



N° 3584

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 novembre 2020.

PROJET DE LOI

*relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles
et des élections des membres des commissions syndicales,*

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Jean CASTEX,
Premier ministre,

PAR M. Gérald DARMANIN,
ministre de l'intérieur

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La première vague de l'épidémie de coronavirus covid-19 a donné lieu à une suspension temporaire de la convocation des électeurs en France afin de diminuer les risques de transmission du virus. En effet, 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 des élections municipales et communautaires au mois de juin 2020 si la situation sanitaire le permettait. Cette même loi a également 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 prévoyait 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 peuvent empêcher l'organisation d'élections sur le territoire national. Or, à l'instar de ce qui est prévu pour les vacances constatées à l'Assemblée nationale et au Sénat qui donnent lieu à une élection partielle organisée dans un délai de trois mois (articles LO 178 et LO 322 du code électoral), le code électoral prévoit que les vacances constatées au sein du conseil municipal, du conseil de la métropole de Lyon ainsi que l'incomplétude du conseil municipal lorsqu'il doit être procédé à une nouvelle élection du maire peuvent donner lieu à une élection partielle organisée dans un délai de trois mois (articles L. 224-30,

L. 251, L. 258 L. 270 et article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales). S'agissant des vacances au sein d'un conseil d'arrondissement, elles peuvent donner lieu à une élection partielle dans un délai de deux mois (article L. 272-6 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 et même de confinement. Par conséquent, le présent projet de loi prévoit une extension du délai d'organisation des élections partielles d'arrondissement, municipales et métropolitaines à Lyon ainsi que des élections des commissions syndicales. La date limite est fixée au 13 juin 2021 par cohérence avec la date fixée dans le projet de loi organique portant extension du délai d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles.

Le I de l'article 1^{er} prévoit que les vacances survenues avant le 13 mars 2021 au sein d'un conseil municipal ou au sein du conseil de la métropole de Lyon donnent lieu à une élection partielle dès que la situation sanitaire le permet, au regard notamment des recommandations générales sur les conditions d'organisation de consultations électorales partielles que le Gouvernement demande au comité de scientifiques institué en application de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, et au plus tard le dimanche 13 juin 2021. Aussi, et si la situation sanitaire l'impose, les autorités compétentes pourront déroger au délai de trois mois pour convoquer une élection partielle dont le fait générateur serait antérieur à la date du 13 mars 2021. Les vacances intervenant à partir du 14 mars 2021 devront être organisées dans les délais de droit commun, à savoir trois mois.

Le II de l'article 1^{er} prévoit que les vacances survenues avant le 13 avril 2021 au sein d'un conseil d'arrondissement donnent lieu à une élection partielle dès que la situation sanitaire le permet et au plus tard le dimanche 13 juin 2021. Aussi, et si la situation sanitaire l'impose, les autorités compétentes pourront déroger au délai de deux mois pour convoquer une élection partielle dont le fait générateur serait antérieur à la date du 13 avril 2021. Les vacances intervenant à partir du 14 avril 2021 devront être organisées dans les délais de droit commun, à savoir deux mois.

Le III de l'article 1^{er} rend ces dérogations applicables sur tout le territoire de la République.

L'article 2 prévoit une dérogation au délai de trois mois laissé au préfet par l'article L. 2411-3 du code général des collectivités territoriales afin de convoquer les électeurs d'une section de commune pour élire la commission syndicale. Celle-ci, lorsqu'elle existe, participe à la gestion des biens de la

section de commune. La date fixée pour l'élection des membres de la commission syndicale encadre le dispositif dans le temps en cohérence avec la date fixée dans le projet de loi organique portant extension du délai d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'intérieur, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 18 novembre 2020.

