



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PROJET DE LOI ORGANIQUE

**RELATIF AUX DÉLAIS D'ORGANISATION DES
ÉLECTIONS LÉGISLATIVES ET SÉNATORIALES**

ETUDE D'IMPACT

NOR : INTA2030919L/Bleue-1

INTRODUCTION GENERALE

La première vague de l'épidémie de coronavirus covid-19 a donné lieu à un report de la convocation des électeurs afin de diminuer les risques de transmission du virus. La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a en effet reporté le second tour des élections municipales et communautaires au mois de juin 2020 pour tenir compte de la situation sanitaire. Cette même loi a reporté les élections municipales partielles qui ne pouvaient se dérouler qu'à partir de la date du second tour ou de la date d'installation des conseils municipaux complets à l'issue du premier tour. De même, l'article 4 de l'ordonnance n° 2020-413 du 8 avril 2020 visant à assurer la continuité de l'exercice des fonctions exécutives locales durant l'état d'urgence sanitaire a prévu une extension du délai dans lequel les élections départementales partielles pouvaient être organisées, à savoir jusqu'à quatre mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire. Enfin, l'article 3 de la loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020 portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France prévoit de n'organiser les élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France qu'une fois les élections consulaires réalisées, lesquelles devront avoir lieu dès que la situation sanitaire dans le monde le permettra et au plus tard au mois de mai 2021.

Depuis quelques semaines, le rythme de circulation du virus s'est accéléré, ce qui a justifié la mise en place d'un nouveau confinement depuis le 30 octobre 2020. Ces circonstances sanitaires sont susceptibles de rendre de nouveau impossible l'organisation d'élections sur le territoire national. Or, le code électoral prévoit que les vacances de siège à l'Assemblée nationale et au Sénat doivent donner lieu à l'organisation d'une élection partielle dans un délai de trois mois à compter de cette vacance (articles LO 178 et LO 322 du code électoral). En conséquence, les vacances constatées ou à venir sont susceptibles de déclencher l'organisation d'élections partielles pendant les périodes de forte circulation du virus, voire de confinement.

Par conséquent, le présent projet de loi organique prévoit une extension du délai d'organisation des élections législatives et sénatoriales, que complète un projet de loi relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

	Consultation obligatoire	Consultations facultatives
Article unique	Conseil national d'évaluation des normes	Néant

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. ETAT DU DROIT

a. Elections

La Constitution prévoit au premier alinéa de son article 3 que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* », c'est à dire les députés et les sénateurs.

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

L'article 74 de la Constitution prévoit que le statut des collectivités d'outre-mer est défini par une loi organique qui fixe « *les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante* » tandis que l'article 77 prévoit qu'une loi organique détermine les règles relatives au régime électoral en vigueur en Nouvelle-Calédonie.

b. Report d'élections

L'article 34 de la Constitution confie au législateur la compétence pour définir le régime électoral des assemblées parlementaire et des assemblées locales. Il lui appartient ainsi de fixer la durée des mandats électifs et le mode de renouvellement général ou partiel. Sa compétence est toutefois encadrée par plusieurs principes constitutionnels découlant de l'article 3 de la Constitution. D'une part, les électeurs doivent être « *appelés à exercer selon une périodicité raisonnable leur droit de suffrage* » (Décision n°90-280 DC, 6 déc. 1990 ; n°96-372 DC, 6 fév. 1996 ; no2001-444 DC, 9 mai 2001). Ce principe n'obère pas la possibilité pour le législateur de modifier la durée des mandats, un motif d'intérêt général pouvant justifier une cessation anticipée ou une prolongation de mandats électifs en cours (Décision no2010-603 DC, 11 fév. 2010) comme par exemple la nécessité de limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 (Décision QPC n°2020-847 du 17 juin 2020). En outre, les dispositifs de prolongation du mandat doivent revêtir « *un caractère exceptionnel et transitoire* » (Décisions n°90-280 DC, 6 déc. 1990 ; n°96-372 DC, 6 fév. 1996 ; no2001-444 DC, 9 mai 2001).

1.2. CIRCONSTANCES SANITAIRES EXCEPTIONNELLES

D'après les données de Santé publique France, depuis le début du mois de juillet dernier, une circulation exponentielle du virus est constatée sur tout le territoire national et le nombre de cas détectés double en moyenne tous les quatorze jours. 121 078 nouveaux cas ont ainsi été détectés en semaine 41, contre 79 266 en semaine 40, soit une augmentation de 53% en seulement une semaine. Si l'épidémie continuait de progresser à ce rythme, environ 500 000 nouvelles contaminations par semaine pourraient être enregistrées d'ici à début décembre.

