SER n°3

PROPOSITIONS DE LOI NON NICHÉES

Le groupe présente ses textes pour la session parlementaire 2020-2021

SÉNATRICES & SÉNATEURS
SOCIALISTES,
ÉCOLOGISTES & RÉPUBLICAINS

Le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat regroupe 64 sénatrices et sénateurs issus de 47 départements.

Il s'inscrit dans la continuité de l'action des parlementaires socialistes qui, au cours de l'histoire, se sont dressés contre les inégalités sociales, ont lutté et agi pour l'émancipation des individus et pour plus de justice sociale.

Affirmant leurs valeurs de gauche et écologiste, les sénatrices et sénateurs sont force de proposition dans le cadre des débats parlementaires pour apporter des réponses aux attentes des Françaises et des Français. Par leur travail, ils participent à la mise en place de politiques publiques alternatives à celles mises en œuvre par la majorité actuelle.

PROPOSITIONS DE LOI DÉPOSÉES PAR LE GROUPE SOCIALISTE, ÉCOLOGISTE ET RÉPUBLICAIN

SESSION 2020-2021

SOMMAIRE

- Avant-propos..... **5**
- Proposition de loi visant à l'amélioration de l'action de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives..... **8**
- Proposition de loi relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français..... **16**
- Proposition de loi organique visant à instaurer le vote par correspondance pour l'élection du Président de la République..... **40**
- Proposition de loi visant à instaurer le vote par correspondance pour les scrutins électoraux et les opérations référendaires **52**
- Proposition de loi organique visant à moderniser les modalités de vote à l'élection du président de la République..... **74**
- Proposition de loi visant à moderniser les modalités de vote pour les scrutins électoraux et les opérations référendaires..... **96**
- Proposition de loi visant à créer le crime de violence sexuelle sur enfant et à lutter contre les violences sexuelles **124**
- Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, invitant le Gouvernement à solliciter un avis juridique sur la légalité et les conditions d'amendement ou de résiliation des concessions autoroutières historiques..... **132**
- Proposition de loi tendant à garantir effectivement le droit au respect de la dignité en détention..... **142**
- Proposition de loi modifiant la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique..... **152**
- Proposition de loi constitutionnelle portant sur l'évaluation des politiques publiques par le Parlement..... **158**
- Proposition de loi pour une meilleure inclusion des familles monoparentales..... **168**
- Proposition de loi visant à interdire les « thérapies de conversion » ayant pour objet la modification de l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne..... **180**
- Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, relative à l'engagement de la France pour le renforcement d'une action internationale de lutte contre la pollution plastique..... **188**
- Proposition de loi visant à refonder la politique de gestion et de protection des sites et sols pollués en France **198**

AVANT-PROPOS

par Éric Perraudeau,
secrétaire général du groupe
Socialiste, Écologiste et Républicain

Ce numéro d'oSER présente les propositions de loi (PPL) et propositions de résolution (PPR) déposées par les sénatrices et sénateurs socialistes pendant la session 2020-2021, soit à titre individuel, soit collectivement au nom du groupe.

Les PPL sont souvent moins connues du grand public et bénéficient rarement de l'attention qu'elles méritent de la part des grands médias par rapport aux projets de loi proposés par le Gouvernement. Pourtant, en matière législative, l'initiative est partagée par l'exécutif et le Parlement. Elle prend deux formes essentielles pour les sénateurs et les députés : le dépôt d'amendements et la rédaction de propositions de loi.

Bien que l'initiative parlementaire soit soumise à des restrictions différentes que celles qui s'appliquent pour le Gouvernement, le nombre, la variété et la richesse des PPL déposées chaque session attestent de l'importance, aux yeux des parlementaires, du droit à déposer des propositions de loi.

L'équilibre entre l'initiative gouvernementale et l'initiative parlementaire a été longtemps contesté, tant la prééminence du Gouvernement en la matière était particulièrement écrasante. Cependant, la mise en place de l'ordre du jour partagé et de semaines dédiées prioritairement aux travaux sénatoriaux à l'occasion de la réforme de 2008, a permis de rééquilibrer les choses.

Ainsi, au cours de l'année parlementaire 2020-2021, 19 des 54 textes adoptés sont issus de PPL. Cette observation appelle deux remarques. Tout d'abord, il serait excessif d'affirmer que les parlementaires ont été dépossédés de leurs capacités à légiférer. Cependant,

les conditions d'exercice de ces prérogatives ont beaucoup changé ces dernières décennies. Ainsi, les PPL qui ont été adoptées viennent presque exclusivement de la majorité parlementaire, ne faisant que peu de cas des initiatives venues des groupes d'opposition. Il faut enfin préciser que plusieurs propositions de loi adoptées sont en fait des projets de loi déguisés pour rendre service au Gouvernement et s'affranchir des contraintes spécifiques à l'exécutif.

En feuilletant cet exemplaire, le lecteur observera que la présentation d'une proposition de loi obéit à quelques règles et normes. Elle comprend toujours deux parties principales : l'« exposé des motifs » qui développe les arguments et la philosophie de l'auteur de la réforme législative puis la partie normative, appelée le « dispositif législatif », qui doit être obligatoirement rédigée sous forme d'articles. Une troisième partie d'une proposition de loi consiste en la présentation, en ouverture du texte, de la liste des auteurs ou co-signataires de la proposition de loi.

Les PPL sont donc l'occasion soit de proposer une réforme d'ampleur, soit de corriger un oubli ou des effets négatifs identifiés d'une loi précédente. Ces deux logiques cohabitent et répondent à des besoins bien spécifiques et distincts. Dans le cas d'une PPL qui envisage de corriger un « impensé » d'une loi déjà adoptée, ou lorsqu'elle fait écho à une problématique plus spécifique à un territoire ou à quelques territoires, il n'est alors pas rare que la liste des signataires comporte des parlementaires issus de plusieurs groupes politiques.

Il faut bien comprendre qu'à l'occasion de leurs travaux dans leur circonscription et dans leur département, les sénatrices et sénateurs du groupe échangent avec de nombreux acteurs, élus locaux, citoyens, services préfectoraux, qui alimentent et enrichissent la réflexion et les propositions de loi déposées.

Les PPL sont également appréciées car elles sont souvent plus rapides et plus faciles à rédiger qu'un projet de loi. Ce qui autorise à être plus réactif sur l'actualité.

Les PPL issues de sénatrices et sénateurs du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain balaient donc une palette très large et complète de nos préoccupations, nos combats et les progrès que nous souhaitons mettre en œuvre pour notre pays.

Les groupes politiques ont la possibilité d'inscrire à l'ordre du jour du Sénat l'examen d'un

certain nombre de PPL issues de leurs membres. Au Sénat, le nombre de PPL qui peuvent être débattues en séance publique, dépend du poids numérique de chacun des groupes. Aujourd'hui, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain a la possibilité d'inscrire 10 propositions, soit de loi, soit de résolution dans ses espaces réservés.

Le faible nombre de propositions qui peuvent être inscrites oblige le groupe à faire des choix souvent difficiles et frustrants parmi les textes préparés par les sénatrices et sénateurs. À l'occasion de la session 2020-2021, nous avons privilégié et inscrit à l'ordre du jour du Sénat des textes traitant du droit du travail et de notre combat pour mieux encadrer les activités des plateformes de type « Uber », d'une simplification de l'accès à leurs droits des personnes les plus modestes et les plus pauvres, d'une grande réflexion sur la préservation « des biens communs », ou de nos propositions en matière de nouveaux droits pour les jeunes majeurs ou encore sur la fin de vie. Une place toute particulière doit être faite à la PPL de Sylvie Robert sur les bibliothèques et la lecture publique qui, après plus d'une année de travaille et de débat dans les hémicycliques, est devenue une loi. Ce sont les PPL qui ont été « nichées », c'est-à-dire celles qui ont été débattues dans le cadre des espaces réservés au groupe SER.

Les propositions de lois qui n'ont toujours pas été examinées sont présentées dans le second volume de cette série. Elles abordent des sujets aussi différents que la lutte contre les violences familiales et les violences sexuelles, la pollution d'origine plastique ou industrielle, le renforcement des droits individuels et collectifs, le renforcement du parlementarisme, etc.

Ces différentes propositions de loi et propositions de résolution, donnent à voir, touche après touche, les idées et les valeurs du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat, ses propositions pour aujourd'hui et pour demain, en faveur d'une société plus solidaire, plus attentive à celles et ceux qui souffrent, plus consciente des évolutions que nous devons accomplir face à l'accélération des changements auxquels nous sommes confrontés, qu'ils soient climatiques ou dans le monde du travail, plus vigilante sur les questions de liberté individuelle et collective, plus innovante en matière de démocratie et de progrès social.

PROPOSITION DE LOI VISANT À L'AMÉLIORATION DE L'ACTION DE LA PLATEFORME NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DES COMPÉTITIONS SPORTIVES

La parole à Jean-Jacques Lozach, Sénateur de la Creuse.

Texte déposé le 19 octobre 2020

Le 19 octobre 2020, j'ai déposé une proposition de loi visant à améliorer l'action de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives, dans laquelle je proposais de consacrer, au plan législatif, la plateforme française de lutte contre les manipulations sportives et à déterminer ses modalités d'actions, notamment lorsque la manipulation se déroule dans un contexte international.

Le groupe SER peut se réjouir que cette consécration législative ait pu aboutir par le biais de l'article 47 de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, qui inscrit désormais la plateforme dans la loi.

Le dispositif, un des rares ayant fait consensus au sein des différents groupes politiques, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, constitue une réelle avancée qui permettra à la plateforme de mieux fonctionner au niveau national comme au niveau international, sécurisera les échanges d'informations avec les plateformes étrangères lors des grands événements sportifs internationaux et permettra à notre pays de conserver l'avance prise dans la lutte contre la manipulation des compétitions sportives.

Conscient de l'absolue nécessité pour la plateforme française de travailler avec tous les acteurs internationaux de la lutte contre la manipulation des compétitions, en premier lieu les plateformes réunies au sein du groupe de Copenhague, le réseau international des plateformes contre la manipulation, je m'étais inspiré dans ma proposition de loi de l'exemple de la loi suisse, qui permet à « *l'autorité intercantonale de collaborer avec les exploitants de paris sportifs, les organisations sportives, et les organisations concernées ayant leur siège à l'étranger pour la lutte contre les manipulations de compétitions sportives et la poursuite de ces manipulations* ».

Dans le même temps, cette loi du 2 mars 2022 *visant à démocratiser le sport en France* confie des prérogatives nouvelles à l'Autorité nationale des jeux (ANJ) pour bloquer rapidement des sites de paris illégaux, protéger les compétitions sportives et les opérateurs autorisés, tout un train de mesures que nous Sénateurs SER avons défendus lors de l'examen du texte.

En effet, la lutte contre l'offre illégale de jeux d'argent est un objectif central de la politique de l'État dès lors qu'elle porte une atteinte directe à l'ordre public et vise souvent les jeunes publics par des publicités agressives, mais également au regard de son incidence sur l'économie du sport et sur l'intégrité des pratiques sportives, problématiques au sujet desquelles nous accordons une vigilance toute particulière.

On l'a constaté dans des cas récents, les manipulateurs évitent maintenant de placer leurs mises suspectes en France, par crainte d'être immédiatement repérés. Grâce à la loi du 1ermars 2017 *visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs* votée sous l'ancienne législature, ils savent que la Présidente de l'ANJ peut prendre la décision d'interdire et d'annuler tous leurs paris en cas d'indices graves et concordants de manipulation sportive. Désormais, charge à la France de mener la ratification de la Convention de Macolin, négociée sous l'impulsion du Secrétaire d'État aux Sports Thierry Braillard et signée en septembre 2014, à son terme.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition vise à consacrer, au plan législatif, la plateforme française de lutte contre les manipulations sportives et à déterminer ses modalités d'actions, notamment lorsque la manipulation se déroule dans un contexte international.

Cette consécration législative de la plateforme pourrait sembler inutile. En effet, une convention signée le 28 janvier 2016 par l'ensemble des membres actuels de cette plateforme, parmi lesquels le secrétaire d'État chargé des sports, a déjà institué cette dernière. Reste que la procédure conventionnelle retenue s'avère impuissante à lever un obstacle juridique qui en empêche aujourd'hui le fonctionnement efficace.

La plateforme rassemble aujourd'hui différents acteurs, parmi lesquels des agents du ministère des sports. Or, le premier alinéa de l'article 26 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose : « Les fonctionnaires sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal. » L'article 30 de cette loi astreint les agents contractuels à cette même obligation. Cette obligation de respecter le secret professionnel s'applique aussi aux agents de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) en application du IV de l'article 36 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

Il résulte de ces textes que plusieurs membres de cette plateforme ont l'interdiction, sous peine de sanctions pénales (un an d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende), de communiquer quelque information que ce soit aux autres participants de la plateforme, qu'elles portent ou non d'ailleurs sur des données à caractère personnel.

Il s'avère que la convention conclue le 28 janvier 2016 n'a pas pu avoir pour effet de lever cette prohibition, dès lors qu'elle occupe, dans la hiérarchie des normes, une valeur inférieure à ces textes de source législative. C'est donc tout le dispositif existant qui se trouve aujourd'hui fragilisé, avec naturellement l'impossibilité pour les parties qui reçoivent des informations communiquées en violation de l'obligation de secret professionnel d'en faire usage dans le

12

cadre des procédures administratives ou judiciaires qu'elles pourraient vouloir engager.

L'article 226-14 du code pénal autorise l'atteinte au secret professionnel dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret. Il est donc nécessaire de donner un statut législatif à la plateforme nationale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives et d'autoriser les services y concourant à échanger des informations y compris couvertes par le secret professionnel.

Enfin, le phénomène des manipulations sportives revêt aujourd'hui une dimension internationale. La lutte contre celui-ci milite évidemment en faveur d'une coopération entre les autorités d'un grand nombre d'États, par le biais de leurs plateformes respectives. C'est dans cette optique que se sont placés les rédacteurs de la convention de Macolin du 18 septembre 2014 sur la manipulation des compétitions sportives signée par la France le 2 octobre 2014. D'où la proposition tendant à ce que ces plateformes puissent échanger leurs informations, dans le cadre d'une convention signée par leurs représentants, le ministre chargé des sports en ce qui concerne la France.

Dans le but de donner sa pleine efficacité à cette plateforme, la présente proposition de loi vise à la création d'un **chapitre IV** dans le titre III (Manifestations sportives) du livre III (Pratique sportive) du code du sport intitulé **« Plateforme nationale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives »**.

Ce nouveau chapitre contient deux **articles L. 334-1 et L. 334-2**.

Le **premier article** reconnaît au niveau législatif l'existence de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives. Il précise qu'elle est présidée par le ministre chargé des sports et permet la communication de renseignements ou documents utiles à la lutte contre les manipulations des compétitions sportives. Il garantit également la protection du secret de l'enquête et de l'instruction pénale, les communications s'effectuant sous réserve des dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale. La composition et le fonctionnement de la plateforme sont précisés par le pouvoir réglementaire.

Le **deuxième article** donne une base légale à l'autorité présidant la plateforme pour conclure des conventions avec les plateformes partenaires visant au partage d'informations utiles à la lutte contre les manipulations des compétitions sportives. Un dispositif similaire existe, par exemple, pour le président de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) au V de l'article 34 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 précitée. Le contenu des conventions est précisé par décret.

N° 57

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 19 octobre 2020

PROPOSITION DE LOI

*visant à l'***amélioration** *de l'***action** *de la* **plateforme nationale** *de* **lutte** *contre la* **manipulation** *de* **compétitions sportives**,

PRÉSENTÉE

par M. Jean-Jacques LOZACH,

Sénateur

(Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Proposition de loi visant à l'amélioration de l'action de la plateforme national de lutte contre la manipulation de compétitions sportives

Article unique

Le titre III du livre III du code du sport est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

« CHAPITRE IV

« Plateforme nationale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives

«*Art. L. 334-1*. – Une plateforme nationale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives est créée.

« Elle est placée sous la présidence du ministre chargé des sports et regroupe l'ensemble des institutions et services participant à cette lutte.

« Les membres de cette plateforme peuvent se communiquer les renseignements et documents utiles à la lutte contre la manipulation de compétitions sportives, y compris ceux couverts par le secret professionnel, sous réserve des dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale.

« Sa composition et son fonctionnement sont précisés par décret.

« *Art. L. 334-2*. – Le président de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation de compétitions sportives peut conclure des conventions avec des autorités étrangères compétentes dans le domaine de la lutte contre les manipulations sportives afin d'échanger informations et pièces utiles en ce domaine.

« Le contenu de ces conventions est précisé par décret. »

PROPOSITION DE LOI RELATIVE À L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE ET AU RENFORCEMENT DE LA PERFORMANCE DES PORTS MARITIMES FRANÇAIS

La parole à Martine Filleul
Sénatrice du Nord,
Secrétaire du Sénat.

Texte déposé le 27 octobre 2020.

Pendant des siècles, la mer a été le lieu des exploits humains et technologiques, les ports les berceaux des grandes civilisations, des carrefours d'échanges entre les mondes, le seuil des grandes découvertes et des voyages mythiques.

La France, deuxième puissance maritime mondiale, y a naturellement participé. A cette richesse que la géographie et l'histoire nous ont laissée, s'ajoutent une tradition, des savoir-faire et un potentiel humain considérables.

Mais, malgré plusieurs réformes, nos places portuaires accusent un retard par rapport à nos voisins européens et sont sous-exploitées au regard de leurs potentialités.

Pourtant, le trafic maritime représente à la fois un gisement économique colossal, et un défi environnemental considérable : il a doublé en 20 ans, représente 1 500 milliards de dollars de chiffres d'affaires et concerne 90 % des marchandises transportées dans le monde.

D'importants défis sont donc à relever dans un contexte de conflits et de concurrence internationaux intenses, de mondialisation accrue des échanges et d'urgence écologique.

C'est la raison pour laquelle j'ai déposé cette proposition de loi, traduction législative des recommandations de la mission d'information « "Réarmer" nos ports dans la compétition internationale » que j'ai présidée, complétée par des mesures favorisant la transition écologique et le dialogue social.

Nos ports constituent un outil de souveraineté nationale. La crise sanitaire l'a d'autant plus démontré avec l'approvisionnement de biens essentiels et de produits pharmaceutiques.

Leur développement est d'autant plus essentiel dans un contexte de relance : ils constituent des lieux privilégiés de réindustrialisation de nos territoires, constituant d'importants bassins d'emplois.

Longtemps perçus comme des éléments isolés du territoire, **ils doivent être appréhendés comme un écosystème, dans leur multimodalité et leurs prolongements**, en conjuguant les enjeux économiques aux impératifs de transition écologique.

Cette double finalité ne pourra se faire sans investissements importants dans nos infrastructures, en particulier dans les réseaux fluviaux et ferroviaires pour verdir les acheminements portuaires qui s'effectuent encore à 80% par la route.