Signé : Jean CASTEX

Par le Premier ministre :
Le ministre de l'intérieur,
Signé : Gérald DARMANIN

Article 1^{er}

- ① I. – Pour l’application des articles L. 224-30, L. 251, L. 258, L. 270 du code électoral et de l’article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales, les vacances survenues avant le 13 mars 2021 au sein d’un conseil municipal ou du conseil de la métropole de Lyon donnent lieu à une élection partielle organisée dès que la situation sanitaire le permet, au regard notamment des recommandations générales sur les conditions d’organisation de consultations électorales partielles que le Gouvernement demande au comité de scientifiques institué en application de l’article L. 3131-19 du code de la santé publique de formuler, et au plus tard le dimanche 13 juin 2021.
- ② II. – Pour l’application de l’article L. 272-6 du code électoral, les vacances survenues avant le 13 avril 2021 au sein d’un conseil d’arrondissement donnent lieu à une élection partielle organisée dès que la situation sanitaire le permet, au regard notamment des recommandations du comité de scientifiques visé au I du présent article, et au plus tard le 13 juin 2021.
- ③ III. – Le présent article est applicable sur tout le territoire de la République.

Article 2

Par dérogation au délai de trois mois prévu à l’article L. 2411-3 du code général des collectivités territoriales, les élections des membres des commissions syndicales peuvent être organisées dès que la situation sanitaire le permet, au regard notamment des recommandations du comité de scientifiques mentionnés à l’article 1^{er}, et au plus tard le dimanche 13 juin 2021.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PROJET DE LOI

RELATIF AUX DÉLAIS D'ORGANISATION DES ÉLECTIONS MUNICIPALES PARTIELLES ET DES ÉLECTIONS DES MEMBRES DES COMMISSIONS SYNDICALES

ETUDE D'IMPACT

NOR : INTA2030870L/Bleue-1

INTRODUCTION GENERALE

La première vague de l'épidémie de coronavirus covid-19 a donné lieu à une suspension temporaire de la convocation des électeurs en France afin de diminuer les risques de transmission du virus. En effet, 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 des élections municipales et communautaires au mois de juin 2020 si la situation sanitaire le permettait. Cette même loi a également 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 prévoyait 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 peuvent empêcher l'organisation d'élections sur le territoire national. Or, à l'instar de ce qui est prévu pour les vacances constatées à l'Assemblée nationale et au Sénat qui donnent lieu à une élection partielle organisée dans un délai de trois mois (articles LO 178 et LO 322 du code électoral), le code électoral prévoit que les vacances constatées au sein du conseil municipal, du conseil de la métropole de Lyon ainsi que l'incomplétude du conseil municipal lorsqu'il doit être procédé à une nouvelle élection du maire peuvent donner lieu à une élection partielle organisée dans un délai de trois mois (articles L. 224-30, L. 251, L. 258 L. 270 et article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales). S'agissant des vacances au sein d'un conseil d'arrondissement, elles peuvent donner lieu à une élection partielle dans un délai de deux mois (article L. 272-6 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 et même de confinement. Par conséquent, le présent projet de loi prévoit une extension du délai d'organisation des élections partielles d'arrondissement, municipales et métropolitaines à Lyon ainsi que des élections des commissions syndicales. La date limite est fixée au 13 juin 2021 par cohérence avec la date fixée dans le projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales.

Pour la présente étude d'impact et sauf mention contraire, la référence aux élections municipales partielles comprend également les élections métropolitaines et d'arrondissement partielles.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

	Consultation obligatoire	Consultations facultatives
Articles 1 et 2	Conseil national d'évaluation des normes	Néant

ARTICLE PREMIER

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. ÉTAT DU DROIT

La Constitution prévoit au premier alinéa de son article 3 que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». L'article 72 de la Constitution dispose que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus* ». Il résulte de ces dispositions que lorsqu'un siège, plusieurs ou la totalité d'entre eux, est vacant au sein d'une assemblée élue, il incombe au législateur, sur le fondement de l'article 34, d'organiser les conditions dans lesquelles le suffrage universel peut à nouveau y pourvoir dans un délai raisonnable, à la fois bref et compatible avec la bonne organisation du scrutin. 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 précitée. 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 ; n°2001-444 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 n°2010-603 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). D'autre part, les dispositifs de prolongation du mandat doivent revêtir « *un caractère exceptionnel et transitoire* ».

