



**PROPOSITION DE LOI
TENDANT À SÉCURISER
L'ÉTABLISSEMENT DES PROCURATIONS ÉLECTORALES**

Commission des lois

**Rapport n° 467 (2019-2020)
de François-Noël Buffet (Les Républicains – Rhône)
déposé le mercredi 27 mai 2020**

Réunie le 27 mai 2020 sous la présidence de **Philippe Bas** (Les Républicains – Manche), la commission des lois a adopté, sur le rapport de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), **la proposition de loi n° 50 rect. (2019-2020) de Cédric Perrin** (Les Républicains – Territoire de Belfort) **tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales.**

Ce texte vise à **mieux informer le mandataire d'une procuration** pour s'assurer qu'il se rende au bureau de vote en lieu et place du mandant.

Au regard de la crise sanitaire, la commission des lois a enrichi le texte en s'inspirant de la proposition de loi n° 455 (2019-2020), déposée le 22 mai dernier par Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille, pour mieux protéger les électeurs et les candidats pour le second tour des élections municipales de juin 2020.

La commission a étendu le recours aux procurations, notamment pour les électeurs qui ne pourront pas se rendre dans les bureaux de vote, **et sécurisé les conditions d'organisation du scrutin.**

L'intitulé du texte adopté en commission a été adapté en conséquence. Il s'intitule désormais : **« Proposition de loi tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales et l'organisation du second tour des élections municipales de juin 2020 ».**

La procuration : une modalité de vote encadrée pour répondre à l'absence momentanée d'un électeur

1. Le vote par procuration

Les procurations permettent à un électeur empêché ou absent (**le mandant**) de désigner un autre électeur (**le mandataire**) pour se rendre à sa place au bureau de vote et y voter en son nom.

Dérogeant au principe de secret du vote¹, les procurations sont strictement encadrées par le code électoral.

¹ *Le suffrage est « toujours universel, égal et secret » (article 3 de la Constitution).*

Des motifs d'absence prédéfinis

Introduites par la loi du 12 avril 1946², les procurations ont longtemps été réservées à certaines catégories d'électeurs (militaires, forains, marins, etc.).

Leur périmètre s'est progressivement élargi, notamment après la suppression du vote par correspondance en 1975³ : elles servent aujourd'hui à **pallier l'absence temporaire d'un électeur, pour des raisons personnelles comme professionnelles.**

Voter par procuration : les trois motifs prévus par l'article L. 71 du code électoral

Un électeur peut voter par procuration pour **trois motifs** :

- il souffre d'un problème de santé ou d'un handicap ou doit porter assistance « à une personne infirme ou malade » ;
- il doit s'absenter pour des raisons personnelles ou professionnelles (déménagements, vacances, déplacements professionnels, formations, etc.) ;
- il purge une peine de prison.

En remplissant sa procuration, l'électeur atteste sur l'honneur qu'il se trouve dans l'une de ces trois situations.

Dans les faits, les motifs avancés ne font toutefois l'objet d'aucune vérification. La loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019⁴ en a d'ailleurs tiré les conséquences : **à compter du 1^{er} janvier 2021, tout électeur pourra, « sur sa demande, exercer son droit de vote par procuration », sans avoir à se justifier.**

Une seule procuration établie en France, au sein de la même commune

Conformément à l'article L. 73 du code électoral, « **chaque mandataire ne peut disposer de plus de deux procurations, dont une seule établie en France** ».

Si cette limite n'est pas respectée, « *la ou les procurations qui ont été dressées les premières sont seules valables ; la ou les autres sont nulles de plein droit* ».

Le nombre maximal de procurations

Sur le territoire national, un même mandataire peut être porteur :

- soit d'une seule procuration établie en France ;
- soit d'une procuration établie à l'étranger et d'une procuration établie en France ;
- soit de deux procurations établies à l'étranger.

Par dérogation, les Français de l'étranger peuvent détenir jusqu'à trois procurations pour un même scrutin.

Toute manœuvre frauduleuse tendant à multiplier le nombre de procurations est punie de deux ans d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. Elle peut également conduire à l'annulation de l'élection lorsque la sincérité du scrutin est en jeu.