Toutes les régions métropolitaines sont touchées par la progression de l'épidémie. Les augmentations des indicateurs sont plus particulièrement marquées chez les personnes âgées de 65 ans et plus, pour lesquelles l'augmentation des recours aux urgences pour Covid-19 est la plus importante. Depuis début septembre, le nombre de patients de cette tranche d'âge admis en hospitalisation a été multiplié par 10 et celui du nombre de patients admis en réanimation par 9.

L'évolution de la situation hospitalière pour la Covid-19 en semaine 44 était très préoccupante et laissait présager des tensions hospitalières dans l'ensemble des régions dans les semaines à venir si la progression de l'épidémie se poursuivait, ce qui a justifié la mise en place d'un nouveau confinement depuis le 30 octobre 2020 par le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Au 16 novembre 2020, étaient recensés en France 1 991 233 cas de Covid 19 et sur les sept derniers jours, 16 784 hospitalisations ce qui représente un taux d'occupation des capacités hospitalières en réanimation de près de 97%. 99 départements sont en situation de vulnérabilité élevée¹.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Depuis quelques semaines, le rythme de circulation de la Covid-19 s'est accéléré, ce qui a justifié la mise en place d'un nouveau confinement depuis le 30 octobre 2020. Ces circonstances sanitaires peuvent rendre impossible l'organisation d'élections.

Or le code électoral prévoit que les vacances de siège à l'Assemblée Nationale et au Sénat doivent donner lieu à l'organisation d'une élection partielle dans un délai de trois mois à compter de cette vacance (articles LO 178 et LO 322 du code électoral).

Aussi, les vacances constatées ou à venir sont susceptibles de déclencher l'organisation d'élections partielles pendant les périodes de forte circulation du virus voire de confinement. Une élection législative partielle est ainsi prévue dans le Pas-de-Calais les 13 et 20 décembre 2020 en application du décret n°2020-1315 du 30 octobre 2020, sans assurance toutefois que la situation sanitaire permettra son organisation. De surcroît, dix recours contre l'élection de sénateurs le 27 septembre 2020 ont été déposés devant le Conseil constitutionnel et pourraient donner lieu à des annulations déclenchant des élections partielles sur le fondement de l'article LO 322 du code électoral.

Dans la mesure où il est impossible de préjuger de l'évolution de la situation sanitaire en métropole comme en outre-mer, il existe un risque de ne pas pouvoir organiser les élections partielles prévues ou susceptibles d'être déclenchées dans les délais fixés par le code électoral. Pour mémoire, dans sa décision QPC relative au report du second tour des élections municipales, le Conseil constitutionnel reconnaît qu'un « *contexte sanitaire ayant donné lieu à des mesures de confinement de la population* » ne permet pas de maintenir les élections (Décision n°2020-849 QPC du 17 juin 2020).

¹ Source : données Santé publique France actualisées au 17 novembre 2020

Si aucune disposition n'est prise, les élections partielles pourraient ne pas être organisées dans les délais prévus par le droit en vigueur fragilisant ainsi juridiquement le scrutin.

Il n'est pas certain que le dépassement du délai prévu par le code électoral constitue, à lui seul et en l'absence de manœuvre visant à porter atteinte à la sincérité du scrutin, un motif d'annulation de l'élection. En effet, s'agissant d'élections municipales partielles, le dépassement du délai de trois mois a été exceptionnellement admis par le Conseil d'Etat lorsqu'il est justifié par des circonstances exceptionnelles, ou pour éviter d'organiser une élection au cœur de la période de congés estivaux (CE, 27 mai 1927, *élection de Cahan* et CE, 15 juillet 1958, *élection municipale de Saint-Denis*).

