

N° 473

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2020

PROJET DE LOI ORGANIQUE

(procédure accélérée)

*portant report des élections sénatoriales et des élections législatives
partielles,*

PRÉSENTÉ

Au nom de M. Édouard PHILIPPE,

Premier ministre,

Par M. Christophe CASTANER,

Ministre de l'intérieur

*(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement
et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale
dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 16 mars dernier, en raison de l'état de l'épidémie de covid-19 en France et du caractère pathogène et très contagieux du virus, le Président de la République a pris la décision de reporter le second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de Lyon, qui avait été fixé au 22 mars 2020.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, instaurant l'état d'urgence sanitaire, a fixé ce second tour au plus tard au mois de juin, sous réserve d'une analyse du comité de scientifiques sur les risques sanitaires attachés à la tenue du scrutin et à l'organisation de la campagne électorale le précédant.

Dans cet avis, remis au Gouvernement le 18 mai 2020, le comité de scientifiques souligne « *les risques sanitaires importants liés à la campagne électorale* » mais également la possibilité de « *sécuriser les opérations électorales proprement dites afin de réduire les risques qui leur sont associés* ». Le comité de scientifiques préconise en outre de « *tenir compte de la situation épidémiologique dans les 15 jours précédant la date décidée du scrutin* » précisant que « *cette évaluation pourrait alors motiver, selon les résultats, une nouvelle interruption du processus électoral* ».

Le comité de scientifiques considère en revanche que « *la situation épidémiologique prévisible en Nouvelle Calédonie d'une part, et en Polynésie Française d'autre part au mois de juin est de nature à permettre la tenue d'un second tour des élections municipales dans le respect des conditions sanitaires* ».

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

Ainsi, et dans l'hypothèse où le second tour ne pourrait se dérouler au mois de juin 2020 qu'en Nouvelle-Calédonie et Polynésie Française, il conviendra de reprendre l'ensemble des opérations électorales dans les

4 855 circonscriptions concernées, ainsi que dans les quatorze circonscriptions de la métropole de Lyon, sans pour autant remettre en cause les mandats acquis dès le premier tour du 15 mars 2020, ni prolonger au-delà de ce qu'impose la situation d'urgence sanitaire le mandat des conseillers municipaux, communautaires, de Paris et de la métropole de Lyon élus précédemment.

Un projet de loi portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, et fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale a donc été déposé par le Gouvernement.

Il prévoit que dans les circonscriptions où le premier tour du 15 mars 2020 n'a pas permis de désigner la totalité des conseillers à élire, un décret en Conseil des ministres fixera la date d'un nouveau scrutin à deux tours au plus tard au mois de janvier 2021, sous réserve des conclusions formulées dans un rapport du comité de scientifiques sur l'état de l'épidémie de Covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue de ce nouveau scrutin. Les conseillers municipaux sortants sont prorogés jusqu'à cette date.

Il reporte également les élections consulaires, qui seront organisées au mois de mai 2021.

Or, les sénateurs de la série 2 doivent être théoriquement renouvelés en septembre 2020, avant l'ouverture de la session ordinaire. A cette date, une large partie des membres du collège électoral seront donc des élus au mandat prorogé, qu'il s'agisse des conseillers municipaux, des délégués des conseils municipaux ou, pour l'élection des six sénateurs des Français établis hors de France, des conseillers consulaires et de leurs délégués. Dans certains départements, plus de la moitié du corps électoral sera prorogé. Cette situation serait contraire au principe dégagé par le Conseil constitutionnel en 2005, selon lequel les sénateurs ne doivent pas être élus « *par un collège en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal.* »

Par conséquent, le présent projet de loi organique complète le projet de loi mentionné pour proroger le mandat des sénateurs de la série 2 jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire de 2021.

L'**article 1^{er}** proroge le mandat des sénateurs de la série 2 en exercice d'un an, jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire de 2021. Afin de ne pas décaler outre mesure le calendrier des élections sénatoriales, et notamment

le rythme triennal de l'élection de chaque série suivie de l'élection du président du Sénat, le renouvellement suivant de la série 2 aura lieu en septembre 2026.

L'**article 2** reporte les élections législatives et sénatoriales partielles, qui pourraient notamment être déclenchées par la démission de parlementaires optant pour conserver un mandat ou une fonction acquis à la suite des élections municipales du 15 mars, afin d'éviter l'organisation de ces scrutins alors que la situation sanitaire ne le permet pas. Un tel report n'est cependant pas prévu en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française puisque la situation sanitaire de ces territoires permet l'organisation du second tour des élections municipales dès le mois de juin.