Le mandataire doit réunir deux conditions supplémentaires : jouir de ses droits électoraux et **être inscrit dans la même commune que le mandant** (mais pas forcément dans le même bureau de vote).

² Loi n° 46-667 du 12 avril 1946 relative au vote par correspondance pour les électeurs empêchés ou absents.

³ Loi du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral.

⁴ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Voter dans la même commune que le mandant

Prévue à l'article L. 72 du code électoral, cette règle permet au maire de **contrôler le nombre de procurations détenues par un même mandataire**.

Un **registre spécifique** est tenu en mairie afin d'inscrire les noms et prénoms du mandant et du mandataire, le nom et la qualité de l'autorité qui a établi la procuration, sa date d'établissement et sa durée de validité. Les procurations sont également inscrites sur la **liste d'émargement** et annexées à la **liste électorale**.

Pour plus de souplesse et élargir le « vivier » des mandataires, la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 autorise désormais le mandant à confier sa procuration à tout électeur, y compris lorsque celui-ci est inscrit sur la liste électorale d'une autre commune.

Cette réforme nécessite toutefois d'importants développements informatiques pour adapter le répertoire électoral unique (REU), qui permettra de contrôler plus directement le nombre de procurations reçues. **Son entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2022.**

Des autorités « extérieures » pour établir les procurations

Les procurations ne sont pas dressées en mairie mais par des **autorités « extérieures » au processus électoral**, mentionnées à l'article R. 72 du code électoral.

Le mandant doit **comparaître personnellement** afin d'attester de son identité et de son souhait de donner procuration. **En règle générale, il doit se déplacer jusqu'à la gendarmerie ou jusqu'au poste de police.**

Les autorités compétentes pour établir les procurations

- le juge du tribunal d'instance et le greffier en chef ;
- tout autre magistrat ou autre greffier en chef, en activité ou à la retraite, désigné par le premier président de la cour d'appel ;
- tout officier de police judiciaire (OPJ), autre que le maire et ses adjoints, désigné par le juge du tribunal judiciaire ;
- les délégués des OPJ, désignés par ces derniers avec l'agrément du juge du tribunal d'instance ;
- tout agent de police judiciaire (APJ) et tout membre de la réserve civile de la police nationale ou de la gendarmerie nationale, désignés par le juge du tribunal judiciaire ;
- à l'étranger, l'ambassadeur, le chef de poste consulaire ou le consul honoraire de nationalité française habilité à cet effet par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Les procurations peuvent être établies pour un seul scrutin ou pour une certaine durée, limitée à un an sur le territoire national et à trois ans pour les Français de l'étranger. Une seule procuration suffit lorsque plusieurs élections sont organisées le même jour.

Aucun délai limite n'existe pour l'établissement des procurations : un électeur peut demander à rédiger une procuration à tout moment, y compris le jour du scrutin. Une procuration établie trop tardivement peut toutefois devenir inopérante : le mandataire ne peut pas voter lorsque la mairie n'a pas encore reçu le document qui en atteste⁵.

⁵ Conseil constitutionnel, 18 janvier 2013, Élections législatives dans la deuxième circonscription de l'Eure, décision n° 2012-4638 AN.

2. La proposition de loi initiale : mieux informer le mandataire de la demande de procuration

La proposition de loi (PPL) vise à **améliorer l'information du mandataire** en précisant qu'il est « *informé de la demande d'établissement* » de la procuration et des « *conditions d'organisation du vote* ».

Ses conditions de mise en œuvre seraient précisées par décret en Conseil d'État. Cédric Perrin, auteur de la PPL, plaide pour un envoi électronique à l'adresse du mandataire, qui serait remplacé par courrier postal « *en l'absence d'accès à un moyen de communication dématérialisé* ».

Pour l'auteur, il s'agit de **sécuriser l'utilisation des procurations** : « *en pratique, si le mandant oublie d'en informer son mandataire, cela peut avoir pour conséquence d'empêcher l'exercice de son droit de vote* ».

La proposition de loi tend, plus largement, à **sécuriser les opérations de vote**. Le jour du scrutin et jusqu'à la fin du dépouillement, les membres du bureau de vote et les représentants des candidats seraient chargés de contrôler la régularité des procurations.