En outre, le code électoral prévoit que les vacances constatées au sein d'un conseil municipal ou du conseil de la métropole de Lyon peuvent donner lieu à une élection partielle organisée dans un délai de trois mois conformément aux articles L. 224-30, L. 251, L. 258 et L. 270 du code électoral. S'agissant des vacances au sein d'un conseil d'arrondissement, elles peuvent donner lieu à une élection partielle dans un délai de deux mois en application des dispositions de l'article L. 272-6 du code électoral.

1.2. CADRE GÉNÉRAL : DES 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

Comme rappelé précédemment, le code électoral prévoit que les vacances constatées au sein d'un conseil municipal ou du conseil de la métropole de Lyon peuvent donner lieu à une élection partielle organisée dans un délai de trois mois. S'agissant des vacances au sein d'un conseil d'arrondissement, elles peuvent donner lieu à une élection partielle dans un délai de deux mois. Aussi, les vacances constatées ou à venir ont déclenché ou sont susceptibles de déclencher l'organisation d'élections partielles pendant les périodes de forte circulation du virus et même de confinement. Qu'elles soient la conséquence d'une annulation contentieuse à la suite du renouvellement général des conseils municipaux qui s'est achevé le 28 juin 2020 ou qu'elles résultent de vacances entraînées par des démissions ou des décès, plus d'une soixantaine d'élections municipales partielles nécessaires ont été recensées (voir annexe).

Dans la mesure où il est impossible de préjuger de l'évolution de la situation sanitaire, il existe un risque de ne pas pouvoir organiser les élections partielles prévues ou susceptibles d'être déclenchées dans le délai de trois mois fixé 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).

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

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

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, 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 Cahau* et CE, 15 juillet 1958, *élection municipale de Saint-Denis*). Toutefois, cette nouvelle période de confinement dont la durée n'est pas prévisible a conduit à rapporter l'organisation de scrutin dont le fait générateur a pu se produire il y a de cela déjà trois mois, de sorte que le dépassement pourrait être *in fine* de plusieurs semaines.

Il apparaît donc nécessaire de sécuriser autant que possible les prochaines élections municipales, métropolitaines ou d'arrondissement partielles, en étendant les délais de droit commun. Les délais d'organisation de ces élections étant prévus par des dispositions législatives, il est nécessaire de prévoir une dérogation à ces délais par la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le premier objectif poursuivi est la sécurisation de l'organisation des élections municipales partielles 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 créerait un risque juridique non nul.

Le second objectif poursuivi est d'introduire une certaine souplesse dans l'organisation des élections municipales 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 d'étendre le dispositif à d'autres élections. L'extension du délai d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles relevant du niveau organique, elle fait l'objet d'un projet de loi organique dédié.

S'agissant des élections départementales, le VII de l'article L. 221 du code électoral prévoit qu'une élection départementale partielle ne peut avoir lieu dans les six mois précédant le renouvellement général des conseillers départementaux. Or ce dernier est prévu pour le mois

de mars 2021 en application de l'article L. 192 du code électoral. Aucune élection départementale partielle ne peut donc avoir lieu depuis le 1^{er} septembre 2020.

S'agissant des élections régionales, aucune élection partielle ne peut intervenir dans les trois mois précédant le renouvellement général. Or ce dernier est également prévu pour le mois de mars 2021 en application de l'article L. 336 du code électoral. Le délai de viduité courra ainsi à partir du 1^{er} décembre 2020. En outre, les élections partielles régionales restent relativement théoriques dans la mesure où le déclenchement implique le décès du tiers des conseillers régionaux.