Il est également indispensable d'associer tous les acteurs concernés, tant publics, comme les collectivités territoriales, que privés, qui contribuent au financement, au fonctionnement et au rayonnement des places portuaires, en particulier **les femmes et les hommes qui y travaillent**.

Dans la période difficile que nous vivons, la mer constitue une de nos plus belles opportunités si nous défendons une politique portuaire qui préserve nos intérêts, agit comme un moteur pour le développement des territoires, et participe à la transition écologique.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

Les ports français et les filières maritime, fluviale et logistique françaises ont fait preuve d'une réactivité remarquable en demeurant, dès le début et tout au long de la crise sanitaire que nous vivons, pleinement opérationnels, assurant ainsi la continuité d'approvisionnement et d'exportation de la France.

Même si l'épidémie de Covid-19 a engendré de fortes baisses de trafics qui se traduisent par d'importantes pertes économiques dont l'étendue n'est pas connue à ce jour, les ports contribueront à la reprise économique ainsi qu'à la relance de notre pays, à condition que tous les moyens nécessaires à leur renforcement et leur développement soient mis en œuvre.

En effet, la mer peut, dans la période difficile que nous vivons, devenir une de nos plus belles opportunités économiques.

Mais la France a trop longtemps méconnu voire ignoré sa potentialité maritime, alors que notre situation géographique (au cœur du carrefour méditerranéen, en façade Atlantique avancée, au début du couloir Manche et Mer du Nord) et la bonne répartition de nos ports sur toutes nos façades maritimes en métropole mais aussi en outre-mer constituent un atout majeur.

Nos places portuaires continuent d'accuser un retard par rapport à nos voisins européens et, malgré des réformes, elles demeurent sous-exploitées au regard de leurs potentialités.

Pourtant, les ports maritimes sont des actifs stratégiques pour l'économie de la France. Situés à l'interface de routes maritimes et de réseaux de transports terrestres multimodaux, ce sont des maillons stratégiques indispensables à la performance et à la résilience des chaînes logistiques nationales et internationales tant côté mer que côté terre.

À l'import, ils constituent un outil de souveraineté nationale pour l'approvisionnement en toutes circonstances de nos territoires et la période actuelle nous l'a bien démontré.

À l'export, ils permettent la promotion de nos filières d'excellence et offrent des solutions indispensables aux industriels pour se positionner au mieux sur les marchés européens et mondiaux.

Autour de cet enjeu stratégique, d'importants défis sont à relever dans un contexte de concurrence internationale intense, de mondialisation accrue des échanges maritimes et d'urgence écologique.

Sous la présidence de François Hollande, le Gouvernement avait souhaité engager une nouvelle étape pour reconquérir des parts de marché en présentant, dès 2013, une feuille de route et une stratégie nationale portuaire, déclinée pour les territoires d'outre-mer en 2016.

À la suite des travaux de la conférence nationale sur la logistique de juillet 2015, un plan d'action pour la stratégie nationale « France Logistique 2025 » avait également été élaboré, déclinant dans son volet portuaire, les ambitions de la France en matière d'optimisation des infrastructures, de renforcement des portes du territoire avec en particulier la fluidification du passage portuaire, et la massification des flux et la complémentarité des modes de transport.

En janvier 2016, le Premier ministre avait en sus confié à quatre binômes de parlementaires des missions portant sur le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité des principales portes d'entrée maritimes françaises, et concernant l'axe Seine, l'axe Nord, l'axe Rhône-Méditerranée et la façade Atlantique.

Cette étape doit aujourd'hui être complétée et il faut désormais franchir un nouveau cap pour affirmer notre ambition pour nos ports.

À cet égard, depuis l'annonce d'une « nouvelle stratégie nationale portuaire » par le Premier ministre aux *Assises de la mer* en 2017 et en dépit de nombreuses consultations menées par le ministère des transports avec les acteurs du secteur, aucun document n'a été produit publiquement à ce jour. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait d'ailleurs appelé le Gouvernement à présenter sa stratégie sans plus attendre dès février 2019[1].

Principales portes d'entrée des marchandises sur le territoire national, ces infrastructures essentielles doivent engager une mutation profonde pour être compétitives, tout en respectant l'environnement. Il s'agit donc d'atteindre un triple objectif : économique, social et environnemental.

[1] La compétitivité des ports français à l'horizon 2020 : l'urgence d'une stratégie. Rapport d'information n° 312 (2018-2019) de MM. Hervé Maurey et Michel Vaspart, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 13 février 2019.

Les ports doivent être des acteurs économiques qui sortent des limites de leur territoire : hinterland, coopération dans des structures de façade ou d'axe... Situés à l'interface de routes maritimes et de réseaux de transports multimodaux, ils ont vocation à se positionner comme des acteurs coordonnateurs démontrant une forte valeur ajoutée dans la mise en place de chaînes logistiques intégrées, économiquement compétitives et pérennes, favorisant des modes de transports de marchandises plus écologiques et donc les modes massifiés.

Dans un contexte de relance de l'économie, ils constituent des lieux privilégiés de réindustrialisation de nos territoires, capables de renforcer la présence de la France dans les réseaux mondiaux et de contribuer à la vitalité du tissu industriel national en constituant d'importants bassins d'emplois. Il faut conforter leur vocation à être des lieux d'implantation privilégiés d'activités industrielles et économiques génératrices de trafics maritimes.

Plus que jamais, ces enjeux économiques doivent s'exprimer en respectant l'environnement. C'est pourquoi la poursuite de leur développement passe par une accélération de leur transition écologique, notamment en favorisant le report modal vers des transports écologiquement plus vertueux (ferroviaire et fluvial).

Cela ne pourra se faire sans investissements massifs dans nos infrastructures.

Nos ports souffrent en particulier du sous-investissement chronique dans les réseaux de desserte fluviaux et ferroviaires, pourtant indispensables à la fluidité et la massification du transport de marchandises, à la performance de notre chaîne logistique ainsi qu'à sa transition écologique. Plus de 80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier (hors oléoducs) quand 50 % du fret conteneurisé du port d'Hambourg est acheminé par voie ferroviaire ou fluviale.

Si la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) fixe une trajectoire ambitieuse pour les investissements de l'État dans les infrastructures et les systèmes de transport - avec une augmentation de 40 % de l'investissement de l'État sur la période 2019-2023 par rapport à la période 2014 -2018 et 2,3 milliards d'euros prévus sur 10 ans pour renforcer l'efficacité et le report modal dans le transport de marchandises -

elle apparaît insuffisante pour améliorer significativement la desserte des ports maritimes français, d'autant plus que ce montant global ne concerne pas uniquement la desserte des ports. Au-delà de la seule question de la desserte des ports maritimes, les investissements dans les infrastructures portuaires représentent à l'heure actuelle moins de 3 % des investissements de l'État dans les infrastructures de transports et les dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France consacrées au secteur portuaire ne représentent que 1,25 % du budget total de l'Agence.

Enfin, afin d'atteindre ces objectifs, il est indispensable que tous les acteurs concernés puissent participer à la gouvernance des grands ports maritimes. Ainsi, les acteurs privés et les collectivités territoriales qui contribuent au financement, au fonctionnement et au rayonnement des places portuaires doivent être davantage associés aux décisions.

La présente proposition de loi et son rapport annexé entendent répondre à l'ensemble de ces problématiques en fixant des ambitions fortes et des moyens adaptés pour nos ports, afin de leur donner un nouvel élan.

Elles constituent la traduction législative des travaux de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes, dont le rapport « "Réarmer" nos ports dans la compétition internationale »[2] a été adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 1er juillet 2020.

Mise en place en novembre 2019, cette mission, présidée par Martine FILLEUL et dont le rapporteur était Michel VASPART, comprenait douze membres[3]. Elle a mené un travail d'investigation approfondi, organisant une trentaine d'auditions et une dizaine de déplacements, et s'est intéressée en particulier aux GPM relevant de l'État. Le rapport d'information issu de ses travaux formule dix propositions, assorties de quatre recommandations de court terme.

La présente proposition de loi vise dès lors à créer un cadre propice à la reconquête de parts de marché pour nos ports maritimes, en particulier les GPM relevant de l'État, tête de pont et premières portes d'entrée du commerce extérieur français.

[2] Rapport d'information n° 580 (2019-2020) tomes I et II, de M. Michel Vaspart, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 1er juillet 2020.

[3] Mme Martine Filleul, présidente ; M. Michel Vaspart, rapporteur ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Jean-Pierre Corbisez, Hervé Gillé, Jordi Ginesta, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Pascal Martin, Mme Évelyne Perrot, M. Christophe Priou.

Le **chapitre Ier** de la proposition de loi comporte plusieurs dispositions destinées à moderniser et améliorer la gouvernance des ports français.

L'**article 1er** tend à instituer une stratégie nationale portuaire et acte la création d'un Conseil national portuaire et logistique, chargé notamment du suivi de cette stratégie, au sein du code des transports.

L'**article 2** vise à modifier la composition et le fonctionnement des conseils de surveillance des grands ports maritimes afin d'y associer davantage les acteurs économiques locaux et les collectivités territoriales.

L'**article 3** prévoit de modifier la procédure de nomination et de révocation des directeurs généraux des grands ports maritimes, de généraliser l'établissement de lettres de mission à leur intention et de renforcer l'incitation à la performance dans le cadre de leurs rémunérations.

L'**article 4** tend à renforcer les pouvoirs des conseils de développement des grands ports maritimes.

L'**article 5** modifie le fonctionnement des conseils de coordination interportuaire.

Dans l'objectif de renforcer l'attractivité et la compétitivité des grands ports maritimes, le **chapitre II** comporte plusieurs dispositions relatives à l'exploitation des GPM.

L'**article 6** tend notamment à instituer un contrat pluriannuel d'objectifs et de performance (COP) entre chaque grand port maritime, l'État et les collectivités territoriales intéressées ou leurs groupements, à clarifier le champ des dépenses non-commerciales des grands ports maritimes, prises en charge par l'État, et à créer des chartes villes-ports pour inciter les grands ports maritimes à formaliser, avec les collectivités territoriales dont une partie du territoire est située dans la circonscription du port, des projets communs dans les domaines de l'aménagement, de la recherche, du développement économique et de la transition écologique.

Le **chapitre III** rassemble des dispositions visant à renforcer l'information du Parlement sur la politique portuaire nationale.

Les **articles 7 à 11** comportent des demandes de rapport du Gouvernement au Parlement sur quatre sujets d'intérêt majeur : l'assujettissement des GPM à la taxe foncière, les leviers permettant de dynamiser l'attractivité des zones

industrialo-portuaires, la progression de la stratégie des « nouvelles routes de la soie » de la République populaire de Chine, les conséquences économiques et sociales de l'éventuelle extension de la convention collective nationale unifiée ports et manutention aux ports intérieurs, dans le contexte de l'intégration des ports de l'axe Seine (Le Havre-Rouen-Paris), déjà rapprochés au sein du GIE HAROPA, qui deviendra un établissement public de l'État en application de l'article 130 de la LOM, et enfin les conséquences économiques et sociales des mutations de l'emploi des dockers et leurs enjeux, notamment en termes de formation, à l'aune de la transformation numérique des ports et de la chaîne logistique, de l'essor de l'intelligence artificielle et des technologies de l'information et de la communication.

Dans la perspective d'accroître les moyens de nos ports maritimes et de soutenir le verdissement du transport de marchandises, le **chapitre IV** est consacré à la massification des acheminements portuaires.

L'**article 12** propose d'élever la trajectoire d'investissements de l'Agence de financement des infrastructures de transport entre 2021 et 2027 fixée par la LOM.

Par cohérence, l'**article 13** procède aux ajustements nécessaires dans le rapport annexé à la LOM et précise que les moyens supplémentaires sont destinés au cinquième programme d'investissements prioritaires, dédié au renforcement de l'efficacité et du report modal dans le transport de marchandises.

L'**article 14** vise à prolonger jusqu'en 2025 le dispositif de suramortissement fiscal institué par la loi de finances pour 2019 pour les investissements concourant au verdissement du transport maritime et des infrastructures portuaires.

L'**article 15** tend à prévoir l'obligation d'introduire dans les conventions de terminal une part dégressive du montant de la redevance due en fonction de la performance environnementale de la chaîne de transport pour favoriser les modes de transport écologiques. Il propose également de fixer un objectif minimum de recours aux modes massifiés pour les GPM disposant d'un accès ferroviaire ou fluvial.

L'**article 16** tend à modifier la tarification des prestations de manutention pour favoriser le développement du transport fluvial.

Le **chapitre V** de la proposition de loi regroupe les dispositions finales.

L'**article 17** traite des conséquences financières pour l'État de la proposition de loi.

L'**article 18** renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités d'application de cette proposition de loi.

Enfin, le **rapport annexé** à la présente proposition de loi détermine les moyens nécessaires au renforcement de la compétitivité des ports français et des modes massifiés de transport de marchandises. Il appelle l'État à saisir l'opportunité de la relance économique post-crise du Covid-19 pour déployer un plan de soutien de 150 millions d'euros par an sur 5 ans pour les ports, associé à un doublement des moyens consacrés par la LOM au report modal vers les transports massifiés de fret (ferroviaire, fluvial) pour atteindre près de 5 milliards d'euros sur 10 ans afin de renforcer la desserte de nos ports. Ces deux programmes doivent permettre de consolider la situation financière des ports français, d'accompagner la transition écologique de notre économie et de favoriser des relocalisations industrielles, afin de soutenir les trafics portuaires. En complément, l'État devra augmenter sa prise en charge des dépenses non commerciales des GPM dans une logique d'incitation à la performance, afin de les doter de marges de manoeuvre. Enfin, le rapport annexé prévoit un triplement du soutien de l'État au transport combiné, pour atteindre près de 80 millions d'euros annuels dès 2021. Cette augmentation est conçue pour bénéficier en priorité aux trajets intérieurs.

N° 80 *rect*.

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2020

PROPOSITION DE LOI

*relative à l'***amélioration** *de la* **gouvernance** *et au* **renforcement** *de la* **performance** *des* **ports maritimes français**,

PRÉSENTÉE

Par Mme Martine FILLEUL, MM. Michel DAGBERT, Gilbert-Luc DEVINAZ, Hervé GILLÉ, Olivier JACQUIN, Mme Angèle PRÉVILLE, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE et Joël BIGOT,

Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Proposition de loi relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français.

CHAPITRE IER

Moderniser et améliorer la gouvernance des ports français

Article 1er

I. – Le chapitre II du titre Ier du livre II de la première partie du code des transports est ainsi modifié :

1° Après la section 1, est insérée une section 1*bis* A ainsi rédigée :

« *Section 1 bis* A

« Le Conseil national portuaire et logistique

« *Art. L. 1212-2.* – Le Conseil national portuaire et logistique est composé de représentants de l'État, des ports maritimes mentionnés aux 1° à 3° de l'article L. 5311-1, des collectivités territoriales ou leurs groupements responsables de la gestion d'un port maritime faisant partie d'un ensemble géographique pour lequel a été mis en place un conseil de coordination interportuaire mentionné à l'article L. 5312-12, de l'établissement public mentionné à l'article L. 4311-1, de représentants des établissements gestionnaires d'infrastructures terrestres, de personnalités qualifiées nommées par l'autorité compétente de l'État, du monde économique, dont France Logistique, du personnel des ports mentionnés aux 1° à 3° de l'article L. 5311-1, des ouvriers dockers mentionnés à l'article L. 5343-1 et du Haut-commissaire au plan institué par le décret n° 2020-1101 du 1er septembre 2020 instituant un haut-commissaire au plan. Il comprend parmi ses membres deux députés et deux sénateurs. Il est renouvelé tous les trois ans.

« Le conseil a pour mission, en tenant compte des particularités, des atouts et des besoins de chaque territoire :

« 1° D'assurer le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation de la stratégie nationale portuaire mentionnée à l'article L. 1212-3-3-1 du présent code ;

« 2° De conseiller et soutenir les ports maritimes mentionnés aux 1° et 2° de l'article L. 5311-1 dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets, notamment en faveur de la transition écologique ;

« 3° De centraliser, mettre à disposition et partager les informations relatives aux projets en matière de développement portuaire et d'infrastructures de transports dont il a connaissance ;

« 4° De favoriser la mutualisation des moyens d'expertise et de services entre les ports maritimes mentionnés aux mêmes 1° et 2° ;

« 5° De recenser les distorsions de concurrence constatées dans l'accès aux services portuaires et aux infrastructures portuaires ;

« 6° De surveiller l'évolution des coûts du passage portuaire dans les ports maritimes mentionnés auxdits 1° et 2° et de la compétitivité de la chaîne logistique nationale ;

« 7° Pour le secteur portuaire, évaluer l'utilisation des fonds européens structurels et d'investissement et assister le Gouvernement dans sa mission de définition, de mise en œuvre et de suivi des politiques nationales et européennes ;

« 8° Mettre en œuvre toutes autres actions qui lui sont confiées par l'État et les collectivités territoriales en relation avec sa mission.

« Il peut solliciter pour ses travaux le concours de toute personne pouvant éclairer ses débats.

« Il remet chaque année au président de la République et au Parlement un rapport rendant compte de l'exécution de ses travaux. Le compte rendu des débats et les contributions personnelles de ses membres peuvent être joints au rapport.

« *Art. L. 1212-2-1.* – Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de la présente section. » ;

2° Après la section 1 *bis*, est insérée une section 1 *ter* A ainsi rédigée :

« *Section 1* ter A

« Stratégie nationale portuaire

« *Art. L. 1212-3-3-1.* – La stratégie nationale portuaire fixe les orientations à long terme de l'État et les modalités de son action pour le développement et la promotion des ports maritimes mentionnés aux 1° à 3° de l'article L. 5311-1 ainsi que pour l'amélioration des dessertes intermodales de ces ports et de la fluidité de la chaîne logistique, dans un objectif d'aménagement des territoires, de développement économique et de transition écologique.

« Elle détermine les dépenses et recettes prévisionnelles nécessaires à sa mise en œuvre dans le cadre de programmes d'investissements pluriannuels. Elle accorde une priorité au développement des infrastructures de transports de marchandises nécessaires pour la desserte des places portuaires mentionnées au premier alinéa du présent article.

« Les politiques publiques et réformes mises en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale portuaire font l'objet d'une évaluation qualitative de leurs impacts au regard de de critères environnementaux et sociaux. Ces évaluations peuvent être réalisées par des organismes publics indépendants.

« *Art. L. 1212-3-3-2.* – La stratégie mentionnée à l'article L. 1212-3-3-1 est actualisée et présentée au Parlement au moins une fois tous les cinq ans. »

II. – Le 3° de l'article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales est complété par un *h* ainsi rédigé :

« *h*) La stratégie nationale portuaire mentionnée à l'article L. 1212-3-3-1 du code des transports. »

III. L'article L. 4311-8 du code des transports est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le contrat prend en compte les orientations fixées par la stratégie nationale portuaire, notamment en matière de développement de la logistique fluviale par le report modal et du transport de marchandises par voie d'eau. »

IV. – Le I du présent article entre en vigueur à la date prévue par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article 17 de la présente loi, et au plus tard le 1er janvier 2022. Les ministres chargés de la mer, des ports maritimes, de l'économie et du budget définissent par convention les modalités de mise en place du conseil national portuaire et logistique.