Toutefois, il apparaît nécessaire de sécuriser autant que possible le report des élections partielles en étendant les délais de droit commun. Les délais d'organisation de ces scrutins étant prévus par des dispositions organiques, il est nécessaire de prévoir une dérogation à ces délais par une loi organique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le présent projet de loi organique poursuit un double objectif :

- D'une part, la sécurisation de l'organisation des élections partielles sénatoriales et législatives constatées ou à venir. En effet, le confinement contraint fortement les candidats dans le déroulement de la campagne et restreint les déplacements de personnes en période de pic épidémique. En outre, d'un point de vue juridique, reporter la tenue d'élections partielles en l'absence de base juridique crée un risque juridique non nul ;
- D'autre part, l'introduction d'une certaine souplesse dans l'organisation de ces élections partielles constatées et à venir, justifié par la forte incertitude engendrée par la situation sanitaire. En effet, en l'absence de visibilité sur son évolution dans les semaines et les mois prochains, il faut pouvoir convoquer les élections dès que la situation sanitaire le permet et ainsi mettre leur organisation en suspend lorsque la situation sanitaire l'exige.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES ET ÉCARTÉES

Sur le champ des élections concernées, il aurait pu être envisagé de retenir un report des élections partielles pour les seules élections législatives. En effet, à ce jour, l'organisation d'une seule élection législative partielle est nécessaire. Il s'agit de l'élection dans la sixième circonscription du Pas-de-Calais pour laquelle les électeurs sont convoqués les 13 et 20 décembre 2020, sans assurance toutefois que cette élection pourra se dérouler.

Toutefois, à la suite des élections sénatoriales de septembre 2020, dix contentieux pendents devant le Conseil constitutionnel sont susceptibles de donner lieu à des annulations qui pourraient déclencher des vacances exigeant la tenue d'élections sénatoriales partielles, qui

sans les dispositions envisagées, devront être organisées dans un délai de trois mois (art. LO 322 du code électoral).

Sur le champ temporel des vacances visées, il aurait pu être envisagé d'appliquer les dispositions dérogatoires proposées aux seules vacances déjà constatées. Toutefois, des vacances étant toujours susceptibles de se produire – en raison de démissions, d'annulations, de décès –, cette option n'est pas satisfaisante.

Sur la modalité de dérogation au délai de droit commun, il aurait pu être envisagé :

- de suspendre l'organisation des élections partielles jusqu'à une date fixée par la loi organique. Toutefois, en l'absence de visibilité sur les évolutions de la situation sanitaire, cette solution qui manque en souplesse n'apparaît pas satisfaisante.
- de ne pas définir de condition permettant de convoquer de nouvelles élections partielles, laissant ainsi la plus large marge de manœuvre au pouvoir réglementaire pour procéder à une convocation d'élections partielles par décret, avec toutefois un risque d'incompétence négative du législateur en l'absence de mention de la situation sanitaire.

Sur la fixation de la date butoir, il aurait pu être envisagé :

- de fixer une date butoir plus lointaine que celle retenue du 13 juin 2021. Toutefois, cela aurait conduit à permettre l'organisation d'élection partielle dans l'année précédant l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, à savoir le 21 juin 2022 en application de l'article L.O. 121 du code électoral, ce qui est proscrit par les dispositions de droit commun (dernier alinéa de l'article LO 178 du code électoral). Or c'est bien le calendrier de droit commun qui doit autant que possible être préservé.
- de fixer une date butoir plus rapprochée que celle retenue du 13 juin 2021. Toutefois, cela aurait pu contraindre le Gouvernement à revenir devant le législateur organique en cas d'absence d'amélioration rapide de la situation sanitaire ou de rebond de l'épidémie après endiguement de la deuxième vague. Les délais induits par une telle procédure ne semblent pas cohérents avec l'exigence de réactivité aux évolutions de la situation sanitaire.

Sur le champ d'application spatiale de la disposition, il aurait pu être décidé de n'appliquer celles-ci qu'aux circonscriptions les plus touchées par l'épidémie de Covid-19. Au vu de la propagation généralisée du virus, cette option ne peut être retenue.

3.2. OPTION RETENUE

Sur le champ des élections concernées, au vu des vacances susceptibles d'apparaître tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, en particulier dans le contexte du traitement actuel des recours contentieux déposés à la suite de l'élection sénatoriales du 27 septembre 2020, l'extension du délai d'organisation des élections partielles concerne, dans le dispositif proposé, les élections partielles sénatoriales et législatives.

S'agissant des députés et des sénateurs représentant les Français de l'étranger, ils sont exclus du dispositif proposé. En effet, l'article 3 de la loi organique n°2020-976 du 3 août 2020 prévoit déjà un dispositif dérogatoire lié à la situation sanitaire : les élections partielles pour ces députés et ces sénateurs sont suspendues jusqu'aux élections consulaires, elles-mêmes

décalées par la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 en raison de la situation sanitaire dans le monde et qui doivent se tenir au plus tard au mois de mai 2021.