L'**article 3** rend applicable sur l'ensemble du territoire français les dispositions du texte.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'intérieur, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 27 mai 2020

Signé : Édouard PHILIPPE

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur

Signé : Christophe CASTANER

Projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles

Article 1^{er}

Par dérogation aux dispositions de l'article L.O. 275 du code électoral, le mandat des sénateurs en exercice de la série 2 est prolongé d'un an, jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire de 2021, et celui des sénateurs de la série 2 élus au mois de septembre 2021 expire à l'ouverture de la session ordinaire de 2026.

Article 2

- ① Par dérogation au premier alinéa des articles L.O. 178 et L.O. 322 du code électoral, il n'est procédé à aucune élection législative ou sénatoriale partielle avant la date du scrutin organisé conformément au 3^o du I de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans sa rédaction résultant de la loi n° ... du juin 2020.
- ② Les dispositions des articles précités du code électoral demeurent applicables en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Article 3

La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.



ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE

portant report des élections sénatoriales et des élections législatives
partielles

NOR : INTA2012115L/Bleue-1

26 mai 2020

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	3
Tableau synoptique des consultations	5
ARTICLE 1^{er} – Report du renouvellement partiel des sénateurs de la série 2	6
1. ETAT DES LIEUX	6
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS	7
3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU	10
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES	11
ARTICLE 2 – Gel des élections législatives et sénatoriales partielles	12
1. ETAT DES LIEUX	12
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS	12
3. DISPOSITIF RETENU	13
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES	13
ARTICLES 2 et 3 – Application Outre-mer	15
1. ETAT DES LIEUX	15
2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS	15
3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU	16
4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES	16
5. CONSULTATIONS	17

INTRODUCTION GENERALE

Le 16 mars dernier, en raison de l'état de l'épidémie de Covid-19 en France et du caractère pathogène et très contagieux du virus, le Président de la République a pris la décision de reporter le second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de Lyon, qui avait été fixé au 22 mars 2020.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, instaurant l'état d'urgence sanitaire, a fixé ce second tour au plus tard au mois de juin, sous réserve d'une analyse du comité de scientifiques sur les risques sanitaires attachés à la tenue du scrutin et à l'organisation de la campagne électorale le précédant.

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

Enfin, le conseil scientifique préconise de « *tenir compte de la situation épidémiologique dans les 15 jours précédant la date décidée du scrutin* » précisant que « *cette évaluation pourrait alors motiver, selon les résultats, une nouvelle interruption du processus électoral* ». Le conseil scientifique considère en revanche que « *la situation épidémiologique prévisible en Nouvelle Calédonie d'une part, et en Polynésie Française d'autre part au mois de juin est de nature à permettre la tenue d'un second tour des élections municipales dans le respect des conditions sanitaires* ». Enfin, il est d'avis que les élections consulaires devraient être reportées en raison de la situation épidémiologique très incertaine à l'échelle internationale.

Par décret présenté en Conseil des ministres le 27 mai 2020, le second tour des élections municipales est fixé au 28 juin 2020 si la situation sanitaire le permet, après avis du conseil des scientifiques.

Un projet de loi portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, et fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires a toutefois été déposé par le Gouvernement permettant ainsi au Gouvernement d'organiser si nécessaire le report des élections municipales au-delà du mois de juin, et d'organiser un nouveau scrutin au plus tard en janvier 2021. Il permet également de reporter de nouveau les élections consulaires.

Dans l'hypothèse où un scrutin ne pourrait pas se tenir le 28 juin 2020 en raison de la situation sanitaire, le projet de loi prévoit que dans les circonscriptions où l'élection a lieu au scrutin proportionnel de liste où le premier tour du 15 mars 2020 n'a pas permis de désigner la totalité des conseillers à élire, les résultats de ce tour sont annulés. Dans les communes où l'élection a lieu au suffrage plurinominal et qui n'ont pas été entièrement pourvues, un nouveau scrutin à deux tours portera sur les sièges vacances à la date de publication du décret en Conseil des ministres qui fixera la date de ce nouveau scrutin à deux tours, au plus tard au mois de janvier 2021, après avis du comité de scientifiques sur l'état de l'épidémie de Covid-19 et sur les risques sanitaires attachés à la tenue de ce nouveau scrutin. Les conseillers municipaux sortants sont prorogés jusqu'à cette date. Il reporte également les élections consulaires, qui seront organisées au plus tard au mois de mai 2021.