V. – Le II du présent article entre en vigueur lors du prochain renouvellement général des conseils régionaux. Il s'applique aux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires à compter de cette même date.

Article 2

I. – La sous-section 1 de la section 2 du chapitre II du titre Ier du livre III de la cinquième partie du code des transports est ainsi modifiée :

1° L'article L. 5312-7 est ainsi modifié :

a) Le 1° est ainsi rédigé :

« 1° Le préfet de la région du siège du port ou son suppléant, qu'il désigne à titre permanent ; »

b) Le 4° est ainsi rédigé :

« 4° Une à trois personnalités qualifiées nommées par l'autorité compétente de l'État, après avis du président du conseil régional, selon qu'il s'agit d'un grand port maritime d'importance nationale ou d'importance européenne et internationale, dont la distinction est précisée par voie réglementaire ; »

c) Après le même 4°, sont insérés des 5,° 6°, 7° et 8° ainsi rédigés :

« 5° Le président du conseil de développement mentionné à l'article L. 5312-11 ;

« 6° Le président de l'union maritime et portuaire locale ;

« 7° Un représentant de SNCF-Réseau ;

« 8° Un représentant de l'établissement public chargé de la gestion des voies navigables ; »

d) La première phrase du dernier alinéa est complétée par les mots : « parmi les membres représentant les collectivités territoriales » ;

2° L'article L. 5312-8 est ainsi modifié :

a) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il détermine dans son règlement intérieur ses méthodes de travail et les modalités de prévention des conflits d'intérêts. » ;

b) Le quatrième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce rapport porte, le cas échéant, sur la mise en œuvre de l'article L. 5312-14-1 par le directoire. » ;

3° La seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 5312-8-1 est supprimée.

II. – Le I entre en vigueur à la date prévue par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article 17 de la présente loi et au plus tard le 1er janvier 2022.

Article 3

L'article L. 5312-9 du code des transports est ainsi modifié :

1° Après le mot : « décret », la fin du deuxième alinéa est ainsi rédigée : « sur proposition du conseil de surveillance, après avis du président du conseil régional de la région dans laquelle se trouve le siège du port. » ;

2° Après le même deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application du deuxième alinéa, le conseil de surveillance constitue en son sein un comité de sélection. » ;

3° Le troisième alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Sa rémunération comporte une part variable significative, liée aux résultats obtenus dans l'exercice de ses fonctions par rapport aux objectifs qui lui sont assignés chaque année par une lettre de mission du ministre chargé des ports maritimes. La part variable de sa rémunération est définie par voie réglementaire. » ;

4° Après le même troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le conseil de surveillance peut demander à l'autorité compétente de l'État la révocation du président du directoire après un vote à bulletin secret. »

Article 4

La première phrase du cinquième alinéa de l'article L. 5312-11 du code des transports est ainsi rédigée : « Le conseil de développement rend un avis conforme sur le projet stratégique du port mentionné à l'article L. 5312-13 et des avis sur les projets d'investissements et la politique tarifaire du grand port maritime. »

Article 5

L'article L. 5312-12 du code des transports est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est ainsi modifié :

a) Après le mot : « navigables », la fin est ainsi rédigée : « est créé par décret pour chaque façade maritime. » ;

b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Il se réunit au moins trois fois par an. » ;

2° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il doit être compatible avec la stratégie mentionnée à l'article L. 1212-3-3-1. » ;

3° Après le mot : « coordination », la fin du troisième alinéa est ainsi rédigée : « sont, à leur demande, associés à ses travaux. »

Chapitre II

Renforcer l'attractivité et la compétitivité des grands ports maritimes

Article 6

I. – La section 3 du chapitre II du titre Ier du livre III de la cinquième partie du code des transports est ainsi modifiée :

1° Après le même article L. 5312-13, sont insérés des articles L. 5312-13-1 et L. 5312-13-2 ainsi rédigés :

« *Art. L. 5312-13-1.* – Le grand port maritime conclut un contrat pluriannuel d'objectifs et de performance avec l'État et, le cas échéant, avec les collectivités territoriales intéressées ou leurs groupements, qui a notamment pour objet de :

« 1° Préciser les modalités de mise en œuvre du projet stratégique dans leurs domaines de compétences respectifs et les programmes d'investissement associés ;

« 2° Préciser les orientations de la politique de dividendes versés à l'État par le grand port maritime, afin d'assurer une visibilité financière pluriannuelle à l'établissement ;

« 3° Déterminer une trajectoire de maîtrise des dépenses non commerciales du grand port maritime, prises en charge par l'État dans les conditions fixées à l'article L. 5312-13-2.

« *Art. L. 5312-13-2.* – L'État prend en charge une part substantielle des dépenses non commerciales des grands ports maritimes selon une trajectoire déterminée par le contrat

mentionné à l'article L. 5312-13-1 et dans un objectif de maîtrise de leur évolution et d'incitation à la performance.

« Ces dépenses comprennent les dépenses de dragage, d'exploitation et d'entretien des écluses d'accès et des chéneaux d'accès maritimes, la construction, l'extension et le renouvellement des ouvrages de protection contre la mer, les frais de fonctionnement de la capitainerie, la sûreté et la sécurité portuaire, la gestion environnementale du domaine des grands ports maritimes ainsi que l'entretien opérationnel du domaine naturel terrestre.

« Un décret en Conseil d'État, pris après avis du conseil national mentionné à l'article L. 1212-1-1, fixe les conditions d'application du présent article et précise la liste des dépenses mentionnées au premier alinéa du présent article. » ;

2° Après l'article L. 5312-14, il est inséré un article L. 5312-14-1 A ainsi rédigé :

« *Art. L. 5312-14-1 A.* – Les grands ports maritimes concluent avec les communes et groupements de collectivités territoriales dont une partie du territoire est située dans leur circonscription administrative une charte formalisant leurs projets communs dans les domaines de l'aménagement, de la recherche, du développement économique et de la transition écologique. »

II. – Les 2° et 3° du I du présent article entrent en vigueur à la date prévue par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article 17 de la présente loi, et au plus tard le 1er janvier 2022.

Chapitre III

Renforcer l'information du Parlement sur la politique portuaire nationale

Article 7

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant le coût financier, pour chaque grand port maritime, de l'assujettissement de tout ou partie de leur domaine à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, des conséquences pour leurs amodiataires et proposant une modalité particulière pour l'évaluation de leur valeur locative. Ce rapport proposera plusieurs tarifs pour les éléments concernés du domaine des grands ports maritimes.

Article 8

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les leviers permettant de dynamiser l'attractivité des zones industrialo-portuaires, présentant les avantages et les inconvénients de la création de zones franches douanières dans la circonscription des grands ports maritimes ou à proximité de celle-ci et présentant les éventuelles conséquences, pour le transport de marchandises à destination ou en provenance de la France, de la création de zones franches au Royaume-Uni.

Article 9

Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur les conséquences économiques et sociales de l'extension de la convention collective nationale unifiée ports et manutention aux ports intérieurs.

Article 10

Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur les conséquences économiques et sociales des mutations de l'emploi des dockers et leurs enjeux, notamment en termes de formation, à l'aune de la transformation numérique des ports et de la chaîne logistique, de l'essor de l'intelligence artificielle et des technologies de l'information et de la communication.

Article 11

Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif à la progression de la stratégie des nouvelles routes de la soie de la République populaire de Chine, qui précise notamment l'état des participations détenues par des entreprises publiques chinoises dans le secteur maritime et portuaire français, ainsi que les conséquences de ce programme sur l'organisation des chaînes logistiques.

Chapitre IV

Accroître les moyens de nos ports maritimes et soutenir le verdissement du transport de marchandises

Article 12

L'article 2 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités est ainsi modifié :

1° La seconde ligne du tableau constituant le deuxième alinéa est ainsi modifiée :

a) À la quatrième colonne, le nombre : « 2 687 » est remplacé par le nombre : « 2 975 » ;

b) À l'avant-dernière colonne, le nombre : « 2 580 » est remplacé par le nombre : « 2 868 » ;

c) À la dernière colonne, le nombre : « 2 780 » est remplacé par le nombre : « 3 068 » ;

2° Au dernier alinéa, le nombre : « 14,3 » est remplacé par le nombre : « 15,7 ».

Article 13

I. – Le rapport annexé à la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités est ainsi modifié :

1° Au quatrième alinéa du I, le nombre : « 13,7 » est remplacé par le nombre : « 14,6 » ;

2° La deuxième ligne du tableau constituant le cinquième alinéa du I est ainsi modifiée :

a) À la quatrième colonne, le nombre : « 2 687 » est remplacé par le nombre: « 2 975 » ;

b) À l'avant-dernière colonne, le nombre : « 2 580 » est remplacé par le nombre : « 2 868 » ;

c) À la dernière colonne, le nombre : « 2 780 » est remplacé par le nombre : « 3 068 » ;

3° Au sixième alinéa du I, le nombre : « 14,3 » est remplacé par le nombre : « 15,7 » ;

4° Le quarante-sixième alinéa du II est ainsi modifié :

a) Le chiffre : « 1 » est remplacé par le chiffre : « 2 » ;

Le chiffre : « 2,3 » est remplacé par le chiffre : « 4,6 ».

II. – Sont approuvés les moyens consacrés au renforcement de la compétitivité des ports français figurant dans le rapport annexé à la présente loi.

Article 14

À la fin des 1° et 2°, aux premier et dernier alinéas du 3° et au 4° du I et à la première phrase du premier alinéa du III de l'article 39 decies C du code général des impôts, l'année : « 2022 » est remplacée par l'année : « 2025 ».

Article 15

Le I de l'article L. 5312-14-1 du code des transports est ainsi modifié :

1° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :

a) Les mots : « peuvent prévoir » sont remplacés par le mot : « prévoient » ;

b) Les mots : « du trafic ou » sont supprimés.

2° Après le même deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les grands ports maritimes disposant d'un accès fluvial ou ferroviaire, elles fixent un objectif de part modale des modes massifiés d'au moins 20% des trafics opérés par l'amodiataire du domaine public. »

Article 16

L'article L. 5343-1 du code des transports est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Ces travaux font l'objet d'une facturation directe par la société de manutention au donneur d'ordre. »

Chapitre V

Dispositions finales

Article 17

Les conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 18

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de la présente loi.

RAPPORT ANNEXÉ

Le présent rapport annexé à la loi relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français s'inscrit dans le prolongement du rapport annexé à la loi d'orientation des mobilités, et en particulier de son cinquième programme d'investissement qui vise à renforcer l'efficacité et le report modal dans le transport de marchandises. Il précise, pour la période 2021 à 2027, les priorités et les moyens à mettre en œuvre dans l'objectif de renforcer la compétitivité des ports maritimes français, en cohérence avec la programmation financière prévue au chapitre IV de la présente loi et il a vocation à compléter la stratégie nationale portuaire.

I. – Mettre en œuvre un plan de relance portuaire, améliorer le pilotage stratégique des grands ports maritimes et accompagner la transformation de leur modèle économique

1) Plan de relance

Dans le contexte de la crise sanitaire actuelle, l'État engage un plan de relance et de soutien à destination des grands ports maritimes placés sous sa tutelle et des ports d'importance stratégique placés sous la tutelle des collectivités territoriales ou de leurs groupements, à hauteur de 150 millions d'euros par an pendant cinq ans. Par cette action pluriannuelle, l'État marque son soutien aux infrastructures portuaires, qui constituent les lieux privilégiés de réindustrialisation des territoires, capables de renforcer la présence de la France dans les réseaux économiques et logistiques mondiaux.

Ces fonds devront être utilisés selon trois objectifs complémentaires :

- soutenir la trésorerie des ports maritimes concernés, pour leur permettre d'améliorer leur attractivité notamment par le biais de réductions consenties sur les droits de port et les redevances domaniales ;
- permettre aux ports maritimes concernés d'investir massivement en faveur de la transition écologique et numérique pour créer les conditions favorables au verdissement de la flotte de commerce et de notre industrie, dans le cadre de programmes

d'équipement et d'aménagement (branchements électriques à quai, conception de terminaux pour le stockage de gaz naturel liquéfié et de stations d'avitaillement et de soutage en gaz naturel liquéfié, collecte des déchets, économie circulaire, drones, applications informatiques de suivi du trafic, d'enregistrement des formalités administratives et participant à l'amélioration de la fluidité de la chaîne logistique nationale) ;

- accompagner des relocalisations industrielles sectorielles, en soutenant les porteurs de projet dans leurs implantations sur le domaine portuaire, notamment les infrastructures de production d'énergies renouvelables et les projets de développement d'énergies marines renouvelables.

2) Donner une visibilité pluriannuelle aux ports maritimes

La forte instabilité constatée dans la compensation, par l'État, des charges liées au dragage dans les grands ports maritimes placés sous sa tutelle, les a pénalisés. Afin de clarifier les orientations et la politique de l'État à l'égard de ses grands ports maritimes, un contrat pluriannuel d'objectifs et de performance sera mis en place. L'objectif est notamment d'assurer une visibilité pluriannuelle aux grands ports maritimes sur la politique de dividendes de l'État et de définir les voies et moyens permettant de maîtriser les dépenses non-commerciales de ces établissements publics, pour lesquelles l'État augmentera sa participation selon une trajectoire glissante sur dix ans. Le montant de cette prise en charge serait fixé à 170 millions d'euros en 2021 et baissera progressivement pour atteindre 140 millions d'euros en 2031. Parallèlement, l'État étudiera la piste d'un financement de certaines des dépenses non-commerciales des grands ports maritimes *via* un crédit d'impôt sur les sociétés.

3) Financement

En conséquence, la progression des crédits de paiement de l'action 43 du programme 203 de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », en euros courants, entre 2021 et 2031, s'effectuera selon le calendrier suivant :

Programmation financière 2021-2031 (en €)

Programme 203 « Infrastructures et services de transport » – mission « Écologie, développement et mobilité durables »

Programme 203 / années	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
dont Action 43 - ports	321 961 836	318 961 836	315961 836	312 961 836	309 961 836	156 961 836	153 961 836	150 961 836	147 961 836	144 961 836	141 961 836

II. – Renforcer la compétitivité et la fluidité du transport de marchandises et de la chaîne logistique française

1) Infrastructures

Après des décennies de sous-investissement, un effort conséquent doit être consacré à la rénovation des réseaux de transports massifiés de marchandises permettant de soutenir les exportations françaises et de renforcer la compétitivité des ports français, en cohérence avec le premier programme d'investissement prioritaire défini par la loi d'orientation des mobilités. La priorité doit en particulier être donnée à la rénovation des capillaires ferroviaires fret, en particulier des lignes permettant d'acheminer les productions céréalières vers les ports maritimes pour l'export et dont le maintien est parfois menacé.

En complément de la réalisation de la liaison ferroviaire internationale Lyon-Turin, l'État soutient le contournement ferroviaire global de l'agglomération lyonnaise, par la réalisation concomitante du barreau nord-est et du barreau sud-est, afin de préserver les trafics des ports de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône. La seule réalisation de la section Lyon-Turin serait susceptible de fragiliser les ports français dont une partie des trafics pourraient être détournés vers les ports italiens.

2) Augmenter le soutien au transport combiné

Un renforcement des aides à l'exploitation des services réguliers de transport combiné est nécessaire pour pallier le différentiel de compétitivité entre les transports massifiés et la route, généré par les coûts de transbordement. Les aides françaises sont en outre bien moindres que celles versées par d'autres pays européens.

Pour répondre à cette double problématique, les montants prévus à ce titre par la loi de finances pour 2020 sont triplés dès 2021 pour atteindre près de 80 millions d'euros annuels. Cette augmentation doit bénéficier en priorité aux trajets intérieurs.

3) Logistique

À la massification du transport de marchandises doit répondre une fluidification des chaînes logistiques françaises, notamment par la création de nouvelles plateformes logistiques proches des grands centres urbains. En particulier, la réalisation du canal Seine-Nord Europe suppose de se doter de capacités logistiques suffisantes, sauf à risquer de détourner certains trafics des ports normands.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE VISANT À INSTAURER LE VOTE PAR CORRESPONDANCE POUR L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

La parole à Eric Kerrouche
Sénateur des Landes,
Vice-président à la numérisation du travail parlementaire et des pratiques démocratiques.

Texte déposé le 14 novembre 2020

Deux principes caractérisent la démocratie : l'unique source et arbitre du pouvoir est le peuple ; ce pouvoir n'est concédé aux dirigeants que pour un laps de temps déterminé, sanctionné par des élections.

Le droit électoral - qui décline ces principes - devient donc un enjeu démocratique, comme politique, quand on constate l'auto-exclusion, qu'elle soit volontaire ou pas, d'une part de l'électorat, alors qu'aucune voix ne devrait peser plus qu'une autre.

C'est encore un enjeu, lorsque le rythme de la démocratie est remis en question par une pandémie et que le gouvernement en place refuse consciencieusement toutes propositions d'aménagement – excepté le report des élections - alors que d'autres pays ont su composer avec l'inattendu et concilier exigences sanitaires et démocratiques.

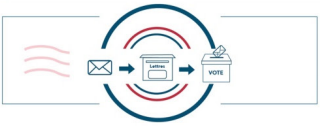
En mars 2020, le processus des élections municipales est interrompu et le second tour reporté. À cet instant, nul ne connaît la date du second tour et encore moins son taux de participation qui se révélera par la suite catastrophique. Nul ne se doute non plus, que le même épisode se reproduira l'année suivante à l'occasion des scrutins départementaux et régionaux, avec les mêmes atermoiements sur le calendrier électoral.

Comme dans beaucoup de compartiments de nos vies pendant la crise sanitaire, l'incertitude et l'imprévisibilité dominent. Pour autant, une conception forte de la démocratie la place nécessairement au rang des biens essentiels. Sa continuité doit être assurée. Par conséquent, notre responsabilité politique était de proposer des adaptations de notre droit électoral pour permettre à chacune et chacun de voter, car sans vote, il n'y a pas de démocratie.

Cela donna ainsi lieu à une première proposition de loi en mai 2020, puis quatre autres propositions de loi ordinaires et organiques en novembre 2020 et mars 2021, visant à instaurer le vote par correspondance et le vote sur trois jours.

Par ces différents textes, il ne s'agit pas de rompre avec le rituel républicain du vote à l'urne, mais de moderniser notre démocratie à la fois pour la rendre plus résiliente dans des périodes extraordinaires, et plus structurellement, pour contribuer à répondre à une abstention électorale croissante en facilitant l'acte de vote.

VOTE | PAR CORRESPONDANCE



PROPOSITION DE LOI
d'Éric Kerrouche
sénateur des Landes

COMMENT ÇA FONCTIONNE ?