Sur la modalité de dérogation au délai de droit commun et la date butoir retenue, les sièges vacants de députés ou de sénateurs donnent lieu à l'organisation d'une élection partielle dès que la situation sanitaire le permet et au plus tard le dimanche 13 juin 2021. Le principe est donc bien celui d'une organisation de ces élections à la date la plus rapprochée possible de l'événement ayant rendu cette élection nécessaire.

S'agissant de la date du 13 juin 2021, elle a été choisie en cohérence avec les règles encadrant l'organisation des élections partielles à l'Assemblée nationale dans l'année précédant le renouvellement général. En effet, aucune élection législative partielle ne peut avoir lieu dans les douze mois qui précèdent l'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, qui a lieu le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection soit le mardi 21 juin 2022 (Art. LO 121 du code électoral). Aussi, aucune élection partielle ne pourra se tenir à partir du 21 juin 2021. Le projet de loi organique fixe ainsi comme date limite d'organisation de ces élections partielles le 13 juin 2021, le second tour pouvant le cas échéant se dérouler le 20 juin 2021. De plus, et dans la mesure où une élection législative partielle a lieu le septième dimanche qui suit la publication du décret de convocation (Art L. 173 du code électoral), tout siège de député devenant vacant après le vendredi 30 avril 2021 le resterait jusqu'au prochain renouvellement général. En effet, une vacance constatée le 30 avril donnerait lieu au mieux à la publication d'un décret avec entrée en vigueur immédiate le samedi 1^{er} mai.

La fixation d'une telle date butoir permet ainsi de pallier le risque d'incompétence négative du législateur mentionné supra ainsi que de s'inscrire dans un dispositif le plus proche possible du droit commun en respectant les articles LO 173 et LO 178 du code électoral.

Ces partielles seront de nouveau convoquées dès lors que la situation sanitaire. S'agissant de la séquence électorale de 2020, il était en effet prévu de suspendre toutes les élections et de les organiser dès que la situation sanitaire le permettait au regard de l'analyse du comité de scientifiques institué en application de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique communément appelé « conseil scientifique » qu'il s'agisse du second tour des élections municipales comme prévu dans la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ou des élections sénatoriales par renvoi à la date du second tour des municipales dans le projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles déposé au Sénat le 27 mai 2020 et qui n'a finalement pas eu besoin d'être appliqué, le second tour des élections municipales ayant pu se dérouler au mois de juin 2020. Le présent projet de loi organique reconduit ainsi ce dispositif. au regard notamment des recommandations du Conseil scientifique relatives aux conditions d'organisation des élections partielles qui seront rendues à la demande du Gouvernement et aux dates que ce dernier estimera opportunes. Cela témoigne de la volonté du Gouvernement que la vie démocratique reprenne ses droits dès que les circonstances le permettront.

Sur le champ temporel des vacances visées, sont retenues les vacances constatées et à naître sur la période d'extension du délai. Il y a toutefois lieu de distinguer deux situations :

- S'agissant des élections législatives partielles et comme mentionné supra, l'extension du délai de convocation s'applique à toutes les vacances de députés dès lors qu'elles interviennent au plus tard le 30 avril 2021. Passé cette date, le délai de viduité prévu à l'article LO 178 et le délai minimal séparant la publication du décret de convocation du scrutin prévu à l'article LO 173 ne permettent pas de convoquer l'élection législative partielle avant le 13 juin 2021, date butoir de l'année précédant le scrutin.
- S'agissant des élections sénatoriales partielles, et dans la mesure où les prochaines élections sénatoriales n'auront lieu qu'au mois de septembre 2023, tout siège de sénateur devenant vacant après le 13 mars 2021, soit moins de trois mois avant la date butoir du 13 juin 2021, donne lieu à une élection partielle dans les délais de droit commun, soit dans un délai de trois mois (article LO 322 du code électoral).

Sur le champ d'application spatiale de l'article unique, il est rendu applicable sur tout le territoire de la République (voir *infra*). L'organisation des élections partielles sur le fondement de la disposition prévue se déroulera dans les conditions de droit commun :