Or, les sénateurs de la série 2 doivent être théoriquement renouvelés en septembre 2020, avant l'ouverture de la session ordinaire. A cette date, une large partie des membres du collège électoral devraient être des élus au mandat prorogé, qu'il s'agisse des conseillers municipaux, des délégués des conseils municipaux ou, pour l'élection des six sénateurs des Français établis hors de France, des conseillers consulaires et de leurs délégués. Dans certains départements, plus de la moitié du corps électoral serait prorogé. Cette situation serait contraire au principe dégagé par le Conseil constitutionnel en 2005, selon lequel les sénateurs ne doivent pas être élus « *par un collège en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal.* »

Par conséquent, le présent projet de loi organique complète le projet de loi mentionné pour proroger le mandat des sénateurs de la série 2 en exercice jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire de 2021 et, par conséquent, reporter le renouvellement de cette série d'un an.

L'article 1^{er} proroge le mandat des sénateurs de la série 2 en exercice d'un an, jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire de 2021. Afin de ne pas décaler outre mesure le calendrier des élections sénatoriales, et notamment le rythme triennal de l'élection de chaque série suivie de l'élection du président du Sénat, le renouvellement suivant de la série 2 aura lieu en septembre 2026.

L'article 2 reporte les élections législatives et sénatoriales partielles, qui pourraient notamment être déclenchées par la démission de parlementaires optant pour conserver un mandat ou une fonction acquis à la suite des élections municipales du 15 mars, afin d'éviter l'organisation de ces scrutins alors que la situation sanitaire ne le permet pas.

Les articles 2 et 3 appliquent en outre-mer le report des élections des sénateurs de la série 2 dans les collectivités concernées (Polynésie française, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna), ainsi que le report des élections législatives partielles sauf dans les territoires où la situation sanitaire permet l'organisation du second tour des élections municipales dès le mois de juin (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française).

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations
2 et 3	Application Outre-mer	Congrès de Nouvelle Calédonie Assemblée de Polynésie française

ARTICLE 1^{er} – Report du renouvellement partiel des sénateurs de la série 2

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

1.1.1. Renouvellement des sénateurs par série

Les élections sénatoriales sont prévues par le livre deuxième du code électoral¹. Les sénateurs sont élus pour six ans² et renouvelés par moitié tous les 3 ans³. Le mandat des sénateurs commence à l'ouverture de la session ordinaire qui suit leur élection⁴, généralement début octobre. Leur élection doit avoir lieu dans les 60 jours qui précèdent leur mandat⁵ ; elle a traditionnellement lieu en septembre, le mois d'août étant peu propice aux campagnes électorales et à l'organisation d'un scrutin.

Les 178 sénateurs de la série 2 doivent être renouvelés en 2020. Leur liste est fixée à l'article L.O. 276 du code électoral : il s'agit des sénateurs des départements de l'Ain à l'Indre, du Bas-Rhin à l'Yonne à l'exception de la Seine-et-Marne, de la Guyane, de la Polynésie française, de St Barthélémy, de St Martin, de Wallis-et-Futuna, ainsi que de 6 des 12 sénateurs des Français établis hors de France.

1.1.2. Collège électoral

Les sénateurs sont élus au suffrage indirect par un collège d'électeurs fixé aux titres deuxième, troisième (et troisième bis pour la Corse) du livre deuxième du corps électoral, et notamment à l'article L. 280.

Les conseillers municipaux, ainsi que les délégués des conseils municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants et dans les communes de 30 000 habitants et plus, composent la grande majorité du collège électoral des sénateurs au sein des départements (environ 96% pour la série 2).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 24 de la Constitution fixe le nombre maximal de sénateurs à 348, leur mode d'élection au suffrage indirect et leur rôle de représentation des collectivités territoriales. Le même article prévoit que les Français établis hors de France sont également représentés au Sénat.

¹ article L.O. 274 et suivants du code électoral

² article L.O. 275 du code électoral

³ article L.O. 276 du code électoral

⁴ article L.O. 277 du code électoral

⁵ article L.O. 278 du code électoral

L'article 25 prévoit qu'une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. Contexte de l'épidémie de Covid-19 : report des élections municipales et prorogation du mandat des conseillers municipaux en fonction dans les communes où le scrutin est reporté

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a reporté le second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon, initialement prévu le 22 mars 2020. De même, les élections consulaires initialement prévues au mois de mai ont été reportées au plus tard au mois de juin 2021.

Elle a aussi prévu que, au plus tard le 23 mai, le Gouvernement remette au Parlement un rapport fondé sur une analyse du comité de scientifiques se prononçant sur l'état de l'épidémie en France et dans le monde et sur les risques sanitaires attachés à la tenue au mois de juin, d'une part du second tour des élections municipales, communautaires et métropolitaines de Lyon, et d'autre part des élections consulaires.