1 DEMANDE

ÉLECTEUR

Demande :
- À partir du décret de convocation
- Au plus tard le 2ème vendredi précédant le scrutin

Formulaire de demande

AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR PROCURATION

- Enregistrement de la demande et vérification de la capacité électorale sur le Registre électoral unique (REU)
- Affectation d'un numéro
- Transmission de la demande à la Commission de vote par correspondance (VPC)
- Information du (de la) maire
- Accusé de réception auprès de l'électeur

Double du formulaire de demande

MAIRE
- Enregistre la demande

Formulaire de demande

COMMISSION DE VOTE PAR CORRESPONDANCE

- Enregistrement de la demande et vérification de la capacité électorale sur le REU
- Information de l'électeur en cas de rejet de sa demande
- Déclenchement de l'envoi du matériel électoral
- Transmission au maire de la liste des électeurs admis à voter par correspondance

COMMISSION DE PROPAGANDE

- Envoi du matériel de VPC à l'électeur pour une réception au plus tard le lundi précédant le scrutin

Matériel de vote

2 VOTE PAR CORRESPONDANCE

ÉLECTEUR
- Envoi ou dépôt du VPC au plus tard le vendredi précédant le scrutin à 17h

TRIBUNAL JUDICIAIRE
- Sécurisation des VPC
- Enregistrement du VPC et accusé de réception auprès de l'électeur

3 VÉRIFICATION

COMMISSION DE VOTE PAR CORRESPONDANCE

Jour J-2 :
- Opération de vérification de la légalité du vote
- Information de l'électeur du statut de son VPC

Liste des électeurs ayant pris part au VPC

MAIRE

Liste d'émargement avec les mentions des procurations et des VPC

4 OPÉRATION DE VOTE

TRIBUNAL JUDICIAIRE
- Sécurisation des VPC après l'opération de vérification

BUREAU DE VOTE

Jour du scrutin :
- Ouverture des enveloppes d'identification
- Émargement
- Mise en urne de l'enveloppe électorale avec les autres bulletins de vote en gardant l'urne fermée à la clôture du scrutin et après avoir vérifié que l'électeur n'a pas voté directement à l'urne

- Dépouillement avec les autres bulletins déposés à l'urne

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 stipulait dans le premier alinéa de son article unique que « *seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif* ». Cette formule, reprise en partie par l'article 3 de la Constitution de 1958, indique à elle seule combien le vote est déterminant dans notre démocratie parce qu'il s'agit de l'un de nos droits civiques essentiels. C'est d'ailleurs la possibilité de voter pour l'élection du président au suffrage universel qui a transformé l'économie du régime de la 5ième République. La ratification par les Français de cette possibilité en 1962 puis la première élection de 1965 ont donné une nouvelle orientation à notre système politique. Si les dernières années ont montré une progression de l'abstention, les taux de participation qui restent importants à l'élection présidentielle démontrent combien cette échéance est déterminante pour les Français, ce qui implique de pouvoir garantir les conditions de son déroulement, quelles que soient les circonstances.

Or, il n'est pas possible d'exclure le fait que la pandémie de COVID-19 continue à se diffuser après l'année 2020. Or les élections présidentielles de 2022 ne peuvent faire l'objet d'un report puisque cela nécessiterait une révision de l'article 6 de la Constitution. Une telle possibilité est hasardeuse et comporte un risque démocratique. Il est donc impératif de mettre en place des modalités de vote complémentaires de celles qui existent afin de garantir le déroulement dans de bonnes conditions d'un vote que les Français considèrent comme déterminant. La possibilité de vote par correspondance doit être mise en place pour être opérationnelle dans les meilleurs délais.

En effet, le trait distinctif de la période que nous traversons est d'être caractérisée par la multiplication des crises de tout type, ou, de manière plus inédite, par des pandémies comme celle de COVID-19. Cette dernière a très gravement perturbé la vie sociale tout en ayant un impact brutal sur la participation politique, les opérations électorales de 2020 coïncidant avec l'extension de l'épidémie en France : le second tour des élections municipales de 2020 a été inférieur de 20 % à celui de 2014.

La pandémie de COVID 19 montre que ce qui était un phénomène conjoncturel peut se transformer en une réalité structurelle. Pour répondre à ce type de défi, il est absolument nécessaire de construire une démocratie résiliente aussi bien dans son fonctionnement quotidien qu'au moment des élections. Il n'est pas possible que la vie démocratique soit suspendue à des évènements extérieurs qui viennent priver les citoyens de leur capacité à choisir, simplement parce que des situations exceptionnelles n'auraient pas été prises en compte ou suffisamment anticipées. Si tous les compartiments de la vie sociale peuvent et doivent être adaptés lors de ce type de crise, il en va de même s'agissant de la continuité démocratique.

À cet égard, il faut souligner que même pendant cette période de pandémie un nombre non négligeable de pays ou de territoires ont fait le choix d'un maintien des élections. Parmi eux, certains ont décidé d'adapter les opérations électorales, comme ce fut le cas en Corée du Sud. D'autres, comme l'Allemagne ou encore les États-Unis ont pu bénéficier de la possibilité légale qui préexistait de recourir au vote par correspondance, parfois même, en allant plus loin et en systématisant cette solution. Dans des États fédérés comme la Bavière en Allemagne le vote par correspondance est devenu la seule modalité de vote lors du second tour des élections municipales de mars 2020. De son côté la Caroline de Nord, comme d'autres États américains, a modifié sa législation en mai 2020 afin de faciliter le recours au vote postal pour les élections présidentielles de novembre.

La présente proposition de loi organique vise donc à (re) mettre en place cette modalité de vote en France pour les élections présidentielles.

Toutefois, cela ne signifie pas qu'il faille rompre avec la dimension symbolique du vote. Il est simplement question dans cette proposition de loi de faire en sorte qu'une solution complémentaire, celle du vote par correspondance, rende plus facile l'exercice du droit de vote, quelles que soient les conditions dans lesquelles un scrutin se déroule. C'est pourquoi le présent texte ne propose pas que le vote par correspondance pour les élections présidentielles devienne systématique. Il s'agit uniquement de répondre à la demande des électeurs qui souhaitent bénéficier de cette possibilité, ce qui permet par ailleurs un meilleur contrôle.

Reste que la réputation du vote par correspondance est historiquement entachée en France. En effet, la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant

certaines dispositions du code électoral a supprimé cette modalité de vote inscrite dans le code électoral de 1964. Conquête de la Libération, à l'instar du vote par procuration, elle visait à permettre aux personnes valablement empêchées de se rendre aux urnes pour remplir leur devoir de citoyen. Si l'instauration du vote par correspondance résultant de la législation de 1964 généra de la fraude électorale, le dispositif de l'époque explique largement ce phénomène, qu'on en juge :

- la demande de l'électeur se faisait sur papier libre sans autres pièces justificatives d'identité ;
- la quasi-intégralité du processus était centralisée dans chaque mairie ;
- les procédures contradictoires étaient absentes ou quasi-absentes de chacune des étapes du vote par correspondance ;
- les plis de vote par correspondance demeuraient stockés au bureau de poste destinataire jusqu'au jour du scrutin et il n'y avait pas de sécurisation et de centralisation de ceux-ci ;
- les procédures de vérification de la légalité du vote (notamment du bulletin de vote) n'existaient pas. L'unique pièce justificative était la carte électorale jointe au bulletin de vote qui était par la suite retournée à l'électeur ;
- l'enveloppe électorale n'était pas scellée ;
- les enveloppes électorales parvenues hors délai - réputées ne pas être ouvertes - étaient incinérées, sans conservation jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

Pourtant nous ne sommes plus en en 1975, ni au XXe siècle... mais bientôt en 2021 et au XXIe siècle. Les procédures de contrôle se sont renforcées avec le temps, les standards internationaux en matière de droit électoral se sont développés et les moyens informatiques qui font désormais notre quotidien offrent des solutions de contrôle et de sécurisation conséquentes. Autrement dit, la France, qui pratique d'ailleurs le vote par correspondance pour les Français établis hors de France, n'est ni sans expérience, ni sans compétence ou expertise pour instaurer cette modalité de vote de manière sécurisée, comme le font tant d'autres démocraties occidentales.

Les expériences étrangères tendent à montrer, d'une part, que la solution du vote par correspondance tend à se développer et que, d'autre part, elle suscite un intérêt croissant des électeurs.

En Allemagne, le vote par correspondance existe depuis 1957 pour tous les niveaux d'élection. Depuis 2008, la procédure n'impose plus d'indiquer de motif pour y recourir. Le nombre de votants par correspondance croît régulièrement. Pour les élections au Bundestag le nombre d'électeurs ayant voté par correspondance est passé de 8,7 millions en 2002 (18 % des électeurs) à 13,4 millions en 2017 (28,6 %). Au niveau des Länder, le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a tenu des élections municipales les 13 et 27 septembre 2020. Si le taux officiel de participation par vote postal à l'issue du scrutin n'a pas encore été publié certaines agences de presse estimaient qu'il pouvait atteindre un tiers des votes exprimés dans certaines villes.

En Australie, une note du service de recherche du Parlement australien sur les élections de 2016 indiquait une tendance à la hausse du recours au vote postal : 1,2 million de votes par correspondance avaient été enregistrés en 2016 contre 1,1 million en 2013 et un peu moins d'1 million en 2010. Cela représentait, en 2016, plus de 8,5 % des votes exprimés.

Le vote par correspondance connu également un essor important aux États-Unis depuis le début des années 2000. Lors des élections de mi-mandat de 2018, environ un quart des votants a eu recours au vote postal[1]. Ce score a considérablement cru pour l'élection présidentielle de 2020 avec plus de 65 millions de votes par correspondance recueillis.

En Espagne, même s'il demeure marginal, le recours au vote par correspondance tend à croître. Par ailleurs lors des derniers scrutins régionaux de juillet 2020, la situation sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a entraîné une nouvelle hausse du recours au vote par correspondance, lui-même facilité par certaines mesures. Ainsi au Pays basque, le taux de recours au vote par correspondance a atteint 7,2 % en juillet 2020 contre 1,43 % aux élections régionales de 2016.

En Suisse, la votation fédérale du 27 septembre 2020 a également fait apparaître, dans un certain nombre de communes, un recours au vote par correspondance plus large.

---

[1] Si le vote postal existe partout aux États-Unis, trois catégories d'États peuvent être distinguées : cinq États pratiquent le vote postal systématique pour l'ensemble des électeurs et des scrutins : Colorado, Hawaii, Oregon, Utah et Washington. Dans ces États, un bulletin de vote est envoyé automatiquement aì chaque électeur inscrit qui doit le remplir et le renvoyer au bureau électoral du comteì ; deux tiers des États prévoient la possibilité pour les électeurs de recourir au vote postal sans justification ; enfin, un tiers des Eìtats limite le vote postal aux électeurs ayant un motif spécifique.

Au-delà des adaptations techniques nécessaires à la mise en place du vote par correspondance qui sont avant tout des changements d'habitudes (telle la nécessité de systématiser un entre-deux tours de quinze jours), il convient de revenir sur certaines critiques du vote par correspondance qui sont néanmoins régulièrement pointées pour les remettre en perspective et y répondre :

a. S'agissant de la fraude, la plupart des études concluent que le vote par correspondance n'est ni plus ni moins immunisé contre celle-ci que le vote en présentiel. Reste que du point de vue quantitatif, dans les deux cas, les données disponibles démontrent que dans les démocraties occidentales les propensions à la fraude sont extrêmement faibles, certains auteurs parlant même d'un mythe de la fraude électorale. En outre la plupart des études convergent pour conclure que, dans le cas du vote par correspondance, les cas de fraudes massives et organisées sont, sinon impossibles, du moins plus que rares et, de ce fait, aisément décelables. Faudrait-il donc avoir à arbitrer entre une abstention massive et une potentielle fraude marginale que le droit électoral permet de régler lors des contentieux ? Par ailleurs, les modalités techniques mises en œuvre dans les pays qui utilisent déjà le vote par correspondance ont singulièrement évolué dans le temps et permettent à la fois une meilleure traçabilité du vote et des contrôles améliorés qui garantissent la transparence de la procédure.

b. Certains évoquent la faillibilité du service postal. Or, dans l'hypothèse où La Poste serait l'opérateur chargé de l'acheminement des plis, on peut se référer aux propos de la Cour des comptes soulignant plutôt la fiabilité de la Poste : « *pendant la période 2013-2017, La Poste a respecté la très grande majorité des objectifs réglementaires*[2] », assurant ainsi ses missions de prestataire du service universel postal.

c. L'un des autres points évoqués concerne celui de l'orientation partisane des votes par correspondance, c'est-à-dire de la faculté de celui-ci à bénéficier à certaines tendances politiques au détriment d'autres. Il faut ici excepter le cas très particulier de la présidentielle américaine de 2020 durant laquelle le vote par correspondance a été

2 Cour des comptes. « Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre. ». Rapport public annuel 2020, février 2020.

dénoncé par le président américain sortant qui a de fait transformé le vote par correspondance en un objet politique de campagne. La plupart des études disponibles, notamment les plus récentes, font surtout ressortir le fait que, de manière globale, le vote par correspondance ne profite pas à une couleur politique plus qu'à une autre, pas plus qu'il n'accroît la participation au profit d'une tendance politique et au détriment d'une autre.

d. D'autres critiques mettent l'accent sur les pressions qui peuvent s'exercer sur l'électeur, soulignant le risque d'un « vote familial » en cas de vote par correspondance. Ces arguments sont recevables. L'histoire de la construction sociale du vote est une lente évolution vers, à la fois la standardisation des moyens matériels qui concourent à celui-ci (bulletins, enveloppes...), et la rationalisation du lieu dans lequel il se déroule à travers, notamment, l'utilisation de l'urne et de l'isoloir. Toutes ces évolutions sont autant d'éléments qui ont fait en sorte que l'acte de vote devienne un acte personnel par lequel l'électeur s'abstrait des liens sociaux, professionnels et familiaux dans lesquels il s'inscrit. Reste que si le souci de « vote familial » qui traduit les pressions des proches vis-à-vis de l'électeur putatif est légitime, il convient cependant de souligner que ce type de problématiques ne peut pas non plus être totalement écarté lors du vote en présentiel (ou par procuration), le poids de la famille ou d'autres liens pouvant ne pas être négligeable.

e. D'autres études soulignent à juste titre la dynamique du choix électoral et la possibilité pour l'électeur de voir son choix évoluer dans le temps. De plus en plus d'électeurs font leur choix dans la semaine qui précède l'élection, voire le jour même du scrutin. Afin de répondre à cette problématique, la présente proposition de loi suggère que les votes par correspondance reçus ne soient comptabilisés qu'à la fin du processus de vote, de telle façon qu'un électeur qui aurait changé d'avis, entre le moment où il a envoyé son vote et le scrutin à proprement parler, puisse venir voter en présentiel le jour de l'élection, rendant caduc son choix initial fait par correspondance.

f. Enfin d'autres travaux mettent l'accent sur le fait que « l'émotion » ressentie au moment de l'élection serait moins forte par le biais

d'un vote par correspondance que par un vote en présentiel. Si cet argument est également recevable, il n'en demeure pas moins que le vote par correspondance peut aussi, par la facilité qu'il représente, permettre un acte de vote qui n'existerait pas par ailleurs. On peut considérer que même si celui-ci serait émotionnellement moins « rémunérateur » qu'un vote en présentiel, il apporte néanmoins plus de satisfaction que le fait de ne pas voter du tout.

Reste que le vote par correspondance comporte également des avantages induits :

a. Il demeure plus « personnel » que le vote par procuration. Il faut en effet se rappeler que dans le cadre de ce dernier rien n'assure jamais au mandant que le mandataire respecte in fine le choix qui était le sien. Par ailleurs la critique du « vote familial » ou de la pression sociale s'applique tout autant sinon plus au vote par procuration, qu'au vote par correspondance.

b. Dans les études menées le vote par correspondance, voire sa généralisation, est régulièrement accompagné d'une augmentation de la participation qui concerne tous les groupes d'électeurs et particulièrement les plus jeunes et les moins diplômés.

c. Dans des périodes comme celle que nous traversons le vote par correspondance procure la garantie de pouvoir maintenir les échéances démocratiques en assurant une participation satisfaisante. En ce sens, il contribue à la sincérité du scrutin qui implique une égalité devant celui-ci et donc, la possibilité pour chacun de prendre part au vote. En outre, en limitant le risque de déficit de participation, il préserve la légitimité des élus.

Cette proposition de loi organique s'article avec la proposition de loi ordinaire n° 126 (2020-2021) déposée le 14 novembre 2020, visant à mettre en place le vote par correspondance pour les scrutins électoraux et les opérations référendaires de M. Éric Kerrouche. L'article unique étend donc les dispositions de l'article 3 de loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 à la Section 4 du code électoral relative au vote par correspondance qui serait créée par la proposition de loi ordinaire précitée et dont le schéma récapitulatif est annexé. Compte tenu du contexte pour les Français établis hors de France, le vote par correspondance les concernant exige un traitement spécifique.

La mise en place du vote par correspondance tel qu'il est conçu dans la proposition de loi précitée ne constitue pas une remise en cause du rituel républicain que constitue le vote. Elle ne plaide pas pour un basculement vers un système de vote par correspondance systématique mais se présente avant tout comme un moyen de consolider notre démocratie et, du même coup, de la rendre résiliente dans des périodes extraordinaires.

Si la démocratie ne peut en aucune façon se réduire au vote, sans vote il n'y a pas de démocratie. De la même façon qu'il y a une continuité du service public, il doit y avoir une continuité démocratique.

En outre certaines innovations utilisées à l'étranger - par exemple la possibilité de suivre en direct le cheminement de son bulletin de vote en ligne - peuvent venir compléter la tradition de vote ancrée par la mise en place d'une nouvelle scénographie de la démocratie pendant plusieurs semaines et devenant ainsi une nouvelle forme d'incitation au vote.

Il n'est plus excusable de devoir interrompre le cours de la démocratie aujourd'hui. L'imprévisibilité, et donc l'impréparation ne sont plus des arguments recevables. Il convient de sortir de l'improvisation permanente, de faire preuve d'anticipation et d'innovation, et, enfin, de ne pas conditionner la démocratie à des contraintes financières.

N° 127

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2020

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à **instaurer** *le* **vote** *par* **correspondance** *pour l'***élection** *du* **Président** *de la* **République***,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Éric KERROUCHE, Patrick KANNER, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Jérôme DURAIN, Jean-Pierre SUEUR, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Didier MARIE, Joël BIGOT, Patrice JOLY, Sebastien PLA, Mme Claudine LEPAGE, M. Franck MONTAUGÉ, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, M. Hervé GILLÉ, Mme Martine FILLEUL, M. Olivier JACQUIN, Mmes Laurence ROSSIGNOL, Hélène CONWAY-MOURET, M. Rémi CARDON, Mme Corinne FÉRET, MM. Maurice ANTISTE, Jean-Jacques MICHAU, Mmes Sylvie ROBERT, Monique LUBIN, MM. Denis BOUAD, Christian REDON-SARRAZY, Jean-Claude TISSOT, Mmes Michelle MEUNIER, Angèle PRÉVILLE, M. Serge MÉRILLOU, Mmes Isabelle BRIQUET, Nicole BONNEFOY, MM. Gilbert ROGER et Hussein BOURGI,

Sénateurs

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

Proposition de loi organique visant à instaurer le vote par correspondance pour l'élection du président de la République

Article unique

I. – Au premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, la référence : « L. 78 » est remplacée par la référence : « L. 84-12 ».