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 contentieuses, 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 aux autorités administratives pour procéder à une convocation d'élections partielles par arrêté, 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 une décorrélation par rapport à l'extension du délai d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles prévu par le projet de loi organique déposé à cet effet. Cette date se justifie par le fait qu'il n'est plus possible, au-delà du 13 juin 2021, d'organiser des élections législatives partielles en raison du délai de viduité prévu à l'article LO 178 du code électoral.

- de fixer une date butoir plus rapprochée que celle retenue du 13 juin 2021. Toutefois, cela contraindrait le Gouvernement à revenir devant le législateur en cas d'absence d'amélioration rapide de la situation sanitaire. Les délais induits par une telle procédure ne semblent pas cohérents avec l'exigence de réactivité face 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. DISPOSITIF RETENU

Sur le champ des élections concernées, au vu des vacances susceptibles constatées et susceptibles d'apparaître, l'extension du délai d'organisation des élections partielles concerne, dans le dispositif proposé :

- les renouvellements anticipés au sein du conseil métropolitain de Lyon ;

- les renouvellements anticipés au sein des conseils municipaux ;
- les renouvellements anticipés au sein du conseil d'arrondissement de Paris, Lyon et de Marseille.

Sur le champ temporel des vacances visées, il y a lieu de distinguer deux situations :

- Pour les élections municipales partielles, les vacances donnant lieu à une extension du délai de convocation sont celles qui seront intervenues avant le 13 mars 2021. Dans ce cas et à la condition que la situation sanitaire l'exige, les autorités compétentes pourront déroger au délai de trois mois pour convoquer une élection partielle. Les vacances intervenant à partir du 14 mars 2021, soit moins de trois mois avant la date butoir du 13 juin 2021, devront être organisées dans les délais de droit commun, à savoir dans un délai de trois mois.
- Pour les élections d'arrondissement partielles, les vacances donnant lieu à une extension du délai de convocation sont celles qui seront intervenues avant le 13 avril 2021. Dans ce cas et à la condition que la situation l'exige, les autorités compétentes pourront déroger au délai de deux mois pour convoquer l'élection partielle. Les vacances intervenant à partir du 14 juin 2021, soit moins de deux mois avant la date butoir du 13 juin 2021, devront être organisées dans les délais de droit commun, à savoir dans un délai de deux mois.

Sur la modalité de dérogation au délai de droit commun et la date butoir retenue, les sièges vacants 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 et qui font l'objet d'un projet de loi organique dédié. 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 conformément aux dispositions de l'article LO 121 du code électoral.

S'agissant des élections municipales partielles, les autorités compétentes bénéficieront de l'extension pour les vacances intervenant avant le 13 mars pour les élections municipales et métropolitaines partielles, et avant le 13 avril pour les élections d'arrondissement partielles. Passé cette date, le délai de droit commun – respectivement trois mois et deux mois – aura de nouveau vocation à s'appliquer.

Ces partielles seront de nouveau convoquées dès lors que la situation sanitaire le permet. 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 appelé communément « conseil scientifique ». A ce titre, l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a repoussé de trois mois le deuxième tour des élections municipales. Puis, la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires a différé la tenue des élections consulaires. Par voie de

conséquence, la loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020² a reporté l'élection des six sénateurs représentant les Français établis hors de France. La même loi a décidé 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. S'agissant des élections sénatoriales, par renvoi à la date du second tour des municipales, le projet de loi organique portant report des élections sénatoriales et des élections législatives partielles déposé au Sénat le 27 mai 2020 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 reconduit ainsi ce dispositif.

Sur le champ d'application spatiale, les dispositions envisagées sont rendues applicables sur le territoire de la République.

Elles s'appliquent dans les collectivités soumises au principe de l'identité législative (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, sachant que Saint-Barthélemy et Saint-Martin ne comportent pas de communes).

Elles s'appliquent aux élections municipales en Polynésie française et aux élections municipales des communes de plus de 1000 habitants en Nouvelle-Calédonie, dès lors que ces élections sont soumises aux mêmes règles que les élections municipales de droit commun, en vertu respectivement des articles L. 428 et L. 438 du code électoral.