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

Le conseil scientifique préconise en outre de « *tenir compte de la situation épidémiologique dans les 15 jours précédant la date décidée du scrutin* » précisant que « *cette évaluation pourrait alors motiver, selon les résultats, une nouvelle interruption du processus électoral*. Enfin, il est également d'avis que les élections consulaires devraient être reportées en raison de la situation épidémiologique très incertaine à l'échelle internationale.

Dans l'hypothèse où le second tour des élections municipales fixé au 28 juin 2020 par décret présenté en Conseil des ministres le 27 mai 2020 ne pourrait avoir lieu en raison de la situation sanitaire, après avis du conseil des scientifiques, un projet de loi *portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires* a donc été déposé par le Gouvernement permettant d'annuler le second tour prévu au mois de juin et prévoyant deux nouveaux tours de scrutin, au plus tard au mois de janvier 2021. Les mandats des conseillers municipaux sortants sont prorogés jusqu'à l'entrée en fonction des conseillers qui seront élus lors de ce scrutin.

2.1.2. Impossibilité de procéder aux élections sénatoriales avec un corps électoral constitué majoritairement d'élus prorogés

Dans sa décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, le Conseil constitutionnel a posé le principe que les sénateurs ne peuvent être élus « *par un collège en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal* ».

Cette position du juge constitutionnel se justifie par le fait que le Sénat représente, en application de l'article 24 de la Constitution, les collectivités territoriales de la République et que pour cela il « *doit être élu par un corps électoral qui soit lui-même l'émanation de ces collectivités* » (décision précitée, cons. 6), afin que sa représentativité soit incontestable.

Or, tel n'est pas le cas lorsque les conseillers municipaux sont maintenus à titre exceptionnel et transitoire au-delà du terme normal des six ans⁶.

2.1.3. Risque juridique en cas d'élection des sénateurs par un corps électoral hétérogène

La décision du Conseil constitutionnel porte sur le cas où le collège électoral des sénateurs est « *en majeure partie* » composé d'élus exerçant leur mandat au-delà du terme normal, laissant donc penser que si ce collège est en majeure partie composé d'élus renouvelés, alors il est possible d'envisager un renouvellement du Sénat.

Or, à l'issue du premier du 1^{er} tour du 15 mars 2020, l'élection a été définitivement acquise dans 30 168 circonscriptions (communes et secteurs) sur 35 065, soit dans 86 % des circonscriptions. Au sein de la série 2 uniquement (hors Français de l'étranger), 18 449 communes ont été entièrement pourvues, soit 87% des communes. En outre, 1 970 communes de moins de 1 000 habitants ont été partiellement pourvues au 1^{er} tour

Au niveau de l'ensemble de la série 2, ces 18 449 et 1 970 communes représentent environ 75% du bloc municipal du collège électoral des sénateurs. Ainsi, même si le second tour des élections municipales ne peut pas se tenir dans environ 5 000 circonscriptions avant septembre, la grande majorité du collège électoral des sénateurs serait renouvelée à l'issue du premier tour.

Toutefois, à l'échelle de chaque département, et notamment des départements les plus urbanisés de la série 2, ce taux est bien inférieur et ne permet pas de respecter la jurisprudence de 2005 : dans les Bouches-du-Rhône, où Marseille représente un quart du collège des sénateurs, il est de 41 % (59 % des délégués des conseils municipaux sont donc issus de conseils municipaux prorogés) ; il est de 49 % dans le Rhône ; de 58 % dans l'Hérault ; de 62 % dans le Var et de 69 % en Gironde⁷.

En tout état de cause, maintenir les élections sénatoriales en septembre se traduirait par un corps électoral non homogène et une inégalité de représentation entre les petites et les grandes communes au sein de chaque département. En effet, les communes rurales ont été dans leur

⁶ Le commentaire de la décision du Conseil constitutionnel souligne d'ailleurs l'importance de cette jurisprudence, sur le fait de reporter les élections sénatoriales en raison du report des élections locales : « *le Conseil constitutionnel a estimé qu'il n'était pas conforme aux prescriptions de l'article 24 de la Constitution selon lesquelles le Sénat " assure la représentation des collectivités territoriales de la République " que la série A des sénateurs soit élue en septembre 2007 par des élus locaux en prolongement de mandat et dont la représentativité était dans cette mesure "défraîchie".* »

⁷ A titre de comparaison, il est bien plus élevé dans les départements plus ruraux : 89 % dans l'Ain, 91 % dans l'Ariège et de 85 % dans le Cantal.

majorité entièrement pourvues dès le premier tour, à la différence des communes urbaines⁸, qui seraient donc représentées par des élus dont le mandat aurait été prolongé. Or, le Conseil constitutionnel a considéré, à l'occasion de la censure de la surreprésentation des communes de plus de 30 000 habitants en 2000, qu'il découle de l'article 24 de la Constitution que « *la représentation des communes doit refléter leur diversité* »⁹.