II. – Un décret pris en Conseil d'État fixe les modalités d'application du I.

III. – La présente loi organique entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 15 juin 2021.

PROPOSITION DE LOI VISANT À INSTAURER LE VOTE PAR CORRESPONDANCE POUR LES SCRUTINS ÉLECTORAUX ET LES OPÉRATIONS RÉFÉRENDAIRES

Texte déposé le 14 novembre 2020

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 stipulait dans le premier alinéa de son article unique que « *seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif* ». Cette formule, reprise en partie par l'article 3 de la Constitution de 1958, indique à elle seule combien le vote est déterminant dans notre démocratie : depuis 200 ans, parce qu'il s'agit de l'un de nos droits civiques essentiels, il fait l'objet d'une intense valorisation symbolique.

Le droit de vote d'abord, puis le suffrage universel ensuite, sont des conquêtes populaires qui se sont construites par étapes. L'opération électorale ne se ramène pas à la seule expression d'une opinion : l'accès au vote est synonyme d'acquisition, puis d'exercice de la citoyenneté tout autant qu'elle constitue une célébration de l'unité sociale de la République. Cette importance particulière des scrutins électoraux dans la vie démocratique explique également pourquoi le vote est une activité codifiée, empreinte d'une certaine gravité. Pour autant, encore faut-il que ce rituel démocratique conserve la même importance et, ensuite, qu'il puisse réellement avoir lieu.

Sur le premier point, les dernières années ont montré un affaiblissement de

la participation démocratique, singulièrement pour les échéances locales. En France, les années quatre-vingt ont constitué une charnière. Si l'on excepte l'élection présidentielle qui enregistre toujours des taux de participation élevés même s'ils déclinent, la montée de l'abstention ne s'est pas démentie depuis, bien au contraire, comme en témoignaient déjà les taux records atteints aux élections municipales de 2008 et de 2014. Les municipales de 2020, qui se sont déroulées dans le contexte de la pandémie de COVID 19 ont vu s'amplifier le phénomène. En mars 2020, au premier tour la participation est tombée à 44,7 %. En juin 2020, la situation était pire encore, la participation s'écroulant à 41,2 %.

Sur le second point, il est évident que la possibilité de participer à un scrutin peut être marquée par certaines difficultés. Au-delà des explications politiques et sociales qui sont bien entendu les plus importantes, les obstacles au vote peuvent être d'ordre organisationnel. Ainsi les individus les plus jeunes, qui sont aussi les plus mobiles, sont-ils les plus fréquemment mal inscrits. En 2014, 31,1 % des 25-34 ans étaient inscrits à une autre adresse que celle où ils résidaient effectivement. À l'autre bout de l'échelle, si la participation des plus de 65 ans est toujours la plus forte, le vieillissement amène une abstention des plus âgés liée, soit à la baisse de la mobilité qui peut se manifester à partir d'un certain âge, soit à un changement de statut comme le passage en maison de retraite. Dans les faits, si l'on considère la participation électorale, on observe une chute assez notable après quatre-vingts ans. Ces exemples montrent que, quand le vote en présentiel n'est pas ou plus possible, il peut être nécessaire de mettre en place des modalités de vote qui soient plus « personnalisées » que le vote par procuration.

Au-delà de ces facteurs bien identifiés, le trait distinctif de la période que nous traversons est d'être caractérisée par la multiplication des crises de tout type, ou, de manière plus inédite, par des pandémies comme celle de COVID-19. Cette dernière a très gravement perturbé la vie sociale tout en ayant un impact brutal sur la participation politique, les opérations électorales de 2020 coïncidant avec l'extension de l'épidémie en France : le second tour des élections municipales de 2020 a été inférieur de 20 % à celui de 2014.

La pandémie de COVID 19 montre que ce qui était un phénomène conjoncturel peut se transformer en une réalité structurelle. Pour répondre

à ce type de défi, il est absolument nécessaire de construire une démocratie résiliente, aussi bien dans son fonctionnement quotidien qu'au moment des élections. Il n'est pas possible que la vie démocratique soit suspendue à des évènements extérieurs qui viennent priver les citoyens de leur capacité à choisir, simplement parce que des situations exceptionnelles n'auraient pas été prises en compte ou suffisamment anticipées. Si tous les compartiments de la vie sociale peuvent et doivent être adaptés lors de ce type de crise, il en va de même s'agissant de la continuité démocratique.

À cet égard il faut souligner que même pendant cette période de pandémie un nombre non négligeable de pays ou de territoires ont fait le choix d'un maintien des élections. Parmi eux, certains ont décidé d'adapter les opérations électorales, comme ce fut le cas en Corée du Sud. D'autres, comme l'Allemagne ou encore les États-Unis ont pu bénéficier de la possibilité légale qui préexistait de recourir au vote par correspondance, parfois même en allant plus loin et en systématisant cette solution. Dans des États fédérés comme la Bavière en Allemagne le vote par correspondance est devenu la seule modalité de vote lors du second tour des élections municipales de mars 2020. De son côté la Caroline de Nord, comme d'autres États américains, a modifié sa législation en mai 2020 afin de faciliter le recours au vote postal.

La présente proposition de loi vise donc à (re)mettre en place cette modalité de vote pour la France. Cette évolution est indispensable du point de vue institutionnel et pratique.

Institutionnellement d'abord, il n'est pas possible d'exclure le fait que la pandémie de COVID-19 continue à se diffuser après l'année 2020. Cela implique donc que dans l'hypothèse, soit d'un maintien aux dates prévues des élections régionales et départementales, soit d'un report de celles-ci à une date plus tardive dans l'année 2021, il est impératif de mettre en place des modalités de vote complémentaires de celles qui existent. Il n'est en effet pas possible de repousser ces échéances après les élections présidentielles afin de ne pas dénaturer la compétition politique et la dynamique propre à chacun de ces scrutins. Par ailleurs, il faut utilement préciser que si les élections locales pourraient faire l'objet d'un report, tel n'est pas le cas de l'élection présidentielle puisque cela nécessiterait une révision de l'article 6 de la Constitution. Une telle possibilité est hasardeuse et com-

porte un risque démocratique. Il est pourtant impératif de garantir le déroulement dans de bonnes conditions d'un vote que les Français considèrent comme déterminant. Dans les deux cas, échéances locales ou nationales, la possibilité de vote par correspondance doit être mise en place dans les meilleurs délais pour être opérationnelle et ce dès les prochains scrutins départementaux et régionaux prévus en 2021.

Pratiquement, et au-delà de la situation actuelle, il ne faut par ailleurs pas oublier que le vote par correspondance peut constituer une opportunité pour une partie de la population, sa praticabilité intrinsèque pouvant amener à une hausse de la participation, voire une moindre diminution de celle-ci. D'autant qu'à l'image de ce qui se fait dans d'autres pays ou pour les procurations, il ne serait pas nécessaire pour un électeur de justifier le recours à cette méthode de vote. Il ne s'agit pas de prétendre ici qu'une modification des modalités techniques du vote suffise en tant que telle à résoudre la crise démocratique. Pour autant, il ne faut pas non plus penser à l'inverse qu'une amélioration de celles-ci soit sans effet.

Toutefois, cela ne signifie pas qu'il faille rompre avec la dimension symbolique du vote. Il est simplement question dans cette proposition de loi de faire en sorte qu'une solution complémentaire, celle du vote par correspondance, rende plus facile l'exercice du droit de vote, quelles que soient les conditions dans lesquelles un scrutin se déroule. C'est pourquoi le présent texte ne propose pas que le vote par correspondance devienne systématique. Il s'agit uniquement de répondre à la demande des électeurs qui souhaitent bénéficier de cette possibilité, ce qui permet par ailleurs un meilleur contrôle.

Reste que la réputation du vote par correspondance est historiquement entachée en France. En effet, la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral a supprimé cette modalité de vote inscrite dans le code électoral de 1964. Conquête de la Libération, à l'instar du vote par procuration, elle visait à permettre aux personnes valablement empêchées de se rendre aux urnes pour remplir leur devoir de citoyen. Si l'instauration du vote par correspondance résultant de la législation de 1964 généra de la fraude électorale, le dispositif de l'époque explique largement ce phénomène, qu'on en juge :

- la demande de l'électeur se faisait sur papier libre sans autres pièces

justificatives d'identité ;

- la quasi-intégralité du processus était centralisée dans chaque mairie ;
- les procédures contradictoires étaient absentes ou quasi-absentes de chacune des étapes du vote par correspondance ;
- Les plis de vote par correspondance demeuraient stockés au bureau de poste destinataire jusqu'au jour du scrutin et il n'y avait pas de sécurisation et de centralisation de ceux-ci ;
- les procédures de vérification de la légalité du vote (notamment du bulletin de vote) n'existaient pas. L'unique pièce justificative était la carte électorale jointe au bulletin de vote qui était par la suite retournée à l'électeur ;
- l'enveloppe électorale n'était pas scellée ;
- les enveloppes électorales parvenues hors délai - réputées ne pas être ouvertes - étaient incinérées, sans conservation jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux...

Pourtant nous ne sommes plus en en 1975, ni au XXe siècle... mais bientôt en 2021 et au XXIe siècle. Les procédures de contrôle se sont renforcées avec le temps, les standards internationaux en matière de droit électoral se sont développés et les moyens informatiques qui font désormais notre quotidien offrent des solutions de contrôle et de sécurisation conséquentes. Autrement dit, la France, qui pratique d'ailleurs le vote par correspondance pour les Français établis hors de France, n'est ni sans expérience, ni sans compétence ou expertise pour instaurer cette modalité de vote de manière sécurisée, comme le font tant d'autres démocraties occidentales.

Les expériences étrangères tendent à montrer, d'une part, que la solution du vote par correspondance tend à se développer et que, d'autre part, elle suscite un intérêt croissant des électeurs.

En Allemagne, le vote par correspondance existe depuis 1957 pour tous les niveaux d'élection. Depuis 2008, la procédure n'impose plus d'indiquer de motif pour y recourir. Le nombre de votants par correspondance croît régulièrement. Pour les élections au Bundestag le nombre d'électeurs ayant voté par correspondance est passé de 8,7 millions en 2002 (18 % des électeurs) à 13,4 millions en 2017 (28,6 %). Au niveau fédéral, le Land de

Rhénanie-du-Nord-Westphalie a tenu des élections municipales les 13 et 27 septembre 2020. Si le taux officiel de participation par vote postal à l'issue du scrutin n'a pas encore été publié, certaines agences de presse estimaient qu'il pouvait atteindre un tiers des votes exprimés dans certaines villes.

En Australie, une note du service de recherche du Parlement australien sur les élections de 2016 indiquait une tendance à la hausse du recours au vote postal : 1,2 million de votes par correspondance avaient été enregistrés en 2016 contre 1,1 million en 2013 et un peu moins d'1 million en 2010. Cela représentait, en 2016, plus de 8,5 % des votes exprimés.

Le vote par correspondance connu également un essor important aux États-Unis depuis le début des années 2000. Lors des élections de mi-mandat de 2018, environ un quart des votants a eu recours au vote postal[1]. Ce score a considérablement cru pour l'élection présidentielle de 2020 avec plus de 65 millions de votes par correspondance recueillis.

En Espagne, même s'il demeure marginal, le recours au vote par correspondance tend à croître. Par ailleurs lors des derniers scrutins régionaux de juillet 2020, la situation sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 a entraîné une nouvelle hausse du recours au vote par correspondance, lui-même facilité par certaines mesures. Ainsi au Pays basque, le taux de recours au vote par correspondance a atteint 7,2 % en juillet 2020 contre 1,43 % aux élections régionales de 2016.

En Suisse, la votation fédérale du 27 septembre 2020 a également fait apparaître, dans un certain nombre de communes, un recours au vote par correspondance plus large.

Au-delà des adaptations techniques nécessaires à la mise en place du vote par correspondance qui sont avant tout des changements d'habitudes (telle la nécessité de systématiser un entre-deux tours de quinze jours), il convient de revenir sur certaines critiques du vote par correspondance qui sont néanmoins régulièrement pointées pour les remettre en perspective et y répondre.

[1] Si le vote postal existe partout aux États-Unis, trois catégories d'États peuvent être distinguées : cinq États pratiquent le vote postal systématique pour l'ensemble des électeurs et des scrutins : Colorado, Hawaii, Oregon, Utah et Washington. Dans ces États, un bulletin de vote est envoyé automatiquement a? chaque électeur inscrit qui doit le remplir et le renvoyer au bureau électoral du comte? ; deux tiers des États prévoient la possibilité pour les électeurs de recourir au vote postal sans justification ; enfin, un tiers des E?tats limite le vote postal aux électeurs ayant un motif spécifique.

a. S'agissant de la fraude, la plupart des études concluent que le vote par correspondance n'est ni plus ni moins immunisé contre celle-ci que le vote en présentiel. Reste que du point de vue quantitatif, dans les deux cas, les données disponibles démontrent que dans les démocraties occidentales les propensions à la fraude sont extrêmement faibles, certains auteurs parlant même d'un mythe de la fraude électorale. En outre la plupart des études convergent pour conclure que, dans le cas du vote par correspondance, les cas de fraudes massives et organisées sont, sinon impossibles, du moins plus que rares et, de ce fait, aisément décelables. Faudrait-il donc avoir à arbitrer entre une abstention massive et une potentielle fraude marginale que le droit électoral permet de régler lors des contentieux ? Par ailleurs, les modalités techniques mises en œuvre dans les pays qui utilisent déjà le vote par correspondance ont singulièrement évolué dans le temps, et permettent à la fois une meilleure traçabilité du vote et des contrôles améliorés qui garantissent la transparence de la procédure.

b. Certains évoquent la faillibilité du service postal. Or, dans l'hypothèse où La Poste serait l'opérateur chargé de l'acheminement des plis, on peut se référer aux propos de la Cour des comptes soulignant plutôt la fiabilité de la Poste : « *pendant la période 2013-2017, La Poste a respecté la très grande majorité des objectifs réglementaires*[2] », assurant ainsi ses missions de prestataire du service universel postal.

c. L'un des autres points évoqués concerne celui de l'orientation partisane des votes par correspondance, c'est-à-dire de la faculté de celui-ci à bénéficier à certaines tendances politiques au détriment d'autres. Il faut ici excepter le cas très particulier de la présidentielle américaine de 2020 durant laquelle le vote par correspondance a été dénoncé par le président américain sortant qui a de fait transformé le vote par correspondance en un objet politique de campagne. La plupart des études disponibles, notamment les plus récentes, font surtout ressortir le fait que, de manière globale, le vote par correspondance ne profite pas à une couleur politique plus qu'à une autre, pas plus qu'il n'accroît la participation au profit d'une tendance politique et au détriment d'une autre.

[2] Cour des comptes. « Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre. ». Rapport public annuel 2020, février 2020.

d. D'autres critiques mettent l'accent sur les pressions qui peuvent s'exercer sur l'électeur, soulignant le risque d'un « vote familial » en cas de vote par correspondance. Ces arguments sont recevables. L'histoire de la construction sociale du vote est une lente évolution vers, à la fois la standardisation des moyens matériels qui concourent à celui-ci (bulletins, enveloppes...), et la rationalisation du lieu dans lequel il se déroule à travers, notamment, l'utilisation de l'urne et de l'isoloir. Toutes ces évolutions sont autant d'éléments qui ont fait en sorte que l'acte de vote devienne un acte personnel par lequel l'électeur s'abstrait des liens sociaux, professionnels et familiaux dans lesquels il s'inscrit. Reste que si le souci de « vote familial » qui traduit les pressions des proches vis-à-vis de l'électeur putatif est légitime, il convient cependant de souligner que ce type de problématiques ne peut pas non plus être totalement écarté lors du vote en présentiel (ou par procuration), le poids de la famille ou d'autres liens pouvant ne pas être négligeable.

e. D'autres études soulignent, à juste titre, la dynamique du choix électoral et la possibilité pour l'électeur de voir son choix évoluer dans le temps. De plus en plus d'électeurs font leur choix dans la semaine qui précède l'élection, voire le jour même du scrutin. Afin de répondre à cette problématique, la présente proposition de loi suggère que les votes par correspondance reçus ne soient comptabilisés qu'à la fin du processus de vote, de telle façon qu'un électeur qui aurait changé d'avis, entre le moment où il a envoyé son vote et le scrutin à proprement parler, puisse venir voter en présentiel le jour de l'élection, rendant caduc son choix initial fait par correspondance.

f. Enfin d'autres travaux mettent l'accent sur le fait que « l'émotion » ressentie au moment de l'élection serait moins forte par le biais d'un vote par correspondance que par un vote en présentiel. Si cet argument est également recevable, il n'en demeure pas moins que le vote par correspondance peut aussi, par la facilité qu'il représente, permettre un acte de vote qui n'existerait pas par ailleurs. On peut considérer que même si celui-ci serait émotionnellement moins « rémunérateur » qu'un vote en présentiel, il apporte néanmoins plus de satisfaction que le fait de ne pas voter du tout.

Le vote par correspondance comporte également des avantages induits :

a. Il demeure plus « personnel » que le vote par procuration. Il faut en effet se rappeler que dans le cadre de ce dernier rien n'assure jamais au mandant que le mandataire respecte in fine le choix qui était le sien. Par ailleurs la critique du « vote familial » ou de la pression sociale s'applique tout autant sinon plus au vote par procuration, qu'au vote par correspondance.

b. Dans les études menées le vote par correspondance, voire sa généralisation, est régulièrement accompagné d'une augmentation de la participation qui concerne tous les groupes d'électeurs et particulièrement les plus jeunes et les moins diplômés.

c. Dans des périodes comme celle que nous traversons, le vote par correspondance procure la garantie de pouvoir maintenir les échéances démocratiques, en assurant une participation satisfaisante. En ce sens, il contribue à la sincérité du scrutin qui implique une égalité devant celui-ci et donc, la possibilité pour chacun de prendre part au vote. En outre, en limitant le risque de déficit de participation, il préserve la légitimité des élus.

Dans le contexte de l'épidémie de COVID-19 et face aux défis démocratiques qu'elle soulève, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a élaboré une revue des modalités de vote alternatives au traditionnel vote papier à l'urne, en se référant aux standards internationaux et aux bonnes pratiques[3].

Ce document rappelle les grands principes qui doivent être respectés en matière électorale : la régularité de l'élection en premier lieu, et, tel que la Constitution en dispose : le secret, l'universalité et l'égalité du suffrage. Au regard de ces principes et ceux qui en découlent comme la transparence et la confiance, une analyse des bénéfices et des risques de chaque modalité alternative de vote est fournie.

