



...le projet de loi relatif au

REPORT DES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES

Réunie le 20 janvier 2021 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), la commission des lois du Sénat a adopté, sur le rapport de **Philippe Bas** (Les Républicains – Manche), **le projet de loi n° 254 (2020-2021) portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.**

En raison de la crise sanitaire, les élections régionales et départementales seraient reportées de mars à juin 2021. Le texte modifie également la date des scrutins de **2027**, pour éviter une trop grande proximité avec l'élection présidentielle prévue cette même année.

La commission des lois a accepté le report des élections régionales et départementales en juin 2021, constatant qu'il respectait les exigences constitutionnelles et qu'il bénéficiait d'un large consensus politique.

Face à la persistance de la crise sanitaire, elle a toutefois prévu **plusieurs mesures visant à sécuriser le déroulement de ces scrutins.** Elle a notamment facilité **le vote par procuration** et adapté **l'organisation des bureaux de vote.**

Après ce report, la commission des lois a souhaité revenir plus rapidement au calendrier de droit commun pour **les élections régionales et départementales suivantes : ces scrutins auraient lieu en mars 2028**, et non en décembre 2027 comme proposé par le Gouvernement.

**La commission des lois a adopté 11 amendements
et le projet de loi ainsi modifié.**

Ce texte sera examiné en séance publique le mardi 26 janvier 2021.

1. LE REPORT DES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES

A. UN REPORT DES ÉLECTIONS EN JUIN 2021 POUR DES MOTIFS SANITAIRES

1. Le rapport « Debré » : un large consensus pour reporter les scrutins

En raison de la dégradation de la situation sanitaire, le Gouvernement a confié au président Jean-Louis Debré la mission d'étudier les conditions d'organisation ou de report des élections régionales et départementales, initialement prévues en mars 2021.

Après avoir mené une soixantaine d'auditions, **le président Debré conclut qu'un report de ces scrutins « à la fin du mois de juin 2021 serait l'option susceptible de recueillir le soutien politique le plus large. Une telle décision se justifierait par des circonstances exceptionnelles »¹.**

Les risques sanitaires mis en exergue par le rapport « Debré »

La situation sanitaire et les mesures prises face à l'épidémie ne permettent pas de tenir les élections régionales et départementales en mars 2021, ni d'organiser la campagne électorale dans de bonnes conditions.

Pour Jean-François Delfraissy, président du comité de scientifiques, et Arnaud Fontanet, membre de ce même comité, la poursuite de **la campagne électorale** entre décembre 2020 et mars 2021 est « *fortement déconseillée* », voire « *déraisonnable* », de même que l'organisation de réunions publiques dans des lieux clos.

Le président Debré invite toutefois à examiner « **la situation épidémiologique spécifique des collectivités d'outre-mer** », dont les cycles épidémiques peuvent différer de la métropole. Il rappelle qu'en Guyane le second tour des élections municipales n'a pas pu se tenir en juin 2020, en raison de la dégradation de la situation sanitaire.

Le président Debré a écarté le report des élections régionales et départementales à l'automne 2021 ou 2022

Sur le plan sanitaire, **l'automne reste une saison plus propice à la reprise de l'épidémie**. Les électeurs sont également moins réceptifs aux campagnes électorales pendant leurs congés estivaux, ce qui pourrait entraîner à une augmentation de l'abstention.

Le report des élections régionales et départementales à l'automne 2022 serait l'option la fragile sur le plan constitutionnel, comme l'ont confirmé les représentants du ministère de l'intérieur lors de leur audition devant le rapporteur.

D'une part, les mandats en cours seraient prolongés de 18 mois, ce qui peut paraître excessif au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. D'autre part, si la France est capable d'organiser une élection présidentielle au printemps 2022, les élections régionales et départementales doivent pouvoir se tenir en amont.

2. Le projet de loi : un report en juin 2021, avec une clause de revoyure

Le projet de loi reporte de trois mois les prochaines élections régionales et départementales : elles auraient lieu en juin 2021, non en mars 2021. Le décret de convocation – qui serait publié au moins 6 semaines avant les scrutins² – fixerait la date exacte des élections. Le mandat des conseillers « sortants » (élus en 2015) serait prolongé en conséquence (article 1^{er}).

¹ « Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales ? », Rapport remis au Premier ministre le 13 novembre 2020.

² Articles L. 220 et L. 357 du code électoral.