En revanche, il n'est pas dérogé aux dispositions de l'article L. 436 du même code, qui prévoient le délai dans lequel doit être organisée une élection partielle pour les communes de moins de 1000 habitants car l'introduction d'une telle dérogation à une disposition particulière à la Nouvelle-Calédonie imposerait la mise en œuvre de consultations incompatible avec l'urgence qui s'attache à l'adoption du présent projet de loi. Pour les mêmes raisons, il n'est pas dérogé à l'article L. 122-5 du code des communes de Nouvelle-Calédonie qui prévoit la tenue d'élections partielles lorsqu'il faut compléter le conseil municipal pour l'élection du maire.

Aucune disposition complémentaire n'est nécessaire, 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 par arrêté du sous-préfet publié six semaines au moins avant l'élection (art L. 247 du code électoral) ;
- L'inscription sur les listes électorales pourra intervenir jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin (art. L. 17 du même code) ;
- Sur la période de computation des dépenses et des recettes, le dépôt d'un compte de campagne ne concerne que les candidats dans les communes de 9 000 habitants et plus. Pour eux et dans le cadre 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 ;
- Seuls les candidats devant déposer un compte de campagne, soit les candidats dans les communes de 9 000 habitants et plus, sont tenus de déclarer un mandataire financier.

² 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

Ce dernier doit être déclaré au plus tard au moment du dépôt de candidatures (art L. 52-4 du code électoral). Toutefois et pour les élections qui auraient déjà été prévues, 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.

Enfin, il est à noter que les élections partielles seront organisées dès que la situation sanitaire le permettra, 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.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions envisagées n'ont pas vocation à être codifiées, il s'agit de dispositions dérogatoires flottantes. La dérogation ainsi prévue se rattache à l'objectif constitutionnel de protection de la santé publique.

4.2. IMPACTS BUDGÉTAIRES

Les candidats aux élections municipales partielles dans les communes de 9 000 habitants et plus doivent déposer à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (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 conformément aux dispositions de l'article 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 (cf. 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'appliquent sur l'ensemble du territoire de la République.

Elles s'appliquent dans les collectivités soumises au principe de l'identité législative (la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, sachant que Saint-Barthélemy et Saint-Martin ne comportent pas de communes).

Elles s'appliquent aux élections municipales en Polynésie française et aux élections municipales des communes de plus de 1000 habitants en Nouvelle-Calédonie, dès lors que ces élections sont soumises aux mêmes règles que les élections municipales de droit commun, en vertu respectivement des articles L. 428 et L. 438 du code électoral.

En revanche, il n'est pas dérogé aux dispositions de l'article L. 436 du même code qui prévoient le délai dans lequel doit être organisée une élection partielle pour les communes de moins de 1000 habitants car l'introduction d'une telle dérogation à une disposition particulière à la Nouvelle-Calédonie imposerait la mise en œuvre de consultations incompatibles avec l'urgence qui s'attache à l'adoption du projet de loi. Pour les mêmes raisons, il n'est pas dérogé à l'article L. 122-5 du code des communes de Nouvelle-Calédonie qui prévoient la tenue d'élections partielles lorsqu'il faut compléter le conseil municipal pour l'élection du maire.

Il n'y a pas de communes dans les îles Wallis et Futuna.

5.2.3. Textes d'application

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

ARTICLE 2

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

L'article L. 2411-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *constitue une section de communes toute partie d'une commune possédant à titre permanent et exclusif des biens ou des droits distincts de ceux de la commune* ».

Héritage de l'histoire, la section de commune a essentiellement une fonction patrimoniale. Son existence est reconnue lorsque des habitants d'une partie déterminée de la commune possèdent certains intérêts (biens, droits) à titre permanent et exclusif prouvés par un titre, souvent remontant à l'Ancien Régime, par une décision de justice ou une sentence arbitrale ou par un usage public, paisible, continu et non équivoque.