Il souligne également l'importance d'envisager des réformes électorales dans des délais raisonnables, ce qui implique donc d'anticiper, ainsi que la proposition de loi n° 456 du 24 mai 2020 visant à instaurer le vote par correspondance en période d'état d'urgence sanitaire de M. Éric Kerrouche

[3] BIDDH, « *Alternative voting methods and arrangements. Benefits, risks and practical considerations in light of international standards and good practice, including in the context of the covid-19 pandemic* » 2020

l'avait indiqué.

S'agissant du vote par correspondance, le BIDDH indique que c'est un moyen de vote efficace pour rendre le vote plus accessible. Il relève également des considérations pratiques pour constituer des garde-fous.

a. Lors de la demande par l'électeur à exercer son droit de vote par correspondance :

- un partage des responsabilités et une coordination des autorités électorales ;
- une planification des délais suffisants ;
- une multiplicité des modalités de demande et de dépôt de vote par correspondance (papier, en personne, électronique) ;
- la possibilité de changer de modalité de vote, dans l'hypothèse où l'électeur viendrait à changer d'opinion ;
- la prise en compte d'un second tour de scrutin dans la procédure et les délais.

b. Lors de l'exercice par l'électeur du droit de vote par correspondance :

- des instructions simples et claires ;
- la vérification de l'identité de l'électeur. La plupart des systèmes de vote par correspondance combinent plusieurs modalités : déclaration sous serment, copie des papiers d'identité et conformité de la signature de l'électeur ;
- une prise en charge des frais par l'État ;
- des délais clairs pour le retour du vote par correspondance ;
- la possibilité pour un électeur de voter à l'urne, s'il changeait d'opinion, ou pour limiter le risque de « vote familial » ;
- un accès au processus électoral par l'électeur pour lui permettre de le contrôler.

c. Lors de la réception du vote par correspondance et de son décompte :

- un stockage sécurisé des plis de vote par correspondance ;
- une traçabilité du processus par l'électeur. Certaines autorités ont

créé des systèmes en ligne permettant de vérifier si leur vote a bien été pris en compte ;

- des règles claires de vérification pour éviter des rejets inopportuns de votes ;
- un système de vérification solide de la signature est considéré comme un garde-fou essentiel ;
- une extraction des enveloppes électorales des plis à la clôture du scrutin.

Cette proposition de loi vise à répondre à l'ensemble de ces recommandations dans le cadre de l'architecture institutionnelle actuelle. C'est donc un dispositif intégré qui permet tout à la fois une sécurisation et un contrôle par les autorités électorales et une traçabilité par l'électeur.

Des modalités spécifiques de vote à distance existant d'ores et déjà pour l'élection des conseillers des Français établis hors de France, ce sujet ne fait pas l'objet du dispositif.

L'**article 1** détaille la procédure de vote par correspondance étape par étape, de la demande de l'électeur jusqu'au dépouillement. Le schéma annexé la récapitule.

Une commission de vote par correspondance présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire est créée pour assurer un contrôle et une traçabilité transparente du processus et ainsi neutraliser les suspicions de fraude. Elle offre également à l'électeur une instance de référence clairement identifiable à laquelle il peut s'adresser. Elle fonctionne en coordination avec les acteurs impliqués habituellement dans le processus électoral : le maire, la préfecture, les autorités compétentes pour les procurations, la commission de propagande, la commission de recensement des votes, mais également le tribunal judiciaire qui a la charge de sécuriser les plis des votes par correspondance envoyés par les électeurs jusqu'à leur dépôt au bureau de vote.

Une fois sa demande enregistrée et vérifiée, l'électeur reçoit le matériel de vote qui comprend : une enveloppe d'expédition affranchie, une enveloppe d'identification sur laquelle est apposée un certificat et une déclaration sous serment, une enveloppe électorale et les bulletins de vote et circulaires. L'expédition est effectuée, sur instruction de la commission de vote par

correspondance, par la commission de propagande qui a actuellement la charge de l'envoi de la propagande. Cette modalité permet non seulement un partage des tâches, mais également de réduire les coûts d'expédition.

L'électeur insère son bulletin de vote dans l'enveloppe électorale, qu'il insère ensuite dans l'enveloppe d'identification signée par ses soins, puis l'envoie ou la dépose en personne au tribunal judiciaire grâce à l'enveloppe d'expédition, au plus tard le vendredi précédant le scrutin à 17 heures.

La vérification de la signature de l'électeur étant un des éléments centraux de la fiabilité du processus, elle sera vérifiée par la confrontation de trois signatures : celle figurant sur la demande, celle figurant sur la déclaration sous serment et l'enveloppe d'identification et enfin, celle figurant sur la pièce d'identité qui aura été fournie au moment de la demande de l'électeur.

Cette vérification préliminaire des enveloppes est réalisée deux jours avant le scrutin pour permettre à l'électeur d'être informé de la recevabilité de son vote, mais également de se ménager du temps le jour du scrutin.

Enfin, la tenue de registres par les différentes autorités concernées permet d'assurer une traçabilité du processus, y compris dans la perspective de contentieux.

L'électeur est informé tout au long du processus par voie d'accusé de réception et éventuellement par une plateforme dédiée. L'information de l'électeur est essentielle pour qu'il fasse confiance dans le processus. En outre, il conserve la possibilité de voter à l'urne jusqu'à la clôture du scrutin s'il venait à changer d'avis après avoir expédié ou déposer son vote. Les votes par correspondance n'étant pris en compte qu'à la fin du scrutin. Dans cette hypothèse, son vote par correspondance sera annulé.

Si le parcours administratif requiert du temps, des moyens financiers et humains - comme dans toutes les démocraties qui l'ont mis en place - le dispositif proposé prend en compte la simplicité et la transparence de la procédure pour l'électeur. La contrepartie administrative est la solution pour garantir l'intégrité et la robustesse du système. La contrepartie financière ne peut pas constituer un argument recevable lorsqu'il s'agit de la démocratie, à plus forte raison à l'heure du « quoiqu'il en coûte » et de la mise en place rapide - et onéreuse - d'applications telles que StopCovid. Conditionner la démocratie à des contraintes d'ordre financier apparaîtrait

peu conforme à l'article 3 de la Constitution.

Les **articles 2 et 3** proposent des modifications du code électoral visant à ajuster le droit en vigueur aux contraintes de temps du vote par correspondance :

- anticipation de l'installation de la commission de propagande (et extension de son périmètre aux communes de moins de 2 500 habitants) ;
- modification de la date de dépôt des candidatures aux élections municipales, ce qui permet par ailleurs d'amorcer une harmonisation avec les autres scrutins. Le délai fixé au troisième jeudi précédant le scrutin est ramené au quatrième lundi précédant le scrutin comme pour les élections régionales ;
- allongement de la durée de l'entre-deux tours d'une semaine, ce qui peut impliquer de modifier les plafonds de financement de campagne à moyen terme.

L'**article 4** fixe la date de prise d'effet du décret au 30 janvier 2021.

Il va de soi que la mise en place du vote par correspondance ne peut être réalisée à l'impromptu. Elle nécessite réflexion, préparation et moyens. Le maître mot de sa réussite, qui caractérise d'ailleurs la période actuelle, est bien l'anticipation.

Au final, la mise en place du vote par correspondance tel qu'il est conçu dans cette proposition de loi ne constitue pas une remise en cause du rituel républicain que constitue le vote. Elle ne plaide pas pour un basculement vers un système de vote par correspondance systématique mais se présente avant tout comme un moyen de consolider notre démocratie et, du même coup, de la rendre résiliente dans des périodes extraordinaires.

Si la démocratie ne peut en aucune façon se réduire au vote, sans vote il n'y a pas de démocratie. De la même façon qu'il y a une continuité du service public, il doit y avoir une continuité démocratique.

En outre certaines innovations utilisées à l'étranger - par exemple la possibilité de suivre en direct le cheminement de son bulletin de vote en ligne - peuvent venir compléter la tradition de vote ancrée par la mise en place d'une nouvelle scénographie de la démocratie pendant plusieurs semaines et devenant ainsi une nouvelle forme d'incitation au vote.

Il n'est plus excusable de devoir interrompre le cours de la démocratie aujourd'hui. L'imprévisibilité, et donc l'impréparation ne sont plus des arguments recevables. Il convient de sortir de l'improvisation permanente, de faire preuve d'anticipation et d'innovation, et, enfin, de ne pas conditionner la démocratie à des contraintes financières.

N° 126

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2020

PROPOSITION DE LOI

visant à **instaurer** *le* **vote** *par* **correspondance** *pour les* **scrutins électoraux** *et les* **opérations référendaires,**

PRÉSENTÉE

Par MM. Éric KERROUCHE, Patrick KANNER, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Jérôme DURAIN, Jean-Pierre SUEUR, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Didier MARIE, Joël BIGOT, Patrice JOLY, Sebastien PLA, Mme Claudine LEPAGE, M. Franck MONTAUGÉ, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, M. Hervé GILLÉ, Mme Martine FILLEUL, M. Olivier JACQUIN, Mmes Laurence ROSSIGNOL, Hélène CONWAY-MOURET, M. Rémi CARDON, Mme Corinne FÉRET, MM. Maurice ANTISTE, Jean-Jacques MICHAU, Mmes Sylvie ROBERT, Monique LUBIN, MM. Denis BOUAD, Christian REDON-SARRAZY, Jean-Claude TISSOT, Mmes Michelle MEUNIER, Angèle PRÉVILLE, M. Serge MÉRILLOU, Mmes Isabelle BRIQUET, Nicole BONNEFOY, MM. Gilbert ROGER et Hussein BOURGI,

Sénateurs

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

Proposition de loi visant à instaurer le vote par correspondance pour les scrutins électoraux et les opérations référendaires

Article 1er

I. – La section 4 du chapitre VI du titre Ier du livre Ier du code électoral est ainsi rétablie :

« Section 4

« Vote par correspondance

« *Art. L. 79*. – Par dérogation à l'article L. 54, tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par correspondance sous pli fermé, dans des conditions permettant d'assurer le secret du vote et la sincérité du scrutin.

« *Art. L. 80*. – Dans chaque département, il est institué une commission de vote par correspondance, chargée du contrôle et de la traçabilité du processus de vote par correspondance.

« La commission est obligatoirement présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Elle peut s'adjoindre des délégués choisis parmi les électeurs du département.

« Les candidats, leurs remplaçants ou leurs mandataires peuvent participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission concernant leur circonscription.

« La composition ainsi que les conditions de désignation et de fonctionnement des commissions instituées en application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

« *Art. L. 81*. – Dès la publication du décret convoquant le collège électoral, tout électeur souhaitant voter par correspondance sous pli fermé peut demander à recevoir, sans frais, le matériel de vote lui permettant de voter par correspondance au premier tour et, le cas échéant, au second tour.

« Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, la demande vaut pour toutes les élections ayant lieu le même jour.

« La demande, formulée auprès de l'autorité compétente pour les procurations, s'établit au moyen d'un formulaire administratif prévu à cet effet qui doit obligatoirement :

« 1° Comporter les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, nationalité, adresse au titre de laquelle l'électeur est inscrit sur la liste électorale ;

« 2° Comporter une adresse postale de contact, adresse de messagerie électronique, numéro de téléphone permettant à l'électeur d'être informé de la prise en compte de son vote par correspondance ;

« 3° Être accompagné de la copie d'une pièce justifiant de l'identité de l'électeur et comprenant sa signature dont la liste est fixée par arrêté ;

« 4° Être accompagné d'un justificatif de domicile de moins de trois mois ;

« 5° Être signé par le demandeur ;

« 6° Indiquer si la demande vaut pour le premier tour et, le cas échéant, le deuxième tour ou les deux tours du scrutin.

« Le formulaire, complété en triple exemplaire, est retourné par voie postale ou déposé en personne, ou en un exemplaire déposé par voie électronique, ou rempli à partir d'un portail de dépôt des demandes dématérialisées accessible depuis internet.

« La demande doit être envoyée au plus tard le deuxième vendredi qui précède le scrutin. L'autorité compétente pour les procurations en accuse réception par tout moyen auprès de l'électeur.

« Les demandes et justifications prévues au présent article sont conservées par les autorités mentionnées au troisième alinéa jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

« *Art. L. 82*. – L'autorité à laquelle est présenté le formulaire de demande de vote par correspondance, après avoir porté mention de celle-ci sur un registre spécial ouvert par ses soins, indique sur le formulaire le numéro de la demande, le numéro d'identifiant national et le numéro d'ordre dans le bureau de vote de l'électeur. Elle ajoute ses noms et qualité et le revêt de son visa et de son cachet.

« Elle vérifie la capacité de l'électeur et, en cas d'incapacité, en informe le demandeur et le maire de la commune concernée.

« Elle adresse en recommandé avec demande d'avis de réception, ou par porteur contre accusé de réception, un exemplaire papier ou électronique, du formulaire au maire de la commune sur la liste électorale de laquelle l'électeur est inscrit, et un second exemplaire à la commission de vote par correspondance prévue à l'article L. 80.

« *Art. L. 83*. – Dès réception de la demande, la commission de vote par correspondance l'enregistre et vérifie à son tour que l'électeur est en capacité de voter et que sa demande comporte les indications et est accompagnée des pièces prévues à l'article L. 81.

« Dans l'affirmative, la commission de vote par correspondance fait adresser sans délai, à l'électeur sous pli recommandé, par la commission de propagande prévue aux articles L. 166, L. 212, L. 224-23, L. 241, L. 354, L. 376, L. 413, L. 491, L. 518, L. 546, L. 558-26 du présent code et à l'article 17 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, le matériel de vote, au plus tard le lundi qui précède le scrutin. Dans l'hypothèse où plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection concernée fait l'objet d'un envoi distinct.

« Dans la négative, la commission de vote par correspondance indique à l'électeur les raisons pour lesquelles sa demande ne peut être acceptée.

« En l'absence de réception du matériel de vote dans le délai imparti ou en cas de réponse négative, l'électeur peut saisir le ministère de l'intérieur, le cas échéant par voie électronique.

« Chaque électeur n'est destinataire que d'un unique pli de matériel de vote.

« *Art. L. 84*. – Le matériel de vote par correspondance sous pli fermé comprend :

« 1° Une enveloppe d'identification d'une couleur déterminée par voie réglementaire, sur laquelle est imprimé un certificat de vote signé par le président de la commission de vote par correspondance ou par son délégué, revêtu du cachet officiel, et comportant un code barre, un numéro identique à celui de la demande de l'électeur, ses nom, prénoms, date et lieu de naissance, nom de la commune de la liste électorale sur laquelle il figure, le numéro d'identifiant national et le numéro d'ordre dans le bureau de vote de l'électeur, ainsi qu'une déclaration sous serment à signer.

« Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection se voit attribuer une nuance de cette couleur différente ;

« 2° Une enveloppe d'expédition préaffranchie, portant la mention « Élections – Vote par correspondance – le scrutin concerné », d'une couleur déterminée par voie réglementaire, sur laquelle est imprimée l'adresse du tribunal judicaire compétent, le nom et le code de la commune de la liste électorale sur laquelle l'électeur est inscrit. Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection se voit attribuer une nuance de cette couleur différente ;

« 3° Une enveloppe électorale d'une couleur déterminée par voie réglementaire et distincte de la couleur de l'enveloppe utilisée pour le vote à l'urne. Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection se voit attribuer une nuance de cette couleur différente ;

« 4° Les bulletins de vote et circulaires des candidats ;

« 5° Une notice d'utilisation.

« *Art. L. 84-1*. – Au fur et à mesure de la réception des demandes de vote par correspondance, le président de la commission de vote par correspondance, ou son délégué, inscrit sur un registre composé de pages numérotées, ouvert à cet effet, les noms etprénoms du demandeur, le numéro de la demande mentionné à l'article L. 82, le numéro d'identifiant national et le numéro d'ordre dans le bureau de vote de l'électeur, ainsi que le nom et la qualité de l'autorité qui a réceptionné la demande et la date de son établissement. Le registre est tenu à la disposition de tout électeur, y compris le jour du scrutin.

« Mention de la suite donnée à chaque demande par la commission de vote par correspondance est faite en face du nom de l'électeur.

« *Art. L. 84-2*. – La liste des électeurs admis à voter par correspondance est envoyée par le président de la commission de vote par correspondance au maire, au plus tard avant l'expiration du délai fixé pour l'envoi des documents de propagande électorale.

« *Art. L. 84-3*. – L'enveloppe d'identification scellée, revêtue de la signature de l'électeur et de sa déclaration sous serment et renfermant l'enveloppe électorale contenant le bulletin de vote scellée, adressée au président de la commission de vote par correspondance prévue à l'article L. 80 doit parvenir au tribunal judiciaire par voie postale ou par les autorités compétentes pour établir les procurations, ou être déposée en en personne, au plus tard le vendredi précédant le jour du scrutin, à 17 heures.

« Tout dépôt par une même personne de plusieurs enveloppes est interdit.

« L'envoi du vote par correspondance sous pli fermé ne prive pas l'électeur de son droit de vote à l'urne. S'il vote à l'urne le jour du scrutin, son vote par correspondance est annulé.

« *Art. L. 84-4*. – Chaque greffier en chef du tribunal judiciaire compétent tient un registre du vote par correspondance sous pli fermé, composé de pages numérotées. Il est fait mention au registre des enveloppes d'identification reçues au fur et à mesure de leur arrivée et du numéro du certificat mentionné à l'article L. 84. Sur chaque enveloppe est aussitôt apposé un numéro d'ordre.

« Tout électeur et tout candidat, ou son représentant, peuvent consulter le registre et y consigner leurs observations relatives aux opérations du vote par correspondance.

« Chaque pli de vote par correspondance fait l'objet d'un accusé de réception auprès de l'électeur.

« *Art. L. 84-5*. – Les enveloppes d'identification sont conservées dans un lieu sécurisé, sous la responsabilité du greffier en chef du tribunal judiciaire compétent.

« À l'échéance du délai prévu à l'article L. 84-3, les enveloppes d'identification sont remises avec le registre prévu à l'article L. 84-4 à la commission de vote par correspondance.

« La commission vérifie la conformité du nombre de plis remis et le nombre figurant au registre prévu au même article L. 84-4, puis l'identité de chaque électeur au moyen de son certificat et de la concordance de ses signatures.

« La commission de vote par correspondance transmet au maire la liste des électeurs ayant pris part au vote par correspondance. Le maire inscrit sur la liste électorale et la liste d'émargement la mention du vote par correspondance sous pli fermé en face du nom de chaque électeur.

« La commission de vote par correspondance informe chaque électeur de la transmission ou non de son pli de vote par correspondance au bureau de vote auquel il est inscrit. Un site internet dédié permet à chaque électeur de vérifier la réception et la validité de son vote par correspondance.

« À l'issue de ces opérations, les enveloppes d'identification, demeurées scellées, et le registre du vote par correspondance sous pli fermé sont restitués au greffier en chef pour être conservés dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article.