Ce report concernerait également **les régions et départements d'outre-mer** (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte). Selon l'étude d'impact, « *les données [épidémiologiques] actuellement disponibles ne permettent pas d'établir une singularité de nature à justifier une différence de traitement qui, au surplus, complexifierait le calendrier électoral* ».

Une **clause de revoyure** est prévue pour mieux apprécier l'évolution de l'épidémie : le comité de scientifiques remettrait, au plus tard le 1^{er} avril 2021, un rapport au Parlement « *se prononçant sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques attachés* » à la tenue des élections régionales et départementales et de la campagne électorale (article 2). En cas de nouvelle dégradation de la situation sanitaire, seule une nouvelle loi pourrait reporter les scrutins au-delà de juin 2021.

Les règles d'encadrement de la propagande électorale et du financement de la campagne – qui s'appliquent depuis le 1^{er} septembre 2020 – seraient prolongées de 3 mois, en conséquence du report des scrutins (article 4).

Comme pour le second tour des élections municipales de juin 2020, **le plafond des dépenses électorales serait majoré de 20 %**, notamment pour « compenser » certains coûts fixes comme la location des locaux de campagne et la rémunération des équipes.

**Les règles applicables aux élections régionales et départementales
depuis le 1^{er} septembre 2020**

Règles	Code électoral
Interdiction de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit	Art. L. 50-1
Interdiction d' affichage en dehors des panneaux « d'expression libre » et des panneaux électoraux apposés par les communes	Art. L. 51
Interdiction d'utiliser, à des fins de propagande électorale, tout procédé de publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle	Art. L. 52-1
Interdiction d'organiser une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité territoriale . Seuls sont autorisés les documents informatifs, rédigés en des termes neutres et ne faisant pas allusion à l'élection. Le candidat « sortant » peut toutefois présenter un bilan de son mandat , dont le coût doit figurer dans son compte de campagne	
Obligation de tenir un compte de campagne , retraçant les recettes et les dépenses électorales	Art. L. 52-4

Source : commission des lois du Sénat

B. UN REPORT DES ÉLECTIONS DE 2027 POUR DES MOTIFS CALENDAIRES

Les élections régionales et départementales de 2027 sont prévues en mars, soit quelques semaines avant l'élection présidentielle et les élections législatives.

La succession de ces scrutins pourrait conduire à une sollicitation excessive du corps électoral et donc à une augmentation de l'abstention. Elle soulèverait également des difficultés pratiques, notamment pour l'organisation de la campagne des candidats et la tenue des bureaux de vote par les communes.

Pour éviter une trop forte concentration des scrutins, le projet de loi tend à reporter les élections régionales et départementales en décembre 2027. Le mandat des conseillers élus en 2021 serait donc prolongé de 6 mois (article 1^{er}).

Le calendrier électoral « de droit commun » serait rétabli en 2033 : les élections régionales et départementales auraient lieu en mars, le mandat des conseillers élus en décembre 2027 étant raccourci de 9 mois.

2. ACCEPTER LE REPORT DES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES EN JUIN 2021, TOUT EN SÉCURISANT LEUR ORGANISATION

Suivant son rapporteur, la commission des lois a accepté le report de trois mois des prochaines élections régionales et départementales de 2021. Elle a toutefois adopté plusieurs mesures pour sécuriser ces scrutins et ainsi s'adapter aux conséquences de la crise sanitaire.

A. UN REPORT QUI RESPECTE LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

Comme l'a souligné le président Debré, « *la démocratie repose sur le respect des échéances électorales déterminées par la loi et leur tenue dans les conditions les plus parfaites de liberté, d'équité et de sincérité* ».

Le report d'une échéance démocratique « *ne peut être décidé que d'une main tremblante, en s'assurant que les motifs qui le justifient sont impérieux, non partisans, et font l'objet d'un diagnostic partagé* ».

**La modification du calendrier électoral :
une possibilité ouverte au législateur,
sous réserve de respecter les principes de valeur constitutionnelle**

Conformément à l'article 34 de la Constitution, **le législateur est compétent** pour fixer le calendrier des élections locales.

Il doit toutefois **se conformer aux principes constitutionnels**, qui garantissent, sur le fondement des articles 3 et 72 de la Constitution, l'expression du suffrage des électeurs selon une périodicité raisonnable, la sincérité du scrutin, l'égalité entre les candidats et la libre administration des collectivités territoriales.