Des sections de commune, plus récentes, ont été créées à la suite d'une fusion de communes, la commune rattachée pouvant conserver des droits exclusifs sur certains biens ou à la suite d'un don ou d'un legs à une partie de la commune, un hameau par exemple. Il en existe entre 20 000 et 100 000.

Le régime juridique de la section de communes apparaît dans les lois municipales du 18 juillet 1837 et du 5 avril 1884 mais son fondement juridique doit être recherché dès les décrets des 10 et 11 juin 1793. Il est désormais codifié aux articles L. 2411-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

La section de commune a la personnalité juridique, affirmée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-118 QPC du 8 avril 2011.

La section existe dès lors qu'est constatée l'existence d'un patrimoine collectif appartenant aux habitants d'une fraction, dite section, de la commune (forêts, pâturages, carrière, source ...).

Les habitants de la section ont la jouissance des biens dont les fruits sont perçus en nature (affouage, cueillette) ; les agriculteurs installés sur le territoire de la section peuvent obtenir en priorité les terres à vocation agricole ou pastorale dans les conditions prévues au code rural. Les revenus en espèces doivent être employés dans l'intérêt des membres de la section, à la mise en valeur et à l'entretien des biens de la section ainsi qu'aux équipements nécessaires.

La gestion des biens de la section est assurée par le conseil municipal et par le maire. Cependant, sous réserve que la section ait au moins dix électeurs et que les revenus ou produits des biens de la section soient au moins équivalents au montant minimal annuel moyen de revenu cadastral fixé par arrêté interministériel, une commission syndicale peut être constituée, à la suite des élections municipales, sur demande de la moitié des électeurs de la section ou du conseil municipal adressée au préfet. Celui-ci convoque les électeurs de la section en vue de l'élection de cette commission dont les membres doivent être éligibles au conseil municipal de la commune de rattachement.

La commission syndicale n'intervient que lorsque les intérêts fondamentaux de la section comme propriétaire sont en cause (vente, échange, location de longue durée des biens, changement d'usage, transactions et actions judiciaires ...).

L'article L. 2411-3 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Après chaque renouvellement général des conseils municipaux, lorsque la moitié des électeurs de la section ou le conseil municipal lui adressent à cette fin une demande dans les six mois suivant l'installation du conseil municipal, le représentant de l'Etat dans le département convoque les électeurs de la section dans les trois mois suivant la réception de la demande.* » L'article précise également la notion d'électeur. Ainsi, les membres de la section sont électeurs lorsqu'ils sont inscrits sur la liste électorale de la commune.

Le tableau ci-dessous présente les différentes dates bornant l'organisation des élections au sein des commissions syndicales, selon que l'élection du conseil municipal a été achevée au premier ou au second tour du renouvellement général de 2020.

Situation de la commune	Date de l'installation du conseil municipal	Date limite pour la demande au préfet	Dates de convocation des électeurs
Commune n'ayant pas eu besoin d'un second tour	Entre le 23 et le 28 mai 2020	28 novembre 2020	Entre juin 2020 et le 28 février 2021
Commune ayant eu besoin d'un second tour	Entre le 3 et le 5 juillet 2020	5 janvier 2021	Entre août 2020 et le 5 avril 2021

1.2. RAPPEL DU CONTEXTE SANITAIRE EXCEPTIONNEL

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 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 élevée³.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Un certain nombre de scrutins peuvent donc devoir être organisés pendant le confinement, en application de l'article L. 2411-3 du code général des collectivités territoriales. A titre d'exemple, si dans une commune dont le conseil municipal a été entièrement pourvu au 1^{er} tour, la demande a été présentée par les membres de la section le 30 septembre 2020, le préfet doit, en l'état actuel du droit, convoquer les électeurs d'ici au 30 décembre 2020.

