je ne vois pas pourquoi l'État n'y arriverait pas, d'autant que notre pays dispose d'un système d'authentification *via* FranceConnect qui permettrait de mettre en place un système électronique, dématérialisé. Je sais que cela fait peur à certains, mais il faut y réfléchir. Le vote physique est important, mais notre société a évolué ; il faut que le vote évolue avec elle. En l'état, je ne suis pas favorable aux amendements.

Mme Marietta Karamanli. Je connais le rapporteur depuis longtemps. On peut reconnaître sa volonté d'être circonstancié et de prendre en considération tous les éléments. À la suite de l'expérience des élections municipales, sait-on combien d'électeurs disposaient de doubles procurations ? A-t-on une idée des fraudes que cela a pu engendrer ? Les

amendements de nos collègues visent à améliorer la participation aux prochaines élections. Certes, ce texte n'est pas forcément le bon véhicule, mais on ne peut conserver cette raquette pleine de trous, insatisfaisante. Nous devons également engager la réflexion sur le vote par correspondance, qui se développe dans de nombreux pays.

M. Guillaume Larrivé. J'interviendrai en soutien du rapporteur qui, comme souvent, a parlé avec sagesse. En premier lieu, le vote est personnel. Ce n'est ni une coquetterie ni une forme de défiance vis-à-vis des citoyens. C'est simplement la traduction de l'idée, somme toute assez raisonnable, que la société politique demande à chaque Français de s'exprimer librement, individuellement, en faisant ce tout petit effort qui consiste à aller dans un bureau de vote choisir le chef de l'État une fois tous les cinq ans.

En second lieu, nous avons déjà considérablement assoupli le régime des procurations au cours des dix dernières années. Dès 2008, nous avons élargi les motifs de procuration. En 2019, nous avons supprimé la nécessité d'attester sur l'honneur de l'impossibilité de se rendre dans son bureau de vote. Le présent projet de loi organique déterritorialise les procurations. Je partage l'avis du rapporteur : il ne faut pas aller au-delà.

Au sein des deux partis politiques longtemps majoritaires sous la V^e République, à droite comme à gauche, nos anciens ont été instruits des effets pervers de la multiplicité des procurations. Cette époque est naturellement révolue, et nous ne sommes pas obligés d'importer dans la vie publique nationale ce que certains partis politiques ont pu connaître.

M. Matthieu Orphelin. Je vous remercie pour la qualité de nos débats. Je ne partage pas l'analyse du rapporteur. J'entends que certains ont encore en mémoire les fraudes de leurs partis politiques respectifs, je leur apporte mon soutien dans cette épreuve... Si les doubles procurations avaient engendré des fraudes importantes au second tour des élections municipales, nous en aurions entendu parler. Certes, nous pouvons approfondir notre analyse mais dans l'attente, je maintiens mon amendement.

Je rebondis sur les propos d'Erwan Balanant concernant la nécessité de trouver des moyens de revigorer notre démocratie, afin que les gens votent davantage. Je suis favorable au vote obligatoire et à la reconnaissance du vote blanc. Pourquoi, alors que vous êtes « aux manettes », et à un an de la fin du mandat présidentiel, le projet de loi ne comporte-t-il aucune mesure permettant d'atteindre cet objectif ? La responsable du groupe LaREM sur le projet a pourtant rappelé dans son propos liminaire combien ce serait nécessaire. Quelles options souhaitez-vous mettre en avant ? Celle de M. Balanant, concernant le vote par correspondance, change vraiment la donne. Pourquoi attendre la fin du mandat ? Pourquoi ne pas la défendre dans ce projet de loi, ou un autre, porté par la majorité. Vous auriez tout mon soutien !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Le groupe MoDem peut porter ce débat, s'il le souhaite, dans le cadre de ses journées réservées.

M. Pacôme Rupin. Nous sommes face à un texte très technique, traditionnel, qui propose de légers changements concernant la manière dont doit se dérouler l'élection présidentielle. L'importance de cette élection est d'ailleurs la raison de notre long débat de ce matin. C'est tout à fait légitime sur le fond.

L'assouplissement récent du régime des procurations visait quant à lui à répondre à la crise sanitaire, afin que nos concitoyens qui ne pouvaient, ou ne souhaitaient, pas aller

voter, puissent les faire établir plus facilement et être représentés. Il s’agissait donc d’une réponse conjoncturelle à la crise sanitaire.