De jurisprudence constante, le report d'une élection doit respecter **deux conditions** :

- **le législateur doit définir avec suffisamment de précision le calendrier électoral**, évitant ainsi tout risque d'incompétence négative ;
- **ce report doit rester exceptionnel et transitoire mais également proportionné à l'objectif d'intérêt général poursuivi**. Un scrutin ne peut être reporté que dans la limite du nécessaire.

Le report des scrutins en juin 2021 respecte les exigences constitutionnelles et fait consensus au sein des associations d'élus¹

Le report des élections régionales et départementales en juin 2021 reste limité à trois mois et est justifié par un impératif sanitaire : **préserver la santé des candidats et des électeurs face à l'épidémie de covid-19**. Le Conseil constitutionnel a déjà admis ce motif d'intérêt général à trois reprises depuis le début de l'épidémie².

B. LA SÉCURISATION DES SCRUTINS, UN IMPÉRATIF DÉMOCRATIQUE

Face à la crise sanitaire, la France a fait le choix de reporter ses échéances électorales, dont le second tour des élections municipales (juin 2020) et les élections consulaires des Français de l'étranger (mai 2021). L'épidémie contrarie, en effet, l'acte de vote, en particulier pour nos compatriotes les plus vulnérables face au virus.

¹ Comme l'ont confirmé les auditions de l'Assemblée des départements de France (ADF) et de Régions de France, organisées par le rapporteur.

² Voir, notamment : Conseil constitutionnel, 17 juin 2020, *M. Daniel D. et autres*, décision n° 2020-849 QPC.

Le report des élections est une solution de court terme. Il peut même s'apparenter à une solution de facilité

D'une part, **la démocratie ne peut pas rester confinée**, les pouvoirs publics devant garantir la continuité de notre vie démocratique. D'autre part, **le report des élections ne répondra pas indéfiniment aux difficultés rencontrées** : qui pourrait imaginer le report de **l'élection présidentielle**, qui nécessiterait d'ailleurs une loi constitutionnelle dérogeant aux articles 6 et 7 de la Constitution ? La même question pourrait se poser pour la convocation d'un éventuel référendum visant à modifier la Constitution.

La situation sanitaire reste d'ailleurs très incertaine. Reporter les élections régionales et départementales en juin 2021 pourrait même paraître optimiste : l'immunité collective ne devrait pas être atteinte à cette date, malgré la campagne engagée pour vacciner la population.

Notre droit électoral doit ainsi s'adapter à la situation sanitaire pour **permettre aux électeurs de s'exprimer en toute sécurité et préserver la santé des candidats et des membres des bureaux de vote.**

La commission des lois du Sénat prend toute sa part à ce débat majeur pour nos institutions, comme le montre son récent **rapport d'information sur la faisabilité du vote à distance**¹.

Elle propose ainsi de **faciliter le vote par procuration pour les élections régionales et départementales de juin 2021** (nouvel article 1^{er} bis). Au regard de la gravité de la crise sanitaire, il est indispensable que le Gouvernement organise **un véritable service public des procurations** pour permettre à chaque électeur de connaître les procédures applicables lorsqu'il ne peut pas se rendre jusqu'à son bureau de vote.

L'extension du vote par procuration

Chaque électeur pourrait disposer de **deux procurations**, contre une seule aujourd'hui.

La « double procuration » permettrait, par exemple, à un citoyen de voter au nom de ses deux parents, grands-parents ou arrière-grands-parents. Ce dispositif semble d'ailleurs faire **consensus** : mis en œuvre lors du second tour des élections municipales de 2020, il a été soutenu par 83,3 % des 43 présidents de région et de département ayant répondu au questionnaire de la mission d'information de la commission des lois sur le vote à distance.

Les électeurs qui, en raison de l'épidémie, ne peuvent pas se déplacer jusqu'au commissariat de police ou jusqu'à la gendarmerie (personnes vulnérables, « cas contacts », etc.) auraient **le droit d'établir ou de retirer leur procuration depuis leur domicile**. Ils pourraient saisir les autorités compétentes par courrier, téléphone ou courriel, sans avoir à fournir de certificat médical.