L'article 1^{er} du présent projet de loi, ainsi que le projet de loi organique relatif aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales prévoient que les élections municipales, législatives et sénatoriales partielles peuvent être reportées au-delà des délais fixés par la loi, afin que des élections au suffrage universel direct ne soient pas organisées pendant le confinement. L'élection des membres des commissions syndicales étant également réalisée au suffrage universel direct, il est nécessaire de légiférer pour éviter que de telles élections soient organisées dans la situation sanitaire actuelle, et tout particulièrement pendant le confinement.

L'objectif poursuivi est donc de permettre le décalage de la date limite d'organisation de l'élection des membres des commissions syndicales, afin d'éviter qu'elle n'ait lieu dans la situation sanitaire actuelle et notamment pendant le confinement. De la même façon que pour l'article 1^{er}, l'article 2 sécurisera ces élections et introduira une souplesse dans leur organisation.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTION ENVISAGÉE ET ÉCARTÉE

Sur la fixation de la date butoir, il a été envisagé de fixer, comme date limite pour l'organisation de l'élection des commissions syndicales, une date limite différente de celle

³ Source : données Santé publique France actualisées au 17 novembre 2020

retenue pour les élections partielles. Cette possibilité n'a pas été retenue car la différence de date n'aurait pas été lisible pour les électeurs.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Par dérogation au délai de trois mois prévu à l'article L. 2411-3 du code général des collectivités territoriales, la date limite pour l'élection des membres des commissions syndicales est fixée au dimanche 13 juin 2021.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions envisagées n'ont pas vocation à être codifiées, il s'agit de dispositions dérogatoires flottantes.

La dérogation ainsi prévue se rattache à l'objectif constitutionnel de protection de la santé publique.

4.2. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les communes pourront avoir à organiser les élections au sein des commissions syndicales des sections présentes sur leur territoire jusqu'au dimanche 13 juin 2021. Toutefois, l'organisation à proprement parler du scrutin reste identique.

4.3. 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.

4.4. IMPACTS SOCIAUX

Les membres des sections de communes pourront être appelés à voter pour désigner la commission syndicale de leur section 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

Dans la mesure où il n'existe pas de commissions syndicales dans les territoires ultramarins, le présent article s'applique sur le territoire métropolitain.

5.2.3. Textes d'application

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

ANNEXE : Communes pour lesquelles une élection municipale partielle connue est nécessaire

Nom de la commune	Nombre d'électeurs
Les Adjots	355
Saint-Paul-d'Uzore	133
Les Ponts-de-Cé	9669
Pierry	940
Rennes-en-Grenouilles	92
Marsal	239
Niederstinzell	191
Piblangé	700
Villers-sur-Coudun	1113
Villeneuve-les-Bordes	418
Bettembos	79
Saint-Clair	202
Sassierges-Saint-Germain	364
Brennes	108
Audincthun	524
Fouquières-lès-Béthune	815
Guiler-sur-Goyen	426
Montholier	241
Retjons	260
Héloup	740
Saint-Paul-de-Fenouillet	1445
Bourg-le-Comte	151
Dollot	230
Bucéels	314
Lézardrieux	1364
Plouguenast-Langast	1838
La Chapelle-Baloue	120
Saint-Dizier-les-Domains	195
Belvédère-Campomoro	262
Saint-Maur	2449
Saint-Arcons-de-Barges	120
Autréville-Saint-Lambert	41
Sauvigny	199
Dessenheim	996
Beillé	378
Sainte-Sabine-sur-Longève	593
Mazerolles	625
Saulchery	448
Rilly-sur-Aisne	80
Illartain	69
Montels	134
Saint-Hilaire-Peyroux	763
Montaigut-le-Blanc	304
Amécourt	142
Roinville	379
Darbonnay	71
Gabrias	157

Erdre-en-Anjou	3945
Orbigny-au-Mont	121
Quiévy	1340
Allonne	1244
Gourgue	58
Aigueperse	224
Bouville	788
La Chapelle-la-Reine	1670
Chaussoy-Epagny	505
Doncières	122
Punerot	133
Antugnac	243
Lapeyrère	58
Pinet	1347
Frucourt	96
Dauzat-sur-Vodable	73