En outre, dans le département du Rhône, même si les conseillers de la métropole de Lyon ne représentent que 150 personnes au sein du collège électoral des sénateurs du Rhône composé d'environ 3 800 personnes, la métropole de Lyon serait entièrement représentée par des élus non seulement prolongés mais, qui plus est, issus de l'ancien établissement public de coopération intercommunale.

L'ensemble de ces éléments fait donc peser un risque d'inconstitutionnalité fort sur la tenue des élections sénatoriales avant l'achèvement des élections municipales et métropolitaines.

Par conséquent, les élections sénatoriales doivent être organisées après le renouvellement de l'ensemble des conseils municipaux. Dans la mesure où les élections municipales pourraient avoir lieu en janvier 2021, il n'est plus envisageable d'organiser le renouvellement partiel du Sénat au mois de septembre 2020.

2.1.4. Nécessité de prendre des dispositions par la loi organique

La prorogation des mandats des sénateurs en fonction, le report du renouvellement partiel du Sénat et la réduction du mandat des sénateurs de la série 2 élus lors de ce renouvellement constituent trois dérogations au cadre défini par la loi organique. Il est donc nécessaire de les prévoir par une loi organique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le report des élections des sénateurs de la série 2 est nécessaire pour ne pas fragiliser juridiquement ce scrutin, étant donné le principe posé par le Conseil constitutionnel sur la nécessité de disposer d'un collège électoral qui ne soit pas majoritairement constitué d'élus au mandat prorogé.

Ce renouvellement préalable des conseillers municipaux apparaît également comme souhaitable pour la légitimité des futurs sénateurs élus.

La prorogation des sénateurs en fonction permettra d'assurer le bon fonctionnement du Sénat malgré le report de son renouvellement partiel.

Enfin, la réduction du mandat des sénateurs élus en septembre 2021 permettra de retrouver le rythme d'un renouvellement triennal de la moitié des sénateurs et de l'élection du président du Sénat (article 32 de la Constitution), au mois de septembre, avec un début de mandat lors de l'ouverture de la session ordinaire.

⁸ Sur les 30 168 circonscriptions entièrement pourvues dès le premier tour : < 1 000 hab. = 21 617 // 1 000-3 499 hab. = 6 373 // 3 500 – 9 999 hab. = 1 640 // > 10 000 hab. = 538.

Sur les 4 897 circonscriptions devant effectuer un second tour : 3 455 ont moins de 1000 habitants, parmi lesquelles 3 227 ont été partiellement pourvues au premier tour et seulement 228 n'ont encore aucun élu // 1 442 ont 1000 habitants et plus.

⁹ Cons. Const. n° 2000-431 DC du 6 juil. 2000, Loi relative à l'élection des sénateurs, cons. 5

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION 1 ÉCARTÉE : REPORTER LES ÉLECTIONS DE LA SÉRIE 2 AU MOIS DE JUIN 2020

Même si le renouvellement par série des sénateurs n'a jamais été organisé en dehors du mois de septembre, il est toujours possible de déroger par la loi organique au calendrier fixé par l'article L.O. 277 du code électoral, qui se justifie notamment par les contraintes inhérentes au calendrier parlementaire.

Pour inédit qu'il serait, ce décalage ne semble contrevenir à aucune règle de nature constitutionnelle.

Toutefois, cette option a été écartée car il a semblé préférable de revenir autant que possible au droit commun, sans déroger à l'article L.O. 277 qui prévoit un début de mandat à l'ouverture de la session ordinaire.

3.2. OPTION 2 ÉCARTÉE : PRÉVOIR LE RENOUVELLEMENT SUIVANT DES SÉNATEURS DE LA SÉRIE 2 EN SEPTEMBRE 2027

Les sénateurs de la série 2 élus en septembre 2021 auraient pu être élus pour 6 ans, selon les modalités de droit commun. Toutefois, cela aurait engendré deux difficultés possibles.

Sans autre évolution, les sénateurs de la série 1 seront renouvelés en septembre 2023. Par conséquent, le décalage entre les deux séries aurait été de 2 ans ou de 4 ans. Or, le président du Sénat, deuxième personnage de l'Etat, est élu après chaque renouvellement partiel, conformément à l'article 32 de la Constitution. Il aurait été problématique de prévoir son élection d'une manière asymétrique, et il est préférable de renouer avec un rythme triennal.