- La convocation de l'élection partielle se fera dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire le septième dimanche qui suit la publication du décret pour les élections législatives partielles (Art L. 173 du code électoral) ; au plus tard le septième dimanche qui suit la publication du décret pour les élections sénatoriales partielles (L. 311 et L. 324 pour les élections sénatoriales partielles) ;
- L'inscription sur les listes électorales pourra intervenir jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin (Art. L. 17 du code électoral) ;
- La prise de candidatures aura lieu dans les conditions de droit commun ; les candidatures seront donc déposées au plus tard le quatrième vendredi précédant le jour du scrutin pour les élections législatives partielles (Art L. 157 du code électoral) ; le troisième vendredi qui précède le scrutin pour les élections sénatoriales partielles (article L. 301 du code électoral) ;
- Dans le cas d'une élection partielle, la période de computation des dépenses et des recettes commence « à compter de l'événement qui rend cette élection nécessaire », soit à partir du moment du fait générateur (art L. 52-4 du code électoral également). Ainsi, l'extension du délai d'organisation des élections partielles est susceptible d'allonger la période de computation des dépenses et recettes, pouvant ainsi générer une légère hausse des dépenses de campagne engagées par les candidats par rapport aux dépenses qu'ils auraient engagés si le délai avait été de trois mois ;
- Le mandataire financier doit être déclaré au plus tard au moment du dépôt de candidatures (Art L. 52-4 du code électoral). Toutefois et pour l'élection partielle dans la 6^e circonscription du Pas-de-Calais prévue les 13 et 20 décembre susceptible d'être à nouveau décalée si la situation sanitaire l'exigeait, un changement de mandataire financier pourrait être souhaité par les candidats. Dans ce cas, ces derniers sont libres de changer au cours de la campagne conformément à l'article L. 52-7 du code électoral.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article unique n'a pas vocation à être codifié, il s'agit d'une disposition flottante. La dérogation ainsi prévue se rattache à l'objectif constitutionnel de protection de la santé publique.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES

Les candidats aux élections législatives et sénatoriales doivent déposer à la Commission nationale des comptes de campagne et du financement politique (CNCCFP) un compte de campagne à l'issue de leur élection. Dans le cas des renouvellements généraux, la période de computation des dépenses et des recettes commence le premier jour du sixième mois précédant l'élection (art L. 52-4 du code électoral).

Dans le cas d'une élection partielle, cette période commence « *à compter de l'événement qui rend cette élection nécessaire* », soit à partir du moment du fait générateur (art L. 52-4 du code électoral également). Ainsi, l'extension du délai d'organisation des élections partielles est susceptible d'allonger la période de computation des dépenses et recettes, pouvant ainsi générer une légère hausse des dépenses de campagne engagées par les candidats par rapport aux dépenses qu'ils auraient engagés si le délai avait été de trois mois.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les communes pourront avoir à organiser les élections couvertes par le présent projet de loi (voir annexe) au-delà du délai de trois mois initialement prévu par le droit commun, et ce jusqu'au dimanche 13 juin 2021. Toutefois, l'organisation à proprement parler du scrutin reste identique.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services en charge de l'organisation sont susceptibles de voir le calendrier d'organisation des élections partielles décalé dans le temps. Toutefois, l'organisation à proprement parler du scrutin – qui s'étale de la prise de candidatures à la proclamation des résultats – reste identique.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

Pour les élections concernées, les électeurs pourront être appelés à voter au-delà du délai de trois mois prévu par le droit commun, et ce jusqu'au dimanche 13 juin 2021.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉE

En application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales, le conseil national d'évaluation des normes a rendu un avis favorable le 15 novembre 2020.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Ces dispositions flottantes ont vocation à s'appliquer le lendemain de leur publication au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions envisagées s'appliqueront sur le territoire de la République, sachant, en outre, que les dispositions du code électoral relatives à l'élection des députés et des sénateurs sont applicables en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie en application des dispositions des articles LO. 384-1 et LO. 394- 1 du code électoral.

5.2.3 Textes d'application

Aucun texte d'application n'est nécessaire. Des décrets de convocation des électeurs pris en application de ces dispositions sont susceptibles d'être pris.

ANNEXE : RECENSEMENT DES ELECTIONS PARTIELLES CONNUES

Il s'agit d'élections législatives partielles :

- Election législative partielle dans la **6^e circonscription du Pas-de-Calais** prévue les 13 et 20 décembre 2020 par le décret n°2020-1315 du 30 octobre 2020²
- Elections législative partielle à venir dans le **15^e arrondissement de Paris** en raison de la nomination de Madame Pau-Langevin en tant qu'adjointe au Défenseur des droits par le décret du 10 novembre 2020³ la rendant ainsi inéligible (Art L.O. 130 du code électoral).

² Décret n° 2020-1315 du 30 octobre 2020 portant convocation des électeurs pour l'élection du député de la 6e circonscription du Pas-de-Calais

³ Décret du 10 novembre 2020 portant nomination d'adjoints du Défenseur des droits