

N° 3933

N° 396

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 2 mars 2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 mars 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission mixte paritaire⁽¹⁾ chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique portant
diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République,

PAR M. Alain TOURRET,
Rapporteur,
Député

PAR M. Stéphane LE RUDULIER,
Rapporteur,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, sénateur, président ; Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente ; M. Stéphane Le Rudulier, sénateur, M. Alain Tourret, député, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Christophe-André Frassa, Arnaud de Belenet, Éric Kerrouche, Jean-Pierre Sueur, Alain Richard, sénateurs ; MM. Pacôme Rupin, Rémy Rebeyrotte, Pierre-Henri Dumont, Arnaud Viala, Mme Blandine Brocard, députés.

Membres suppléants : Mmes Jacky Deromedi, Muriel Jourda, Marie Mercier, MM. Hervé Marseille, Jérôme Durain, Mmes Maryse Carrère, Éliane Assassi, sénateurs ; MM. Sacha Houlié, Bruno Questel, Mme Marietta Karamanli, MM. Christophe Euzet, Bastien Lachaud, Paul Molac, députés.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : Première lecture : **3713, 3732** et T.A. **541**

Sénat : Première lecture : **285, 354, 355** et T.A. **66** (2020-2021)
Commission mixte paritaire : **397** (2020-2021)

MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République s'est réunie au Sénat le mardi 2 mars 2021.

Le bureau a été ainsi constitué :

- M. François-Noël Buffet, sénateur, président ;
- Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente ;
- M. Stéphane Le Rudulier, sénateur, rapporteur pour le Sénat ;
- M. Alain Tourret, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

*

* *

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. François-Noël Buffet, sénateur, président. – Nous sommes réunis pour examiner les dispositions restant en discussion du projet de loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République.

M. Alain Tourret, député, rapporteur. – Ma venue au Sénat me rappelle René Garrec, un ancien président de la commission des Lois que j'ai très bien connu, et Gaston Monnerville, un ami qui fut une grande figure de la République et un défenseur de la Haute Assemblée.

Présenté à la fin du mois de décembre dernier par le Gouvernement, le projet de loi organique qui nous occupe aujourd'hui a été examiné par l'Assemblée nationale mi-janvier et adopté par le Sénat le 18 février dernier. Ce

texte présente une dimension que l'on peut qualifier de « technique » : il vise essentiellement à actualiser certaines dispositions de la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection présidentielle. Le Président de la République constitue la « clef de voûte » de nos institutions, selon la formule de Michel Debré : en tant que législateurs, nous devons veiller à ce que son élection soit parfaitement sécurisée, dans un souci légitime de sincérité du scrutin.

Je ne reviendrai pas en détail sur l'ensemble des dispositions du projet de loi. Je veux néanmoins citer la date de publication du décret de convocation des électeurs, la procédure de parrainage des candidats, le vote par correspondance des personnes détenues, sur lequel nous avons vraiment progressé, la mise en place de la déterritorialisation des procurations conformément à ce que prévoit la loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 ou encore l'adaptation de dispositions relatives aux listes électorales consulaires et au vote des Français de l'étranger.

Lors de son examen au Sénat, le texte a été enrichi par plusieurs dispositions que j'estime tout à fait opportunes, à l'image, pour n'en mentionner qu'une seule, de l'article 1^{er} *bis*, aux termes duquel les candidats veillent à l'accessibilité de leurs moyens de propagande aux personnes handicapées.

Les débats se sont quelque peu échauffés en séance publique au Sénat à la suite du dépôt tardif d'un amendement du Gouvernement visant à mettre en place un dispositif de vote anticipé sur des machines à voter, sans même tenir au courant le rapporteur que je suis... Cet amendement a suscité des réactions fortes, ce qui a conduit à son rejet massif.

Sur la forme, je regrette que l'amendement ait ouvert un débat sur un enjeu d'une aussi haute importance, dans des conditions qui ne pouvaient pas, compte tenu de l'état d'avancement de l'examen parlementaire, être pleinement satisfaisantes. En effet, nous ne disposons ni de l'avis du Conseil d'État sur cet amendement ni d'aucune analyse des conséquences de celui-ci.

En ce qui concerne le projet de loi organique, ce sujet est donc derrière nous. À titre personnel, je suis cependant convaincu de la nécessité, au cours des prochaines années, en prenant bien sûr le temps de la réflexion, de revoir l'ensemble des modalités opératoires des scrutins, de façon apaisée et transparente.