3.3. OPTION RETENUE : REPORTER LES ÉLECTIONS DE LA SÉRIE 2 À SEPTEMBRE 2021 ET PRÉVOIR LA FIN DE LEUR MANDAT EN 2026

Il est envisagé de décaler le renouvellement de la série 2 d'un an maximum, pour le maintenir au mois de septembre. Les sénateurs seraient alors élus par un corps électoral quasi entièrement renouvelé, y compris avec les conseillers départementaux et régionaux.

Cette option permet de revenir à un calendrier électoral prévu par le droit commun, que ce soit à l'échelle infra-annuelle pour les opérations électorales conduites avant l'élection des sénateurs ou, à une échelle pluriannuelle, au calendrier classique de renouvellement des sénateurs, en prévoyant le prochain renouvellement de la série 2 en 2026, sans modifier plus durablement le calendrier électoral sénatorial.

La réduction de la durée du mandat des sénateurs de la série 2 serait limitée à un an, sur une durée théorique totale de 6 ans.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Il s'agit de dispositions transitoires et dérogatoires, qui n'ont pas vocation à demeurer dans l'ordre juridique après l'ouverture de la session ordinaire de 2026, ni à être codifiées.

4.2. IMPACTS POLITIQUES

Le décalage des élections sénatoriales aura un impact politique limité dans la mesure où la période de campagne électorale pour ces élections, prévues en septembre 2020, n'a pas réellement commencé, *a fortiori* dans un contexte de confinement. Du reste, le code électoral ne prévoit pas de période officielle de campagne électorale pour ces élections, mais seulement une période de six mois avant le scrutin relative aux dépenses électorales et aux comptes de campagne.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES

Pour les administrations du Sénat et du ministère de l'intérieur, le report des élections sénatoriales induit un décalage dans le temps de la charge de travail supplémentaire liée à l'organisation de ce scrutin.

ARTICLE 2 – Gel des élections législatives et sénatoriales partielles

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Le chapitre IX du titre II du livre premier du code électoral prévoit les règles et les modalités de remplacement des députés. L'article L.O. 176 prévoit qu'en cas de démission liée à une incompatibilité, le député est remplacé par son suppléant. C'est le cas pour les incompatibilités prévues à l'article L.O. 141 (député et plus d'un mandat listé, parmi lesquels figure le mandat de conseiller municipal d'une commune de 1 000 habitants et plus) ou à l'article L.O. 141-1 (député et fonction exécutive locale, notamment d'une commune, d'un arrondissement ou d'un établissement public de coopération intercommunale). L'article L.O. 151 fixe les règles pour faire cesser ces incompatibilités.

Lorsque ce remplacement n'est plus possible, par exemple en cas de décès du suppléant, l'article L.O. 178 prévoit qu'il est procédé à une élection partielle dans un délai de trois mois.

Des dispositions similaires sont prévues pour les sénateurs au chapitre VIII du titre IV du livre deuxième du même code. Le deuxième alinéa de l'article L.O. 322 prévoit que : « *Il n'est toutefois procédé à aucune élection partielle dans l'année qui précède un renouvellement partiel du Sénat.* »

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 25 de la Constitution prévoit que :

« Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales. »

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le III de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 prévoit l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus le 15 mars 2020, à une date fixée par décret et au plus tard en juin. Celle-ci a été fixée au 18 mai 2020 en application du décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 définissant la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les

communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020.

Lors du scrutin du 15 mars 2020, 97 députés et 83 sénateurs ont été élus. Parmi eux, certains devront se démettre d'un de leurs mandats, selon les règles fixées aux articles L.O. 141, L.O. 141-1 et L.O. 151. Dans les cas où le remplacement ne pourra se faire par la personne élue en même temps qu'eux, cela entraînera une élection partielle, qui devra être organisée dans les trois mois.

Pour les sénateurs, la dérogation prévue à l'article L.O. 322 gèle d'ores et déjà les élections partielles dans l'année qui précède un renouvellement partiel du Sénat. Toutefois, la période n'est pas entièrement couverte. Pour les députés, cela pourrait impliquer d'organiser une élection partielle au mois d'août ou à l'automne 2020. C'est pourquoi l'article de la présente loi reporte l'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles nécessaires au scrutin municipal organisé conformément à la loi n° 2020-290 dans sa rédaction résultant du projet de loi portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Trois objectifs sont poursuivis :

- Eviter la nécessaire organisation d'une élection partielle, et de la campagne électorale préalable, à une date où la situation sanitaire ne le permettra pas encore ;
- Eviter la tenue d'élections partielles pendant les congés estivaux ;
- Favoriser la participation électorale en prévoyant la concomitance des élections législatives partielles avec le scrutin municipal reporté.