Or le présent projet de loi ne porte pas uniquement sur l’élection présidentielle de 2022. En outre, nous ne savons pas encore si nous serons toujours dans la même situation sanitaire en 2022. Je ne l’espère évidemment pas et nous avons bon espoir que ce ne sera pas le cas.

Je rejoins le rapporteur sur l’importance de préserver la sincérité du scrutin – les récents événements aux États-Unis sont une leçon... En France, et nous devons nous en féliciter, notre système est rarement mis en cause car il est très solide. Il s’agit de surcroît d’une élection importante et nous manquons de recul sur la double procuration. Pour autant, au regard de la crise sanitaire actuelle, ne fermons pas le débat.

M. Bastien Lachaud. Je partage l’analyse du rapporteur sur les amendements et celle de notre collègue Larrivé lorsqu’il rappelle que le vote est personnel. En outre, l’assouplissement des modalités de procuration ces dernières années n’a eu aucun effet sur l’abstention. C’est un leurre que de penser que la multiplication des procurations va résoudre le problème de l’abstention. La rupture, forte, entre l’électorat et les élections est liée à un manque de confiance dans nos institutions. C’est ce lien qu’il faut retisser et ce n’est pas en multipliant les procurations qu’on y parviendra, mais en refondant nos institutions.

Enfin, la multiplication des procurations peut favoriser le clientélisme et, d’une certaine manière, la fraude électorale.

M. Didier Paris. J’écoute attentivement nos collègues. Il n’est pas facile de prendre position. Mais notre système démocratique ne sortirait pas grandi d’un renforcement de la distance entre l’électeur et les scrutins électoraux. Nous n’allons pas revenir en arrière – nous autorisons déjà un électeur à disposer d’une procuration. Mais, aller plus loin, comme Guillaume Larrivé ou d’autres l’ont souligné, nous ferait prendre le risque de distendre encore davantage la relation entre les citoyens et l’élection, et ne contribuerait pas à freiner le désengagement de certains d’entre eux.

Dans le cadre de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), je participe régulièrement à des missions de contrôle des élections. Il y a quelques jours, j’étais au Kirghizistan, où le vote par procuration n’existe pas. J’ai beaucoup discuté avec des candidats et un ministre, et la question est parfaitement tranchée : il n’est pas question pour cette jeune démocratie d’autoriser le vote par procuration, non par crainte de fraudes – pourtant, elles peuvent exister dans ce pays, beaucoup plus que chez nous – mais parce qu’ils veulent absolument qu’une personne vote en son nom personnel, et non au nom d’une, deux ou trois autres personnes, afin de conserver ce lien.

Enfin, notre rapporteur l’a très justement souligné et je lui fais entièrement confiance – sa sagesse est utile à notre Commission –, il est difficile d’avancer sur ce terrain sans une étude d’impact plus complète et sans avoir vérifié les conséquences immédiates et de plus long terme d’une telle modification. À titre personnel, je suis donc totalement défavorable à ces amendements, même si j’en comprends parfaitement la logique.

L’amendement CL12 est retiré

La Commission rejette l’amendement CL6.

Elle **adopte** ensuite successivement les amendements rédactionnels CL15 et CL16 du rapporteur.

Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.

Article 3 (art. 4 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : *Actualisation des dispositions du code électoral applicables à l'élection présidentielle*

La Commission **adopte** l'article 3 **sans modification**.

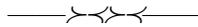
Article 4 (art. 8, 13 et 21 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République) : *Actualisation des dispositions relatives aux listes électorales consulaires pour l'élection du Président de la République*

La Commission **adopte** l'article 4 **sans modification**.

Puis elle **adopte** le projet de loi organique **modifié**.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Le projet de loi sera examiné en séance publique le mardi 19 janvier, après la séance des questions au Gouvernement.

La réunion se termine à 11 heures 05.



Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Jean-Pierre Pont*, rapporteur, et *M. Philippe Gosselin*, rapporteur d'application, sur le projet de loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et reportant la date de caducité des régimes institués pour faire face à la crise sanitaire (n° 3733).

La Commission a créé :

- une mission d'information, commune avec les commissions des Affaires économiques et des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur les **entreprises en difficulté**, au sein de laquelle ont été désignés *M. Raphaël Gauvain*, *Mme Valérie Oppelt*, *MM. Stéphane Peu*, *Rémy Rebeyrotte* et *Antoine Savignat* ;
- une mission *flash* sur le **référé spécial environnemental**, dont *Mmes Naïma Moutchou* et *Cécile Untermaier* ont été nommées co-rapporteuses.

Membres présents ou excusés

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