Avec mon collègue rapporteur du Sénat, dont je salue ici l'engagement et la force de conviction, nous avons travaillé en bonne intelligence pour parvenir à un consensus à l'issue de l'adoption du projet de loi organique par le Sénat.

Au-delà de quelques amendements techniques introduits par nos collègues sénateurs, nous avons essentiellement discuté, de façon ouverte et constructive comme cela doit se faire dans le cadre d'un bicamérisme rénové, modernisé et

intelligent, d'un point soulevé par l'article 2 : la durée de la période de financement de la campagne électorale.

Dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, cette période s'étendait sur douze mois, à compter d'avril 2021. Le Sénat a fait le choix de raccourcir cette période à neuf mois, afin qu'elle débute le 1^{er} juillet 2021. L'objectif est d'éviter le chevauchement de deux périodes de financement de campagne électorale : d'une part, celle des élections départementales et régionales qui ont été reportées à juin 2021 et, d'autre part, celle de l'élection présidentielle.

Dans son avis rendu sur le projet de loi organique, le Conseil d'État a considéré que ce chevauchement de quelques mois, très en amont de la date du scrutin présidentiel, ne présentait pas de difficulté particulière. Ce fut également la position de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Cependant, je reconnais que les arguments du Sénat, tels que développés par son rapporteur, sont tout à fait recevables, pour faciliter et rendre plus lisible le contrôle des financements.

Dans un esprit de dialogue, je pense que nos deux assemblées peuvent s'accorder sur ce point, en acceptant la position exprimée par nos collègues sénateurs. Cette convergence nous permet donc de soumettre à la commission mixte paritaire un texte complet. Le choix de maintenir l'ensemble des dispositions insérées par le Sénat témoigne sincèrement de ma volonté, qui rejoint – je l'espère – celle de notre assemblée, de parvenir à un accord entre nos deux chambres.

Je forme donc le vœu que le texte que nous vous présentons soit celui de cette commission mixte paritaire.

M. Stéphane Le Rudulier, sénateur, rapporteur. – À titre liminaire, je tiens à remercier mon collègue Alain Tourret, rapporteur pour l'Assemblée nationale, avec qui j'ai échangé à deux reprises pour préparer cette commission mixte paritaire. Son esprit constructif nous permet de vous proposer un texte commun. Je salue son attachement au bicamérisme, qu'il veut renouveler, mais également sa grande expérience de parlementaire. Je songe notamment au rôle qu'il a joué dans l'adoption de la loi du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale.

Le projet de loi organique qui nous est soumis a été conçu comme un texte technique. Il s'inscrit dans la continuité des textes de « toilettage » adoptés avant chaque élection présidentielle depuis 1988 pour mettre en conformité les mesures d'organisation de l'élection présidentielle avec les évolutions du code électoral. La loi organique du 6 novembre 1962 a d'ailleurs été modifiée à vingt-trois reprises.

L'enjeu est majeur : au printemps prochain, plus de 47 millions d'électeurs seront appelés aux urnes pour l'élection présidentielle, qui constitue la « clef de

voûte » de nos institutions pour reprendre la formule, déjà citée par Alain Tourret, de Michel Debré.

Le texte a malheureusement pris une dimension politique, avec le dépôt devant le Sénat d'un amendement très tardif – moins de 24 heures avant la réunion de la commission – du Gouvernement sur le vote anticipé par machines à voter. Notre assemblée s'y est fermement opposée, toutes tendances confondues, à l'exception d'un groupe, et l'amendement a été rejeté par 321 voix contre 23.

Nous ne refusons pas de réfléchir à des évolutions de notre droit électoral : j'en veux pour preuve la récente mission d'information de la commission des Lois du Sénat sur le vote à distance, dont le rapporteur était le président Buffet. Mais notre réflexion doit se faire de manière apaisée, à bonne distance des échéances électorales.

Sur la forme, l'amendement du Gouvernement avait été déposé devant la seconde chambre saisie, sans consultation préalable des forces politiques ou du Conseil d'État, et sans que l'Assemblée nationale ait été appelée à se prononcer. De nombreux députés, dont certains d'entre vous, s'en sont émus. Il s'agissait d'une question de respect du Parlement et, plus globalement, de nos institutions. Nous ne pouvions accepter une telle manière de procéder, ce que la ministre déléguée a d'ailleurs reconnu en séance publique.

L'amendement posait également des problèmes de fond, qui devront être de nouveau abordés de manière plus sereine.