3. DISPOSITIF RETENU

L'article de la présente loi reporte l'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles nécessaires au scrutin municipal organisé conformément à la loi n° 2020-290 dans sa rédaction résultant du projet de loi portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS POLITIQUES

L'organisation des élections législatives partielles de manière concomitante aux élections municipales reportées est susceptible d'accroître la participation électorale.

Le gel des élections législatives et sénatoriales partielles pendant plusieurs mois est susceptible d'entraîner des vacances durables à l'Assemblée nationale et au Sénat. Toutefois, ces vacances devraient concerner un nombre limité de parlementaires, sans nuire au bon fonctionnement des assemblées.

4.2. IMPACTS JURIDIQUES

Ces dispositions transitoires disparaîtront de l'ordre juridique à compter de la tenue du scrutin municipal reporté ou du renouvellement reporté des sénateurs de la série 2. Elles n'ont pas vocation à être codifiées.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES

Les élections partielles à organiser seront reportées et organisées en même temps que les élections municipales nécessaires, ce qui n'accroîtra pas de manière substantielle la charge pour les services.

ARTICLES 2 et 3 – Application Outre-mer

1. ETAT DES LIEUX

Concernant l'élection des sénateurs ultra-marins de la série 2, d'une part, des sénateurs sont élus en Polynésie française et à Wallis et Futuna dans les conditions rappelées au titre VII du livre V du code électoral. L'article L.O. 438-2 prévoit notamment l'application des dispositions organiques du livre II dans ces territoires, sous réserve d'une grille de lecture. D'autre part, des sénateurs sont élus à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy dans les conditions rappelées au livre VI du code électoral. Ainsi, les sénateurs de ces territoires appartiennent à la série 2, dont le renouvellement est reporté par le présent projet de loi.

De plus, le XV de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 prévoit que le second tour des élections municipales peut être organisé en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française à une autre date que celle prévue pour l'ensemble des communes françaises. En effet, la quasi-absence du Covid-19 permet d'envisager l'organisation de ce scrutin.

Par ailleurs, il n'y a pas d'élections municipales à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

L'application des dispositions du présent projet de loi organique aux collectivités d'Outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie doit être expressément prévue par la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Pour le report des élections sénatoriales prévues dans les collectivités d'Outre-mer, l'objectif est de conserver l'unité de la série 2.

Pour le gel des élections législatives partielles et sénatoriales jusqu'à la tenue du scrutin municipal reporté, les objectifs sont :

- Eviter la nécessaire organisation d'une élection partielle, et de la campagne électorale préalable, à une date où la situation sanitaire ne le permettra pas encore ;
- Eviter la tenue d'élections partielles pendant les congés estivaux ;
- Favoriser la participation électorale en prévoyant la concomitance des élections législatives partielles avec le scrutin municipal reporté.

A l'inverse, ce gel n'est pas rendu applicable en Nouvelle-Calédonie ni en Polynésie française. En effet, cette mesure n'est pas justifiée d'un point de vue sanitaire puisque le second tour initialement prévu le 22 mars 2020 peut se tenir en juin 2020.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION ÉCARTÉE : MAINTENIR LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES DANS LES TERRITOIRES ULTRA-MARINS SANS ÉLECTIONS MUNICIPALES

Les élections sénatoriales auraient pu être maintenues à la date initialement prévue dans les territoires ultra-marins où il n'est pas procédé à une élection municipale (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Wallis-et-Futuna), ce qui aurait évité la prorogation du mandat des sénateurs sortants et la diminution du mandat des sénateurs élus au plus tard en septembre 2021. Cependant, cela aurait été à l'encontre du principe de renouvellement du Sénat par moitié, avec deux séries bien identifiées, principe codifié à l'article L.O. 276 par le législateur organique.

3.2. DISPOSITIF RETENU : ABSENCE DE GEL DES ÉVENTUELLES LÉGISLATIVES PARTIELLES EN NOUVELLE-CALÉDONIE ET EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Le gel des éventuelles élections législatives partielles aurait pu être appliqué également en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, afin d'aligner ces territoires sur les autres territoires français.

Pour autant, cela aurait prolongé les éventuelles vacances sans réelle justification alors que les élections municipales auraient lieu au mois de juin. De plus, les congés estivaux ne durent que deux semaines dans l'hémisphère sud, dès lors, la tenue d'élection partielle en juillet et début août pose moins de difficultés.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article rend applicables des dispositions transitoires et non pérennes, qui disparaîtront de l'ordre juridique et n'ont pas de raison d'être codifiées.