La commission n'a toutefois pas retenu ce dispositif: le contrôle des procurations établies relève du maire, sous le contrôle du juge de l'élection. Dès lors, « *il n'appartient pas au bureau de vote, pour refuser d'enregistrer le vote d'un mandataire, de contrôler soit la compétence territoriale de l'autorité devant laquelle a été établie la procuration, soit le respect des conditions prévues* » par le code électoral⁶.

Les apports de la commission des lois : étendre le recours aux procurations et sécuriser le second tour des élections municipales de juin 2020

La commission des lois a souhaité que ce texte permette de **sécuriser le second tour des élections municipales**, initialement prévu le 22 mars 2020 et reporté en raison de l'épidémie de covid-19.

Son périmètre permet, en effet, de réaliser deux avancées majeures pour renforcer la sécurité sanitaire du scrutin : étendre les procurations et mieux organiser les opérations de vote.

La commission s'est largement inspirée de la **proposition de loi n° 455 (2019-2020)**, déposée par Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille pour mieux protéger les électeurs et les candidats pour le second tour des élections municipales de juin 2020.

Il s'agit d'un enjeu de santé – l'impératif sanitaire devant primer en toute circonstance – mais également démocratique : inutile de rappeler que le taux d'abstention a atteint 55,25 % des inscrits lors du premier tour, en hausse de 18,8 points par rapport au scrutin de 2014.

1. Renforcer les précautions sanitaires pour organiser le second tour des élections municipales

Conformément à la décision prise par le Gouvernement, **ce scrutin se déroulera le 28 juin prochain dans 4 857 communes**, dont 3 455 communes de moins de 1 000 habitants et 1 442 communes de 1 000 habitants et plus. **16,5 millions d'électeurs** seront appelés aux urnes, dans un contexte sanitaire encore incertain.

⁶ Conseil d'État, 4 mai 1973, *Élections municipales de Croce*.

Le contexte sanitaire : les principaux constats du comité de scientifiques

Dans son avis du 18 mai dernier, le comité de scientifiques affirme que, « *d'un point de vue sanitaire, la tenue d'un seul tour de scrutin plutôt que deux, indépendamment des dates retenues, est de nature à réduire les risques sanitaires, au sens statistique du terme* ».

Il identifie toutefois **plusieurs risques** auxquels s'exposent les candidats et les équipes de campagne, « *les électeurs en allant voter* » et « *les personnes participant aux opérations de vote* ». Il met aussi en exergue les risques « *liés à une reprise de l'épidémie, suivant les élections sous forme de clusters ou d'une petite vague* ».

Le comité de scientifiques émet, en conséquence, **plusieurs préconisations concernant l'organisation de la campagne électorale** – avec la limitation des contacts physiques – **et le déroulement des opérations de vote**.

Il précise, enfin, qu'il « *est encore trop tôt pour évaluer le niveau de circulation (du virus) pendant le mois de juin. Les premières estimations ne seront sans doute disponibles que dans quelques semaines. Cette évaluation pourrait alors motiver, selon ses résultats, une nouvelle interruption du processus électoral* ». Il appelle donc « *à tenir compte de la situation épidémiologique dans les 15 jours précédant la date décidée du scrutin, ainsi qu'à une surveillance soutenue 15 jours après le scrutin* ».

Compte tenu des risques sanitaires liés à l'épidémie de covid-19, la commission a souhaité que cette proposition de loi s'applique directement aux élections municipales et communautaires organisées en juin 2020, en métropole comme dans les outre-mer.

Reprenant un engagement du Gouvernement, la commission a également inscrit dans la loi l'obligation de **consulter le comité de scientifiques au plus tard quinze jours avant le scrutin** afin qu'il se prononce « *sur l'état de l'épidémie de covid-19 et sur les risques sanitaires* » correspondants.

2. Étendre le recours aux procurations

Dans notre tradition républicaine, les procurations s'adressent aux électeurs temporairement absents. Pour l'ancien sénateur Patrice Gélard, elles répondent « *à la louable volonté de faciliter la participation civique des citoyens dont la disponibilité ne saurait être toujours exigée le jour d'une échéance électorale* »⁷.

Le nombre de procurations reste d'ailleurs peu documenté : elles auraient représenté 5,4 % des voix exprimées au second tour de l'élection présidentielle de 2012 (soit environ 1,5 million de votants)⁸.