Comment voter par anticipation alors que la campagne électorale n'est pas terminée ? Le débat entre les deux tours peut modifier la perception qu'ont les électeurs des candidats.

Comment garantir la sécurité des machines à voter ? Le Gouvernement prévoyait notamment de conserver les machines à voter jusqu'au dimanche du dépouillement, pour que le dépouillement puisse avoir lieu en même temps que celui des bulletins de vote physiques.

Comment organiser ce dispositif sur le plan matériel, notamment si des dizaines de milliers d'électeurs se rendent dans la commune chef-lieu de département pour voter par anticipation ?

Ces problèmes auraient pu remettre en cause la sincérité du scrutin présidentiel et, partant, la légitimité du candidat élu.

Une fois l'amendement du Gouvernement repoussé, l'accord en commission mixte paritaire nous a paru tout à fait possible.

Certains apports du Sénat n'ont soulevé aucune difficulté.

Je pense, d'abord, à l'accessibilité de la campagne électorale aux personnes en situation de handicap. Il s'agit d'une avancée majeure, même si elle présente un caractère essentiellement incitatif pour les candidats, qui pourront s'appuyer sur l'expertise du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH).

Je pense, ensuite, à l'actualisation de la liste des « parrains » pour tenir compte des dernières réformes territoriales et l'élargir aux présidents des conseils consulaires des Français de l'étranger ; à la publication des marges d'erreur des instituts de sondage ; au caractère expérimental de la dématérialisation des comptes de campagne et des reçus-dons, afin d'évaluer ce dispositif avant toute extension aux autres élections ; et à la publication des comptes de campagne en *open data*, comme pour les autres scrutins.

Trois sujets ont fait l'objet de discussions plus approfondies.

Deux points étaient d'ordre technique. Ils sont issus de deux amendements du groupe socialiste du Sénat, que nous vous proposons de conserver : la fixation d'une date limite plus précoce pour la publication de la liste des candidats, ce qui permettra de sécuriser la « période intermédiaire » tout en laissant suffisamment de temps au Conseil constitutionnel pour contrôler la validité des parrainages ; et l'augmentation de l'avance versée à l'ensemble des candidats pour financer leur campagne, qui passerait de 153 000 à 200 000 euros. Sur ce point, nous ne faisons que prendre en compte l'inflation – le montant de l'avance était gelé depuis 1995.

Le sujet le plus délicat a été celui de la durée des comptes de campagne. Cette durée est aujourd'hui d'un an pour l'élection présidentielle, au lieu de six mois pour les autres scrutins. À titre exceptionnel et en raison de la crise sanitaire, nous vous proposons une durée de neuf mois : la période de financement de la campagne en vue de l'élection présidentielle débiterait ainsi le 1^{er} juillet 2021.

Notre objectif est clair : éviter tout chevauchement avec les élections régionales et départementales, reportées en juin prochain. Il s'agit ainsi de se prémunir contre les difficultés de ventilation des dépenses entre ces différents scrutins, qui pourraient placer les candidats dans une situation d'insécurité juridique.

Au cours des auditions, les critères de répartition évoqués par la CNCCFP nous ont paru trop incertains. La situation n'est d'ailleurs pas comparable avec l'élection des députés : un candidat malheureux à l'élection présidentielle n'entame sa campagne en vue des élections législatives qu'une fois sa défaite consommée, au premier ou au second tour. Nous ne sommes pas dans cette chronologie pour les prochaines élections régionales et départementales.

Je rappelle, enfin, que le délai d'un an avait été maintenu pour l'élection présidentielle afin « d'englober » d'éventuelles primaires. Or, à ma connaissance,

aucun parti politique n'a prévu l'organisation de primaires d'ici au 1^{er} juillet prochain.

Le délai de neuf mois, qui correspond d'ailleurs à l'idée initiale du Gouvernement, nous semble donc plus adapté pour la prochaine élection présidentielle. Il s'agit d'une mesure ponctuelle, et non d'une modification pérenne de la loi de 1962.

Voilà, à grands traits, le texte que nous vous proposons.

Je renouvelle mes remerciements à mon collègue rapporteur Alain Tourret.

CHAPITRE I^{ER}

Modifications apportées à la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er} bis

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 2 bis

L'article 2 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

CHAPITRE II

Modifications apportées à 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 des Français de l'étranger

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi organique.

M. François-Noël Buffet, sénateur, président. — Je remercie les rapporteurs de leur travail et me félicite de l'accord qui vient d'intervenir.

*

* *

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.