« *Art. L. 84-6*. – Ne donnent pas lieu à émargement les enveloppes d'identification :

« 1° Reçues en plus d'un exemplaire au nom d'un même électeur ;

« 2° Parvenues hors du délai prévu à l'article L. 84-3 ;

« 3° Pour lesquelles la commission de vote par correspondance n'a pas authentifié l'identité de l'électeur ;

« 4° Pour lesquelles le certificat est non valide ;

« 5° Pour lesquelles la déclaration de serment n'est pas signée ;

« 6° Qui ne sont pas scellées.

« Ces enveloppes sont contresignées par les membres de la commission de vote par correspondance et sont annexées au procès-verbal selon les modalités prévues à l'article L. 66.

« Les enveloppes parvenues après 17 heures le vendredi précédant le scrutin ne sont pas ouvertes et sont conservées par le greffier en chef qui en dresse procès-verbal. Les enveloppes sont détruites à l'expiration du délai de recours contentieux.

« *Art. L. 84-7*. – Le jour du scrutin, les documents et le registre mentionnés aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 84-5 sont acheminés jusqu'au bureau de vote par les autorités compétentes pour établir les procurations.

« À la clôture du scrutin, son président et ses assesseurs indiquent le numéro du certificat sur la liste d'émargement, procèdent à l'ouverture des enveloppes d'identification et insèrent l'enveloppe électorale dans l'urne fermée, après s'être assurés que l'électeur concerné n'a pas déjà voté à l'urne.

« Les émargements de vote par correspondance et de vote à l'urne sont comptabilisés distinctement. Leur nombre est consigné au procès-verbal avant toute ouverture de l'urne. Il est vérifié, avant l'ouverture de l'urne, qu'aucun bulletin n'est en circulation dans le bureau de vote. Ensuite, le dépouillement se déroule de la manière suivante :

l'urne est ouverte et le nombre des enveloppes est vérifié. Si le nombre de bulletin de vote par correspondance est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal.

« Les enveloppes de vote par correspondance non réglementaires sont contresignés par les membres du bureau et annexées au procès-verbal selon les modalités prévues à l'article L. 66.

« À l'issue du dépouillement, les enveloppes d'identification sont restituées au greffier en chef du tribunal judicaire compétent et conservées dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 84-5, jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

« *Art. L. 84-8*. – Ne sont pas recevables :

« 1° Une enveloppe d'identification non-scellée ou qui contient plusieurs enveloppes électorales ;

« 2° Un bulletin qui n'a pas été inséré dans une enveloppe électorale officielle ;

« 3° Une enveloppe électorale non-scellée.

« *Art. L. 84-9*. – Tout électeur conserve la possibilité de voter personnellement à l'urne. Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 84-7 sont alors applicables.

« *Art. L. 84-10*. – En cas de décès ou de privation des droits civiques de l'électeur ayant exercé son droit de vote par correspondance, son vote est annulé de plein droit.

« *Art. L. 84-11*. Un membre de la commission de vote par correspondance assiste à sa demande aux travaux de la commission de recensement prévue aux articles L. 175, L. 224-28, L. 359, L. 396, L. 416, L. 558-30, L. 558-47 du présent code et à l'article 21 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

« *Art. L. 84-12*. – Les dépenses résultant de l'organisation des opérations de vote par correspondance sous pli fermé prévues à la présente section sont à la charge de l'État. »

II. – À l'article L. 111 du code électoral, les références : « et L. 71 à L. 77 » sont remplacées par les références : « , L. 71 à L. 77 et L. 79 à L. 85 ».

III. – Des décrets d'application pris en Conseil d'État déterminent les conditions d'application de la section 4 du chapitre VI du titre Ier du livre Ier du code électoral.

Article 2

Le code électoral est ainsi modifié :

1° L'*article L. 241* est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Elles assurent en outre ces mêmes missions pour toutes les communes où des électeurs exercent leur droit de vote par correspondance, quelle que soit leur taille.

« Elles sont installées au plus tard le lundi qui précède l'ouverture de la campagne. » ;

2° Au troisième alinéa de l'article L. 255-4, les mots : « troisième jeudi » sont remplacés par les mots : « quatrième lundi » ;

3° Au deuxième alinéa de l'article L. 267, les mots : « troisième jeudi » sont remplacés par les mots : « quatrième lundi ».

Article 3

Le code électoral est ainsi modifié :

1° À l'*article L. 56*, après la première occurrence du mot : « le », il est inséré le mot : « deuxième » ;

2° L'article L. 330-11 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est supprimé ;

b) Au deuxième alinéa, les mots : « Toutefois, » et « deuxième » sont supprimés ;

3° L'article L. 397 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Par dérogation à l'article L. 55, en Polynésie française, le premier tour de scrutin a lieu le samedi précédent la date du scrutin en métropole. » ;

b) La première phrase du second alinéa est ainsi rédigée : « Le second tour a lieu le quatorzième jour suivant le premier tour. »

Article 4

La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 30 janvier 2021.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE VISANT À MODERNISER LES MODALITÉS DE VOTE À L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Texte déposé le 11 mars 2021

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 stipulait dans le premier alinéa de son article unique que « *seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif* ». Cette formule, reprise en partie par l'article 3 de la Constitution de 1958, indique à elle seule combien le vote est déterminant dans notre démocratie parce qu'il s'agit de l'un de nos droits civiques essentiels. C'est d'ailleurs la possibilité de voter pour l'élection du président au suffrage universel qui a transformé l'économie du régime de la Ve République. La ratification par les Français de cette possibilité en 1962 puis la première élection de 1965 ont donné une nouvelle orientation à notre système politique. Si les dernières années ont montré une progression de l'abstention, les taux de participation qui restent importants à l'élection présidentielle démontrent combien cette échéance est déterminante pour les Français, ce qui implique de pouvoir garantir les conditions de son déroulement, quelles que soient les circonstances.

Or, il n'est pas possible d'exclure le fait que la pandémie de COVID-19 continue à se diffuser au-delà de l'année 2021. D'ailleurs, un hebdomadaire du mercredi rapportait au mois de février 2021 les propos suivants du président de la République : «V*ivre avec le virus, cela ne signifie pas arrêter*

de vivre dès qu'il menace. Nous allons devoir nous habituer à cette incertitude permanente, y compris peut-être pendant la campagne présidentielle. »

En outre les élections présidentielles de 2022 ne peuvent faire l'objet d'un report puisque cela nécessiterait une révision de l'article 6 de la Constitution. Une telle possibilité est hasardeuse et comporte un risque démocratique. Il est donc impératif de mettre en place des modalités de vote complémentaires de celles qui existent afin de garantir le déroulement dans de bonnes conditions d'un vote que les Français considèrent comme déterminant.

En effet, le trait distinctif de la période que nous traversons est d'être caractérisé par la multiplication des crises de tout type, ou, de manière plus inédite, par des pandémies comme celle de COVID-19. Cette dernière a très gravement perturbé la vie sociale tout en ayant un impact brutal sur la participation politique, les opérations électorales de 2020 coïncidant avec l'extension de l'épidémie en France : le second tour des élections municipales de 2020 a été inférieur de 20 % à celui de 2014.

La pandémie de COVID 19 montre que ce qui était un phénomène conjoncturel peut se transformer en une réalité structurelle. Pour répondre à ce type de défi, il est absolument nécessaire de construire une démocratie résiliente aussi bien dans son fonctionnement quotidien qu'au moment des élections.

Il n'est pas possible que la vie démocratique soit suspendue à des évènements extérieurs qui viennent priver les citoyens de leur capacité à choisir, simplement parce que des situations exceptionnelles n'auraient pas été prises en compte ou suffisamment anticipées. Si tous les compartiments de la vie sociale peuvent et doivent être adaptés lors de ce type de crise, il en va de même s'agissant de la continuité démocratique.

À cet égard il faut souligner que même pendant cette période de pandémie un nombre non négligeable de pays ou de territoires ont fait le choix d'un maintien des élections. Parmi eux, certains ont décidé d'adapter les opérations électorales, comme ce fut le cas en Corée du Sud. D'autres, comme l'Allemagne ou encore les États-Unis ont pu bénéficier de la possibilité légale qui préexistait de recourir au vote par correspondance, parfois même, en allant plus loin et en systématisant cette solution. Dans des États fédérés comme la Bavière en Allemagne le vote par correspondance est devenu la seule modalité de vote lors du second tour des élections municipales de mars 2020. De son côté la Caroline de Nord, comme d'autres États américains, a modifié sa

législation en mai 2020 afin de faciliter le recours au vote postal pour les élections présidentielles de novembre.

Plus fondamentalement, cette période doit pouvoir constituer une opportunité de moderniser notre droit électoral. Si l'élection présidentielle est l'un des scrutins pour lequel la participation est la plus forte, celle-ci décroit néanmoins. Ainsi, lors de la dernière élection présidentielle en 2017, la participation n'était que de 77,8% au premier tour (soit parmi les trois plus bas scores du premier tour depuis l'élection au suffrage universel direct) et de 74,6% pour le second tour. Il s'est ainsi agi du plus mauvais taux de participation au second tour depuis 1974, et, notons-le, la première fois depuis cette date que le second tour rassemble moins de participants que le premier.

Bien entendu, la diversification des modalités de vote ne peut constituer une unique réponse à la crise de la participation démocratique que nous connaissons et dont les ressorts sont multifactoriels. Il est évident que la possibilité de participer à un scrutin peut être marquée par certaines difficultés. Au-delà des explications politiques et sociales qui sont bien entendu les plus importantes, les obstacles au vote peuvent être d'ordre organisationnel. Ainsi les individus les plus jeunes, qui sont aussi les plus mobiles, sont-ils les plus fréquemment mal inscrits. En 2014, 31,1 % des 25-34 ans étaient inscrits à une autre adresse que celle où ils résidaient effectivement. À l'autre bout de l'échelle, si la participation des plus de 65 ans est toujours la plus forte, le vieillissement amène une abstention des plus âgés liée, soit à la baisse de la mobilité qui peut se manifester à partir d'un certain âge, soit à un changement de statut comme le passage en maison de retraite. Dans les faits, si l'on considère la participation électorale, on observe une chute assez notable après quatre-vingts ans. Ces exemples montrent que, quand le vote en présentiel n'est pas ou plus possible, il peut être nécessaire de mettre en place des modalités de vote qui soient plus « personnalisées » que le vote par procuration.

Ainsi, à la fois en raison de la survenance de périodes exceptionnelles, mais également de la nécessité de moderniser notre démocratie, cette proposition de loi organique ouvre deux possibilités de modalités de vote pour l'élection du président de la République : le vote sur trois jours à partir du vendredi précédant le scrutin et le vote par correspondance.

Toutefois, cela ne signifie pas qu'il faille rompre avec la dimension symbolique du vote à l'urne et de son rituel dominical. Il est simplement question dans cette proposition de loi organique de faire en sorte que des solutions complémentaires, celle du vote par correspondance et du vote sur trois jours, rendent plus facile l'exercice du droit de vote, quelles que soient les conditions dans lesquelles un scrutin se déroule.

Une modalité de vote alternative en vigueur est régulièrement évoquée comme une solution sécurisée, à telle enseigne qu'elle a fait l'objet d'une extension aux élections municipales de 2020, poursuivie aux élections départementales et régionales : celle des procurations / double-procurations. Or, la place donnée au vote par procuration pose question. Cette modalité de vote est effectivement socialement connotée et ne répond pas aux standards

internationaux, qui lui préfèrent d'autres techniques de vote, notamment le vote par correspondance.

Les procurations sont, de fait, assez peu utilisées en Europe. On rappellera utilement que l'OSCE a édicté un guide des bonnes pratiques des méthodes de vote, dans lequel est souligné le fait que le vote par correspondance est « *une manière effective de rendre le vote plus accessible* » et qu'il est préférable au vote par procuration[1]. Pourquoi ? Tout simplement parce que le principe du secret du vote n'est pas respecté en cas de vote par procuration : dans le cadre de ce dernier rien n'assure jamais au mandant que le mandataire respecte in fine le choix qui était le sien. En outre, le mandataire détenant deux, voire trois, procurations, l'égalité devant le scrutin par rapport à un électeur ne détenant aucune procuration n'est pas respectée.

L'étude de l'Institut International pour la Démocratie et l'Efficacité des Élections portant sur les modes de vote alternatifs (IDEA) souligne d'ailleurs que, si l'on excepte le cas de la Suède, le principal défi du vote par procuration est justement que, dans la plupart des cas, le secret du vote ne peut pas être maintenu[2]. À tel point que de nombreux pays limitent le nombre de procurations par électeur pour atténuer toute manipulation des votes par procuration (Commission européenne 2018). Cela explique pourquoi l'OSCE a toujours recommandé aux États autorisant le vote par procuration de revoir cette pratique, y compris en faveur d'autres méthodes et arrangements de vote alternatifs qui ne posent pas les mêmes défis à la lumière des normes internationales.

Socialement, les études réalisées en France en la matière soulignent que le vote par procuration soutient la participation de ceux qui participent déjà le plus[3]. Dans cette perspective, et parce que le poids de ce type de vote progresse avec le temps puisqu'il représente entre 6 et 9 % des voix exprimées à la présidentielle de 2017, le vote par procuration accentue les inégalités de participation et déforme plus l'électorat que le vote à

[1] Rapport OSCE/ODHIR, *Alternative voting methods and arrangements. Benefits, risks and practical considerations in light of international standards and good practice, including in the context of the covid-19 pandemic,* 2020.

[2] https://www.idea.int/news-media/news/special- voting-arrangements-svas-europe-country-postal-early-mobile-and-proxy.

[3] *Cf.* notamment B. Coulmont, « *In absentia*. Le vote par procuration, une participation électorale à distance ? », *Revue française de science politique*, vol 70 (3), 2020, pp. 469-488.

l'urne. Le vote par procuration ne remédie donc pas à l'abstention. Il ne permet pas, en raison d'une procédure qui demeure exigeante dans son déroulement, aux individus qui sont les plus distants du vote de se mobiliser.

Par ailleurs, il est important de le souligner, la critique du « vote familial » ou de la pression sociale s'applique tout autant sinon plus au vote par procuration, qu'au vote par correspondance. Aux Pays-Bas, des études ont été faites qui démontrent l'existence de fraudes communautaristes[4]. Un autre défi posé par le vote par procuration est le potentiel de son utilisation abusive. Il peut être en résulter des tentatives de fraude en raison de la possibilité de collecte des bulletins de vote. Dans la mesure où il est difficile de garantir que toute décision de voter par procuration et de confier à une personne le soin d'exercer le choix de l'électeur soit prise véritablement et volontairement en considération par l'électeur, le vote par procuration laisse potentiellement la place à la coercition, l'intimidation, la pression ou la tromperie ce qui affecte la capacité des électeurs à exercer leur droit de vote en toute liberté. Préférer le vote par procuration au vote par correspondance est donc étonnant du point de vue des règles du droit électoral au niveau international.

La facilitation croissante du vote par procuration en France est une réalité, et il ne convient pas nécessairement de le remettre en cause[5]. Toutefois si la double procuration peut être une solution ponctuelle en période de pandémie, les arguments qui précèdent montrent qu'elle ne peut être une solution pérenne et que d'autres solutions, comme le vote par correspondance, doivent être envisagées.

Reste que la réputation du vote par correspondance est historiquement entachée en France. En effet, la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral a supprimé cette modalité de vote inscrite dans le code électoral de 1964. Conquête de la Libération, à l'instar du vote par procuration, elle visait à permettre aux personnes valablement empêchées de se rendre aux urnes pour remplir leur devoir de citoyen. Si l'instauration du vote par correspondance résultant de la législation de 1964 généra de la fraude électorale, le dispositif de l'époque explique largement ce phénomène, qu'on en juge :

[4] Kiesraad, Rapport *gebruik volmachtstemmen bij verkiezingen* 2012 en 2014)

[5] La loi 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ne rend plus nécessaire de justifier un recours à la procuration.

- la demande de l'électeur se faisait sur papier libre sans autres pièces justificatives d'identité ;
- la quasi-intégralité du processus était centralisée dans chaque mairie ;
- les procédures contradictoires étaient absentes ou quasi-absentes de chacune des étapes du vote par correspondance ;
- les plis de vote par correspondance demeuraient stockés au bureau de poste destinataire jusqu'au jour du scrutin et il n'y avait pas de sécurisation et de centralisation de ceux-ci ;
- les procédures de vérification de la légalité du vote (notamment du bulletin de vote) n'existaient pas. L'unique pièce justificative était la carte électorale jointe au bulletin de vote qui était par la suite retournée à l'électeur ;
- l'enveloppe électorale n'était pas scellée ;
- les enveloppes électorales parvenues hors délai - réputées ne pas être ouvertes - étaient incinérées, sans conservation jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux...

Pourtant nous ne sommes plus en en 1975, ni au XXe siècle... mais bientôt en 2021 et au XXIe siècle. Les procédures de contrôle se sont renforcées avec le temps, les standards internationaux en matière de droit électoral se sont développés et les moyens informatiques qui font désormais notre quotidien offrent des solutions de contrôle et de sécurisation conséquentes. Autrement dit, la France, qui pratique d'ailleurs le vote par correspondance pour les Français établis hors de France, n'est ni sans expérience, ni sans compétence ou expertise pour instaurer cette modalité de vote de manière sécurisée, comme le font tant d'autres démocraties occidentales.

Les expériences étrangères tendent à montrer, d'une part, que la solution du vote par correspondance se développe et que, d'autre part, elle suscite un intérêt croissant des électeurs.

En Allemagne, le vote par correspondance existe depuis 1957 pour tous les niveaux d'élection. Depuis 2008, la procédure n'impose plus d'indiquer de motif pour y recourir. Le nombre de votants par correspondance croît régulièrement. Pour les élections au Bundestag le nombre d'électeurs ayant voté par correspondance est passeì de 8,7 millions en

2002 (18 % des électeurs) à 13,4 millions en 2017 (28,6 %). Au niveau des Länder, le Land de Rheìnanie-du-Nord-Westphalie a tenu des élections municipales les 13 et 27 septembre 2020. Si le taux officiel de participation par vote postal à l'issue du scrutin n'a pas encore été publié certaines agences de presse estimaient qu'il pouvait atteindre un tiers des votes exprimés dans certaines villes.

En Australie, une note du service de recherche du Parlement australien sur les élections de 2016 indiquait une tendance aÌ la hausse du recours au vote postal : 1,2 million de votes par correspondance avaient été enregistrés en 2016 contre 1,1 million en 2013 et un peu moins d'1 million en 2010. Cela représentait, en 2016, plus de 8,5 % des votes exprimés.

Le vote par correspondance connu également un essor important aux États-Unis depuis le début des années 2000. Lors des élections présidentielles de 2018, environ un quart des votants a eu recours au vote postal[6] Ce score a considérablement cru pour celles de 2020 avec plus de 65 millions de votes par correspondance recueillis.

En Espagne, même s'il demeure marginal, le recours au vote par correspondance tend à croître. Par ailleurs lors des derniers scrutins régionaux de juillet 2020, la situation sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a entraîné une nouvelle hausse du recours au vote par correspondance, lui-même facilité par certaines mesures. Ainsi au Pays basque, le taux de recours au vote par correspondance a atteint 7,2 % en juillet 2020 contre 1,43 % aux élections régionales de 2016.