4.2. IMPACTS POLITIQUES

Le décalage des élections sénatoriales aura un impact politique limité dans la mesure où la période de campagne électorale pour ces élections n'a pas commencé, *a fortiori* dans un contexte de confinement. Du reste, le code électoral ne prévoit pas de période officielle de campagne électorale pour ces élections, mais seulement une période de six mois avant le scrutin relative aux dépenses électorales et aux comptes de campagne.

Le fait que des élections sénatoriales soient décalées en l'absence d'impact local sur le collège électoral, mais simplement pour conserver l'alignement de l'élection de tous les sénateurs de la série 2, ne semble pas emporter de difficultés politiques.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES

Pour les administrations en charge des élections sénatoriales, le report induit un décalage dans le temps de la charge de travail supplémentaire liée à l'organisation de ce scrutin.

5. CONSULTATIONS

Le Congrès de Nouvelle-Calédonie et l'Assemblée de Polynésie française ont été consultés, tel que le prévoient respectivement l'article 90 de la loi organique n° 99-200 et l'article 0 de la loi organique n° 2004-192.

CONSEIL D'ETAT

Commission permanente

Séance du mardi 26 mai 2020

N° 400230

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

AVIS SUR UN PROJET DE LOI ORGANIQUE

portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles

NOR : INTA2012115L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat (commission permanente) a été saisi le 21 mai 2020 d'un projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles.

Ce projet de loi organique s'inscrit dans la suite du projet de loi portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires examiné ce même jour par le Conseil d'Etat (avis n° 400229). Ce dernier texte organise, si cela s'avère nécessaire au vu de l'évolution de l'épidémie de covid-19, le report des élections municipales au-delà du mois de juin et la reprise intégrale des opérations électorales au plus tard en janvier 2021 dans les 4922 communes ou secteurs dans lesquels le premier tour qui s'est tenu le 15 mars n'a pas été conclusif.

Dans cette hypothèse, à la date initialement prévue pour le renouvellement partiel du Sénat, au cours du mois de septembre 2020, les conseils municipaux de près de 5000 communes n'auront pas été renouvelés et le mandat des conseillers sortants aura été prorogé au-delà de son terme normal.

Le projet de loi organique proroge en conséquence d'un an le mandat des sénateurs de la série 2, qui expire normalement en septembre 2020 et, afin de conserver le rythme triennal du renouvellement du Sénat, prévoit que le renouvellement suivant de cette série aura lieu en septembre 2026. Par ailleurs, il suspend, sauf en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, la tenue d'élections législatives ou sénatoriales partielles tant que la situation sanitaire ne permet pas leur organisation.

Le projet de loi organique appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes.

2. L'étude d'impact du projet satisfait aux exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

3. Le Conseil d'Etat estime que, si le Gouvernement a indiqué que leur saisine était en cours, la consultation respective du congrès de la Nouvelle-Calédonie et de l'assemblée de la

Polynésie française n'est pas requise dès lors que les dispositions du projet de loi relatives à la prorogation du mandat des sénateurs de la série 2 n'édicte aucune règle qui leur soit spécifique et que celles de droit commun relatives aux élections partielles y demeurent applicables. Le projet de loi organique ne peut donc être regardé comme ayant pour effet d'introduire, modifier ou supprimer des « dispositions particulières » au sens respectivement des articles 90 de la loi organique n° 99-209 du 12 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

4. En application de l'article 24 de la Constitution, le Sénat représente les collectivités territoriales de la République et doit, comme l'a énoncé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, « être élu par un corps électoral qui soit lui-même l'émanation de ces collectivités ». Il s'en déduit que les sénateurs ne peuvent être élus « par un collège en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal » (même décision).

5. Dans ces conditions, en permettant que le renouvellement de la série 2 intervienne après la tenue des élections municipales et consulaires elles-mêmes reportées, la prorogation, pour une durée d'un an, du mandat des sénateurs relevant de cette série répond à un motif d'intérêt général et ne méconnaît aucun principe constitutionnel.

6. De même, le législateur organique peut faire le choix, afin d'assurer le meilleur équilibre dans le temps des renouvellements triennaux du Sénat, de réduire d'un an la durée du mandat des sénateurs qui seront élus en 2021, de façon à ce qu'ils soient renouvelés en septembre 2026, peu après la tenue des élections municipales prévues en mars de cette même année.

7. Enfin, la suspension de l'organisation d'élections législatives et sénatoriales partielles durant la même période que celle pendant laquelle l'organisation des élections municipales serait empêchée en raison de la gravité de la situation sanitaire constatée, répond à un motif d'intérêt général et n'appelle dès lors aucune objection.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat en Commission permanente dans sa séance du mardi 26 mai 2020.