En complément de ces dispositions législatives, le ministère de l'intérieur a lancé un processus de dématérialisation des procurations, qui facilite les démarches administratives des électeurs (projet « **MaProcuration** »). Le mandant peut désormais remplir une « pré-demande » en ligne, avant de comparaître devant l'officier de police judiciaire. La commune reçoit la procuration par voie électronique, ce qui réduit utilement les délais d'envoi. Il est important que ce dispositif soit pleinement opérationnel pour les élections de juin prochain.

En revanche, la commission n'a pas souhaité d'organiser un vote par correspondance « papier » ou un vote par Internet. Ces modalités de vote présentent, en effet, de nombreuses difficultés pratiques, qui ne pourront pas être surmontées d'ici juin 2021.

S'agissant de l'organisation des bureaux de vote, la commission a souhaité que **l'État prenne en charge l'achat des équipements de protection** pour les électeurs qui n'en disposent pas et les personnes qui participent à l'organisation du scrutin (masques, visières, parois de plexiglas, etc.) (nouvel article 1^{er} bis précité).

¹ « Le vote à distance : à quelles conditions ? », rapport d'information n° 240 (2020-2021) fait par François-Noël Buffet au nom de la commission des lois du Sénat.

La commission demande également au Gouvernement de préciser, sur la base de l'analyse du comité de scientifiques, les mesures particulières d'organisation qu'il mettra en œuvre pour garantir la sécurité sanitaire des scrutins et de la campagne électorale (article 2). Il pourrait notamment s'inspirer du protocole mis en place lors du second tour des élections municipales de juin 2020.

**Le protocole sanitaire dans les bureaux de vote :
l'exemple du second tour des élections municipales**

- Organisation de files d'attente en extérieur, avec une priorité d'accès pour les personnes vulnérables ;
- Limitation à trois du nombre de votants présents simultanément dans le bureau de vote ;
- Port du masque obligatoire et mise à disposition d'une solution hydro-alcoolique ;
- Nettoyage régulier du bureau de vote ;
- Orientation spécifique des isolements (par exemple en direction d'un mur) pour garantir le secret du vote tout en évitant la manipulation des rideaux ;
- Limitation du nombre de personnes présentes au dépouillement.

C. L'ENJEU DE LA PROPAGANDE ET DES COMPTES DE CAMPAGNE

1. La propagande électorale en période de crise sanitaire

La crise sanitaire conduit à repenser la campagne électorale, notamment parce qu'elle restreint les possibilités d'échanges et de rencontres entre les candidats et les électeurs (réunions électorales, « porte-à-porte », etc.).

Pour encourager la participation, la commission des lois invite l'État à lancer une campagne d'information plus large qu'habituellement sur la tenue des élections en juin 2021 mais également sur les compétences des régions et des départements.

Toutes les forces politiques se trouvent dans la même situation face à la crise sanitaire, ce qui assure une certaine égalité entre les candidats : ils doivent adapter leurs outils de propagande à la réalité de l'épidémie, en recourant plus massivement aux outils numériques.

Cette réflexion est d'ailleurs bien entamée : l'ensemble des partis consultés par le président Debré ont « *indiqué avoir réorienté leur communication traditionnelle, au moins jusqu'à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, voire, au-delà, en fonction des restrictions décidées par les pouvoirs publics, vers d'autres canaux de propagande* » (sites Internet, réseaux sociaux, etc.).

Les candidats devront repenser l'organisation de leur campagne et l'utilisation de leurs moyens de propagande

Comme pour chaque scrutin, les professions de foi des candidats et leurs bulletins de vote seront envoyés aux électeurs. Leurs affiches seront apposées sur les panneaux électoraux des communes deux semaines avant l'ouverture des bureaux de vote.

En fonction de l'évolution de l'épidémie, « *le report des scrutins en juin 2021 offrirait aux candidats une période supplémentaire de trois mois pendant laquelle il leur serait possible de tenir des réunions publiques en plein air et d'échanger avec les électeurs sur la voie publique, dans le respect des exigences sanitaires, afin de compléter la campagne électorale déjà engagée* »¹.

¹ Rapport précité du président Jean-Louis Debré.

En complément, la commission des lois a permis aux candidats aux prochaines élections régionales¹ de diffuser leurs « **clips de campagne** » **sur les chaînes de radio et de télévision du service public, lorsqu'elles disposent d'antennes décentralisées** (France 3 et Radio France). Le temps d'antenne serait réparti de manière égale entre l'ensemble des listes de candidats (nouvel article 6).