La crise sanitaire invite toutefois à changer de paradigme. En juin prochain, les procurations seront indispensables pour les citoyens qui ne peuvent pas se rendre jusqu'au bureau de vote, soit parce qu'ils sont atteints du covid-19, soit parce qu'ils présentent une vulnérabilité physique.

Un maximum de deux procurations par mandataire

La commission propose qu'un même mandataire puisse recevoir deux procurations. Il pourrait donc disposer, par rapport à l'état de droit, d'une procuration supplémentaire établie sur le territoire national.

⁷ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 120 (1995-1996) tendant à reconnaître le vote par procuration au bénéfice des députés, conseillers régionaux ou conseillers généraux membres du collège électoral sénatorial.

⁸ Baptiste Coulmont, Arthur Charpentier, Joël Gombin, Un homme, deux voies. Le vote par procuration, *La vie des idées*, 2014.

Il s'agit ainsi de **revenir au droit applicable avant 1988**, par exemple pour qu'un électeur puisse disposer d'une procuration pour ses deux parents, grands-parents ou arrière-grands-parents.

En 1988⁹, le Gouvernement avait souhaité réduire le nombre de procurations pour éviter les manœuvres frauduleuses. Ce risque est toutefois maîtrisé grâce au registre des procurations, tenu dans chaque commune.

Les Français de l'étranger pourraient toujours détenir trois procurations.

L'assouplissement de la procédure

Faciliter les procurations pour la famille proche

À titre dérogatoire, un électeur pourrait disposer d'une procuration dans une autre commune mais uniquement pour voter au nom d'un ascendant, d'un descendant, de son frère ou de sa sœur.

Le nombre de procurations par mandataire resterait limité à deux, y compris dans cette hypothèse. En l'absence d'adaptation du répertoire électoral unique (REU), les communes concernées devront s'échanger des informations pour s'assurer du respect de cette règle.

Le lien de parenté pourra être démontré par tout moyen, notamment en fournissant une copie du livret de famille.

Comme l'ont indiqué Philippe Bas, Bruno Retailleau et Hervé Marseille, cette disposition vise à « *étendre le vivier des mandataires* » afin d'**apporter des solutions concrètes aux « personnes âgées ou fragiles isolées et (qui) n'ont personne à qui confier leur procuration »**¹⁰.

Maintenir les procurations établies pour le scrutin de mars dernier

Dans un objectif de simplification administrative, les procurations établies pour le scrutin de mars dernier seraient maintenues, sauf décision contraire du mandant.

La commission s'est inspirée de la loi d'urgence du 23 mars 2020, qui prévoit un dispositif similaire pour les élections consulaires.

Davantage de procurations établies au domicile et dans les hébergements collectifs

La commission des lois souhaite également que davantage de procurations soient établies au domicile des électeurs et dans les hébergements collectifs, notamment dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

Le code électoral prévoit déjà que les autorités compétentes se déplacent pour établir des procurations « *à la demande des personnes qui, en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement (pas) comparaître devant (elles)* »¹¹.

Le Gouvernement a également rappelé que les officiers de police judiciaire pouvaient déléguer leurs prérogatives aux directeurs des hébergements collectifs « *afin de recevoir les demandes de procuration des personnes vulnérables qui y sont hébergées* »¹².

⁹ Loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 modifiant diverses dispositions du code électoral et du code des communes relatives aux procédures de vote et au fonctionnement des conseils municipaux.

¹⁰ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 455 (2019-2020) précitée.

¹¹ Article R. 72 du code électoral.

¹² Instruction ministérielle du 9 mars 2020 relative aux modalités d'exercice du droit de vote par procuration.

Ce dispositif est toutefois laissé à la libre appréciation de l'administration, pour qui il ne constitue pas toujours une priorité. Il paraît également **inadapté à la nature même du covid-19** car « *des personnes exposées à un risque de contamination auront l'interdiction de se déplacer pour établir leur procuration, y compris en l'absence de symptôme* »¹³.

La procédure à suivre reste également complexe : les mandants doivent saisir les autorités compétentes par écrit (malgré l'absence de formulaire « type ») et fournir « *un certificat médical ou (...) tout document officiel justifiant que l'électeur est dans l'impossibilité manifeste de comparaître* »¹⁴. Un simple appel téléphonique ne suffit pas (Conseil d'État, 10 octobre 1896, affaire n° 69333).

En conséquence, la commission a consacré un droit pour certains électeurs de demander aux autorités compétentes de se déplacer jusqu'à leur domicile pour établir leur procuration.

Ce droit serait accordé aux personnes :

- infectées par le covid-19 ou récemment exposées à un risque d'infection, y compris lorsqu'elles sont mises en quarantaine ou placées en isolement dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ;

- souffrant d'une vulnérabilité physique, selon une liste fixée par le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) et y compris lorsqu'elles sont accueillies dans des hébergements collectifs. L'objectif est ainsi de protéger les personnes qui risquent le plus de développer des formes graves du virus (personnes âgées de 65 ans et plus, malades atteints d'un cancer évolutif sous traitement, etc.)¹⁵.

Par parallélisme des formes, ce dispositif s'appliquerait également aux électeurs souhaitant retirer leur procuration.

Ce dispositif implique une grande mobilisation de la part du Gouvernement : il devra organiser un véritable « **service public des procurations** » et mobiliser les ressources nécessaires pour permettre aux électeurs les plus fragiles d'exercer leur droit de vote.

3. Sécuriser les opérations de vote

La mise à disposition des équipements de protection

Comme l'indique le comité de scientifiques, « *le port du masque est préconisé pour les électeurs, qui doivent pouvoir en disposer. Le port de masques chirurgicaux (et non de masques grand public) doit être obligatoire pour les membres du bureau et les personnes participant à l'organisation du scrutin, qui doivent aussi bénéficier d'une visière de protection* ». Le 22 mai dernier, le Gouvernement a d'ailleurs confirmé que le port du masque serait obligatoire dans l'ensemble des bureaux de vote.

En conséquence, la commission des lois a souhaité que des équipements de protection adaptés soient mis à la disposition des électeurs qui n'en disposent pas et des personnes participant aux opérations électorales (président du bureau de vote et assesseurs, délégués des candidats, scrutateurs du dépouillement et agents municipaux).

Cette dépense serait prise en charge par l'État, au même titre que les autres dépenses liées à l'organisation du scrutin.

¹³ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 455 (2019-2020) précitée.

¹⁴ Article R. 73 du code électoral.

¹⁵ Voir, pour plus de précisions, l'avis du Haut Conseil de la santé publique en date du 20 avril 2020, dressant la liste des personnes à risque de forme grave de covid-19 (www.hcsp.fr).

Sur le plan pratique, l'électeur devra conserver son masque pour voter, y compris au moment de « *faire constater son identité* » au sens de l'article L. 62 du code électoral. Il incombera donc au Gouvernement de modifier sa circulaire du 9 mars dernier, qui autorisait les membres du bureau de vote à demander à l'électeur « *d'enlever son masque momentanément, faute de quoi (il) n'était pas autorisé à voter* »¹⁶.

L'organisation du dépouillement

Enfin, la commission a mieux encadré l'organisation du dépouillement. L'objectif est d'éviter tout risque de propagation de l'épidémie, alors que de nombreux citoyens ont l'habitude de se rassembler dans les bureaux de vote pour attendre les résultats.

Chaque président de bureau de vote pourrait déterminer le nombre de personnes autorisées à participer ou à assister au dépouillement, en fonction des consignes sanitaires et de la superficie des locaux.

En plus des scrutateurs, les candidats pourraient disposer d'au moins un représentant afin de contrôler les opérations de dépouillement. Les résultats du scrutin seraient rendus publics sans délai, soit par voie d'affichage, soit par voie électronique¹⁷.

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.
Ce texte sera examiné en séance publique le 2 juin 2020.**



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l19-467/l19-467.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37

¹⁶ Circulaire relative à l'organisation des élections municipales des 15 et 22 mars 2020 en situation d'épidémie de coronavirus covid-19.

¹⁷ Ce dispositif étant plus souple que l'actuel article R. 67 du code électoral, qui prévoit que « le résultat est proclamé en public par le président du bureau de vote et affiché en toutes lettres par ses soins dans la salle de vote ».