À l'initiative de Jean-Pierre Sueur, les sondages d'opinion des prochaines élections régionales et départementales seraient mieux encadrés : pour plus de transparence, les instituts de sondages et les médias préciseraient les marges d'erreur pour chaque sondage publié (nouvel article 7).

2. Les comptes de campagne

Les candidats aux élections régionales et départementales de juin 2021 devraient déposer leur compte de campagne à la fin du mois d'août 2021, ce qui soulèverait des difficultés pratiques pour rassembler les pièces justificatives et solliciter les experts-comptables.

La commission propose donc que les candidats disposent d'un délai supplémentaire pour déposer leur compte de campagne, qui devrait être transmis avant le 10 septembre 2021, 18 heures (nouvel article 5).

D. L'ADAPTATION DES PROCÉDURES BUDGÉTAIRES

Le report des élections aurait des conséquences directes sur les procédures budgétaires des régions et départements, qui doivent adopter leur budget primitif avant le 15 avril de l'année concernée et leur compte administratif avant le 30 juin de l'année suivante.

En raison des circonstances exceptionnelles, la commission des lois a autorisé les régions et les départements à adopter leur budget primitif pour l'exercice 2021 et leur compte administratif pour l'exercice 2020 jusqu'au 31 juillet 2021 (nouveaux articles 8 et 9). Ce dispositif resterait facultatif : si elles le souhaitent, ces collectivités pourraient arrêter leurs décisions budgétaires avant ce délai-limite.

3. ADAPTER LE CALENDRIER ÉLECTORAL POUR ÉVITER UNE TROP FORTE CONCENTRATION DES SCRUTINS EN 2027

La commission des lois a souscrit à la nécessité de reporter les élections régionales et départementales suivantes, prévues en mars 2027, pour éviter une trop grande proximité avec l'élection présidentielle organisée au printemps. Elle a toutefois modifié le calendrier proposé par le Gouvernement afin de revenir plus rapidement au droit commun.

A. UN REPORT QUI RESPECTE LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

Le Conseil constitutionnel a déjà accepté un tel report des élections locales pour **éviter une trop forte concentration des scrutins** à l'approche de l'élection présidentielle de 1995².

Le législateur dispose, en outre, d'une **large marge de manœuvre pour adapter la durée des mandats futurs**, « *dans la mesure où il n'est pas porté atteinte à l'article 3 de la Constitution sur le suffrage* » (décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010).

B. LE CALENDRIER PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES LOIS

Bien que souscrivant aux objectifs du Gouvernement, **la commission souhaite revenir plus rapidement au calendrier de droit commun : les élections régionales et départementales doivent avoir lieu au mois de mars**, en cohérence avec le code électoral et sauf contrainte majeure.

¹ Les élections départementales ne seraient pas concernées, notamment en raison du nombre trop élevé de circonscriptions (environ 2 000 cantons, pour 9 000 binômes de candidats).

² Conseil constitutionnel, 6 juillet 1994, *Loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux*, décision n° 94-341 DC.

En conséquence, les élections régionales et départementales auraient lieu **en mars 2028** (et non en décembre 2027 comme le proposait le Gouvernement). Les conseillers élus en juin 2021 resteraient donc en fonction pour une durée de 6 ans et 9 mois ; ceux élus en mars 2028 le seraient pour 6 ans.

Calendrier des élections régionales et départementales

Calendrier actuel	Mars 2021	Mars 2027	Mars 2033	Mars 2039
<i>Difficultés rencontrées</i>	<i>Crise sanitaire</i>	<i>Concomitance avec l'élection présidentielle</i>		
Projet de loi	Juin 2021 <u>Allongement</u> des mandats en cours de 3 mois	Décembre 2027 <u>Allongement</u> des mandats futurs de 6 mois	Mars 2033 <i>(retour au droit commun)</i> <u>Raccourcissement</u> des mandats futurs de 9 mois	Mars 2039 Droit commun
Texte de la commission des lois	Juin 2021 <u>Allongement</u> des mandats en cours de 3 mois	Mars 2028 <i>(retour au droit commun)</i> <u>Allongement</u> des mandats futurs de 9 mois	Mars 2034 Droit commun	Mars 2040 Droit commun

Source : commission des lois du Sénat



François-Noël Buffet

Président de la commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Philippe Bas

Rapporteur
Sénateur
(Les Républicains)
de la Manche

Commission des lois constitutionnelles,
de législation, du suffrage universel,
du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-254.html>