Plus récemment, lors du scrutin régional en Catalogne de février 2021, 270 000 électeurs ont voté par correspondance, ce qui représente un record.

En Suisse, la votation fédérale du 27 septembre 2020 a également fait apparaître, dans un certain nombre de communes, un recours au vote par correspondance plus large.

[6] Si le vote postal existe partout aux États-Unis, trois catégories d'États peuvent être distinguées : cinq États pratiquent le vote postal systématique pour l'ensemble des électeurs et des scrutins : Colorado, Hawaii, Oregon, Utah et Washington. Dans ces États, un bulletin de vote est envoyé automatiquement aÌ chaque électeur inscrit qui doit le remplir et le renvoyer au bureau électoral du comteì ; deux tiers des États prévoient la possibilité pour les électeurs de recourir au vote postal sans justification ; enfin, un tiers des États limite le vote postal aux électeurs ayant un motif spécifique.

Au-delà des adaptations techniques nécessaires à la mise en place du vote par correspondance qui sont avant tout des changements d'habitudes (telle la nécessité de systématiser un entre-deux tours de quinze jours), il convient de revenir sur certaines critiques du vote par correspondance qui sont néanmoins régulièrement pointées pour les remettre en perspective et y répondre :

a. S'agissant de la fraude, la plupart des études concluent que le vote par correspondance n'est pas moins immunisé contre celle-ci que le vote en présentiel. Reste que du point de vue quantitatif, dans les deux cas, les données disponibles démontrent que dans les démocraties occidentales les propensions à la fraude sont extrêmement faibles, certains auteurs parlant même d'un mythe de la fraude électorale. En outre la plupart des études convergent pour conclure que, dans le cas du vote par correspondance, les cas de fraudes massives et organisées sont, sinon impossibles, du moins plus que rares et, de ce fait, aisément décelables. Faudrait-il donc avoir à arbitrer entre une abstention massive et une potentielle fraude marginale que le droit électoral permet de régler lors des contentieux ? Par ailleurs, les modalités techniques mises en oeuvre dans les pays qui utilisent déjà le vote par correspondance ont singulièrement évolué dans le temps et permettent à la fois une meilleure traçabilité du vote et des contrôles améliorés qui garantissent la transparence de la procédure.

b. Certains évoquent la faillibilité du service postal. Or, dans l'hypothèse où La Poste serait l'opérateur chargé de l'acheminement des plis, on peut se référer aux propos de la Cour des comptes soulignant plutôt la fiabilité de la Poste : « pendant la période 2013-2017, La Poste a respecté la très grande majorité des objectifs réglementaires[7] », assurant ainsi ses missions de prestataire du service universel postal.

c. L'un des autres points évoqués concerne celui de l'orientation partisane des votes par correspondance, c'est-à-dire de la faculté de celui-ci à bénéficier à certaines tendances politiques au détriment d'autres. Il faut ici excepter le cas très particulier de la présidentielle américaine de 2020 durant laquelle le vote par correspondance a été dénoncé par le président américain sortant qui a de fait transformé

[7] Cour des comptes. « Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre. ». Rapport public annuel 2020, février 2020.

le vote par correspondance en un objet politique de campagne. La plupart des études disponibles, notamment les plus récentes, font surtout ressortir le fait que, de manière globale, le vote par correspondance ne profite pas à une couleur politique plus qu'à une autre, pas plus qu'il n'accroît la participation au profit d'une tendance politique et au détriment d'une autre.

d. D'autres critiques mettent l'accent sur les pressions qui peuvent s'exercer sur l'électeur, soulignant le risque d'un « vote familial » en cas de vote par correspondance. Ces arguments sont recevables. L'histoire de la construction sociale du vote est une lente évolution vers, à la fois la standardisation des moyens matériels qui concourent à celui-ci (bulletins, enveloppes...), et la rationalisation du lieu dans lequel il se déroule à travers, notamment, l'utilisation de l'urne et de l'isoloir. Toutes ces évolutions sont autant d'éléments qui ont fait en sorte que l'acte de vote devienne un acte personnel par lequel l'électeur s'abstrait des liens sociaux, professionnels et familiaux dans lesquels il s'inscrit. Reste que si le souci de « vote familial » qui traduit les pressions des proches vis-à-vis de l'électeur putatif est légitime, il convient cependant de souligner que ce type de problématiques ne peut pas non plus être totalement écarté lors du vote en présentiel (ou par procuration), le poids de la famille ou d'autres liens pouvant ne pas être négligeable.

e. D'autres études soulignent à juste titre la dynamique du choix électoral et la possibilité pour l'électeur de voir son choix évoluer dans le temps. De plus en plus d'électeurs font leur choix dans la semaine qui précède l'élection, voire le jour même du scrutin. Afin de répondre à cette problématique, la présente proposition de loi suggère que les votes par correspondance reçus ne soient comptabilisés qu'à la fin du processus de vote, de telle façon qu'un électeur qui aurait changé d'avis, entre le moment où il a envoyé son vote et le scrutin à proprement parler, puisse venir voter en présentiel le jour de l'élection, rendant caduc son choix initial fait par correspondance.

f. Enfin d'autres travaux mettent l'accent sur le fait que « l'émotion » ressentie au moment de l'élection serait moins forte par le biais d'un vote par correspondance que par un vote en présentiel. Si cet argument est également recevable, il n'en demeure pas moins que le

vote par correspondance peut aussi, par la facilité qu'il représente, permettre un acte de vote qui n'existerait pas par ailleurs. On peut considérer que même si celui-ci serait émotionnellement moins « rémunérateur » qu'un vote en présentiel, il apporte néanmoins plus de satisfaction que le fait de ne pas voter du tout.

Reste que le vote par correspondance comporte également des avantages induits :

a. Il demeure plus « personnel » que le vote par procuration. Il faut en effet se rappeler que dans le cadre de ce dernier rien n'assure jamais au mandant que le mandataire respecte in fine le choix qui était le sien. Par ailleurs la critique du « vote familial » ou de la pression sociale s'applique tout autant sinon plus au vote par procuration, qu'au vote par correspondance.

b. Dans les études menées le vote par correspondance, voire sa généralisation, est régulièrement accompagné d'une augmentation de la participation qui concerne tous les groupes d'électeurs et particulièrement les plus jeunes et les moins diplômés.

c. Dans des périodes comme celle que nous traversons le vote par correspondance procure la garantie de pouvoir maintenir les échéances démocratiques en assurant une participation satisfaisante. En ce sens, il contribue à la sincérité du scrutin qui implique une égalité devant celui-ci et donc, la possibilité pour chacun de prendre part au vote. En outre, en limitant le risque de déficit de participation, il préserve la légitimité des élus.

S'agissant du vote sur trois jours, il constitue une forme de vote anticipé, qui reste néanmoins différente de ce qui peut être pratiqué aux États-Unis ou au Portugal où le vote peut être effectué sur une période très antérieure au scrutin. Cette modalité ne modifie pas substantiellement nos règles électorales en vigueur si ce n'est en étendant la période de vote d'un à trois jours. Cette organisation vient répondre à l'une des critiques du vote anticipé, à savoir l'expression d'un choix trop en amont d'une consultation, alors même que des évènements inattendus pourraient advenir après que le vote ait été exprimé.

Ainsi l'**article 1er** prévoit la mise en place de ce vote sur une période de trois jours. Afin de tenir compte des moyens des communes pour l'organisation du scrutin, il est proposé de le mettre en place dans celles de plus de 3500 habitants.

Sur le plan pratique, les urnes et les listes d'émargement sont, à l'issue des opérations de vote des vendredis et samedi, mises sous scellées par le président du bureau de vote. Celles-ci sont ensuite transférées par des agents ou officiers de police judiciaire dans un lieu sécurisé dans le poste de police ou de gendarmerie le plus proche. La même procédure s'applique pour la réinstallation des urnes et listes d'émargement à l'ouverture des bureaux de vote le samedi et dimanche matin. Le dépouillement à l'issue du scrutin le dimanche soir s'organise selon les règles habituelles de droit commun.

Enfin, de sorte à assurer une participation citoyenne suffisante à la tenue de ces bureaux de vote, l'amendement crée une autorisation d'absence pour les salariés et agents publics qui souhaiteraient remplir les fonctions de président, d'assesseurs, de secrétaires de bureau de vote, ainsi que de délégués de candidats.

L'**article 2** prévoit la mise en place du vote par correspondance. Contrairement à la proposition de loi organique n° 127 (2020-2021) de M. Éric Kerrouche, visant à instaurer le vote par correspondance pour l'élection du président de la République, cet article inscrit directement les dispositions relatives au vote par correspondance par la création d'un article additionnel à la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, sans renvoi au code électoral.

Est ainsi détaillée la procédure de vote par correspondance étape par étape, de la demande de l'électeur jusqu'au dépouillement. Le schéma annexé la récapitule.

Une commission de vote par correspondance présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire est créée pour assurer un contrôle et une traçabilité transparente du processus et ainsi neutraliser les suspicions de fraude. Elle offre également à l'électeur une instance de référence clairement identifiable à laquelle il peut s'adresser. Elle fonctionne en coordination avec les acteurs impliqués habituellement dans le processus électoral : le maire, la préfecture, les autorités compétentes pour les procurations, la commission de propagande, la commission de recensement des votes, mais également le tribunal judiciaire qui a la charge de sécuriser les plis des votes par

correspondance envoyés par les électeurs jusqu'à leur dépôt au bureau de vote.

Une fois sa demande enregistrée et vérifiée, l'électeur reçoit le matériel de vote qui comprend : une enveloppe d'expédition affranchie, une enveloppe d'identification sur laquelle sont apposés un certificat et une déclaration sous serment, une enveloppe électorale et les bulletins de vote et circulaires. L'expédition est effectuée, sur instruction de la commission de vote par correspondance, par la commission de propagande qui a actuellement la charge de l'envoi de la propagande. Cette modalité permet non seulement un partage des tâches, mais également de réduire les coûts d'expédition.

L'électeur insère son bulletin de vote dans l'enveloppe électorale, qu'il insère ensuite dans l'enveloppe d'identification signée par ses soins, puis l'envoie ou la dépose en personne au tribunal judiciaire grâce à l'enveloppe d'expédition, au plus tard le vendredi précédant le scrutin à 17 heures.

La vérification de la signature de l'électeur étant un des éléments centraux de la fiabilité du processus, elle sera vérifiée par la confrontation de trois signatures : celle figurant sur la demande, celle figurant sur la déclaration sous serment et l'enveloppe d'identification et enfin, celle figurant sur la pièce d'identité qui aura été fournie au moment de la demande de l'électeur.

Cette vérification préliminaire des enveloppes est réalisée deux jours avant le scrutin pour permettre à l'électeur d'être informé de la recevabilité de son vote, mais également de se ménager du temps le jour du scrutin.

Enfin, la tenue de registres par les différentes autorités concernées permet d'assurer une traçabilité du processus, y compris dans la perspective de contentieux.

L'électeur est informé tout au long du processus par voie d'accusé de réception et éventuellement par une plateforme dédiée. L'information de l'électeur est essentielle pour qu'il fasse confiance dans le processus. En outre, il conserve la possibilité de voter à l'urne jusqu'à la clôture du scrutin s'il venait à changer d'avis après avoir expédié ou déposer son vote. Les votes par correspondance n'étant pris en compte qu'à la fin du scrutin. Dans cette hypothèse, son vote par correspondance sera annulé.

Si le parcours administratif requiert du temps, des moyens financiers et humains - comme dans toutes les démocraties qui l'ont mis en place - le dispositif proposé prend en compte la simplicité et la transparence de la procédure pour l'électeur. La contrepartie administrative est la solution pour garantir l'intégrité et la robustesse du système. La contrepartie financière ne peut pas constituer un argument recevable lorsqu'il s'agit de la démocratie, à plus forte raison à l'heure du « quoiqu'il en coûte » et de la mise en place rapide - et onéreuse - d'applications telles que StopCovid. Conditionner la démocratie à des contraintes d'ordre financier apparaîtrait peu conforme à l'article 3 de la Constitution.

Enfin, les dispositions du code électoral interdisant toute modification du régime électoral l'année précédant le scrutin ne s'applique pas à l'élection présidentielle. L'**article 3** prévoit ainsi une entrée en vigueur de ces dispositions à partir du 30 juin 2021.

La mise en place du vote par correspondance et du vote sur trois jours, tels qu'ils sont conçus dans cette proposition de loi organique ne constituent pas une remise en cause du rituel républicain que constitue le vote à l'urne. Elle ne plaide pas pour un basculement vers un système de vote par correspondance systématique mais se présente avant tout comme un moyen de moderniser notre démocratie et de la rendre résiliente dans des périodes extraordinaires.

En outre certaines innovations utilisées à l'étranger - par exemple la possibilité de suivre en direct le cheminement de son bulletin de vote en ligne - peuvent venir compléter la tradition de vote ancrée par la mise en place d'une nouvelle scénographie de la démocratie pendant plusieurs semaines et devenant ainsi une nouvelle forme d'incitation au vote.

Si la démocratie ne peut en aucune façon se réduire au vote, sans vote il n'y a pas de démocratie. De la même façon qu'il y a une continuité du service public, il doit y avoir une continuité démocratique.

La démocratie est aussi un bien essentiel et nous devons savoir la moderniser.

N° 445

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mars 2021

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à **moderniser** *les* **modalités** *de* **vote** *à l'***élection** *du* **président de la République,**

PRÉSENTÉE

Par M. Éric KERROUCHE, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Jérôme DURAIN, Patrick KANNER, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Didier MARIE, Jean-Pierre SUEUR, Thierry COZIC, Mmes Hélène CONWAY-MOURET, Martine FILLEUL, M. Olivier JACQUIN, Mmes Sylvie ROBERT, Monique LUBIN, MM. Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Jean-Luc FICHET, Patrice JOLY, Maurice ANTISTE, Franck MONTAUGÉ, Hervé GILLÉ, Mme Claudine LEPAGE et M. Rémi FÉRAUD,

Sénateurs

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

Proposition de loi organique visant à moderniser les modalités de vote à l'élection du président de la République

Article 1er

I. – Au premier alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, la référence : « à L. 55 » est supprimée.

II. – Après l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, il est inséré un article 3-1 ainsi rédigé :

« Art. 3-1. – Le scrutin dure trois jours dans les communes de 3 500 habitants et plus. Les opérations de vote ont lieu les vendredi, samedi et dimanche.

« À l'issue des opérations de vote des vendredi et samedi, les urnes et listes d'émargement sont mises sous scellés par le président du bureau de vote en présence des autres membres du bureau de vote et transférées, sous l'autorité d'agents ou d'officiers de police judiciaire compétents pour établir les procurations, dans le poste de police ou de gendarmerie le plus proche.

« Pour les opérations de vote des samedi et dimanche, il est procédé aux transferts des urnes et listes d'émergement vers les bureaux de vote correspondants selon les mêmes modalités.

« Tout salarié ou agent public souhaitant remplir les fonctions de président, d'assesseur, de secrétaire d'un bureau de vote, ou de délégué de candidats, bénéficie, à sa convenance et sur justificatif, d'une autorisation d'absence dans la limite d'une journée. Il avertit son employeur vingt-quatre heures au moins avant le début de son absence.

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. »

Article 2

Après l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée, il est inséré un article 3-2 ainsi rédigé :

« Art. 3-2. – I. – Par dérogation à l'article 3, tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par correspondance sous pli fermé, dans des conditions permettant d'assurer le secret du vote et la sincérité du scrutin.

« II. – Dans chaque département, il est institué une commission de vote par correspondance, chargée du contrôle et de la traçabilité du processus de vote par correspondance.

« La commission est obligatoirement présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Elle peut s'adjoindre des délégués choisis parmi les électeurs du département. Ses membres ne sont pas rémunérés et aucun frais lié à son fonctionnement ne peut être pris en charge par une personne publique.

« Les candidats, leurs remplaçants ou leurs mandataires peuvent participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission concernant leur circonscription.

« La composition ainsi que les conditions de désignation et de fonctionnement des commissions instituées en application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

« III. – Dès la publication du décret convoquant le collège électoral, tout électeur souhaitant voter par correspondance sous pli fermé peut demander à recevoir, sans frais, le matériel de vote lui permettant de voter par correspondance au premier tour et, le cas échéant, au second tour.

« Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, la demande vaut pour toutes les élections ayant lieu le même jour.

« La demande, formulée auprès de l'autorité compétente pour les procurations, s'établit au moyen d'un formulaire administratif prévu à cet effet qui doit obligatoirement :

« 1° Comporter les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, nationalité, adresse au titre de laquelle l'électeur est inscrit sur la liste électorale ;

« 2° Comporter une adresse postale de contact, adresse de messagerie électronique, numéro de téléphone permettant à l'électeur d'être informé de la prise en compte de son vote par correspondance ;

« 3° Être accompagné de la copie d'une pièce justifiant de l'identité de l'électeur et comprenant sa signature dont la liste est fixée par arrêtée ;

« 4° Être accompagné d'un justificatif de domicile de moins de trois mois ;

« 5° Être signé par le demandeur ;

« 6° Indiquer si la demande vaut pour le premier tour, et le cas échéant, le deuxième tour ou les deux tours de scrutin.

« Le formulaire, complété en triple exemplaire, est retourné par voie postale ou déposé en personne, ou en un exemplaire déposé par voie électronique, ou rempli à partir d'un portail de dépôt des demandes dématérialisées accessible depuis internet.

« La demande doit être envoyée au plus tard le deuxième vendredi qui précède le scrutin. L'autorité compétente pour les procurations en accuse réception par tout moyen auprès de l'électeur.

« Les demandes et justifications prévues au présent III sont conservées par les autorités mentionnées au troisième alinéa jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

« IV. – L'autorité à laquelle est présenté le formulaire de demande de vote par correspondance, après avoir porté mention de celle-ci sur un registre spécial ouvert par ses soins, indique sur le formulaire le numéro de la demande, le numéro d'identifiant national et le numéro d'ordre dans le bureau de vote de l'électeur. Elle ajoute ses noms et qualité et le revêt de son visa et de son cachet.

« Elle vérifie la capacité de l'électeur et, en cas d'incapacité, en informe le demandeur et le maire de la commune concernée.

« Elle adresse en recommandé avec demande d'avis de réception, ou par porteur contre accusé de réception, un exemplaire papier ou électronique, du formulaire au maire de la commune sur la liste électorale de laquelle l'électeur est inscrit, et un second exemplaire à la commission de vote par correspondance prévue au II.

« V. – Dès réception de la demande, la commission de vote par correspondance l'enregistre et vérifie à son tour que l'électeur est en capacité de voter et que sa demande comporte les indications et est accompagnée des pièces prévues au III.

« Dans l'affirmative, la commission de vote par correspondance fait adresser sans délai, à l'électeur sous pli recommandé, par la commission de propagande prévue aux articles L. 166, L. 212, L. 224-23, L. 241, L. 354, L. 376, L. 413, L. 491, L. 518, L. 546 et L. 558-26 du code électoral et à l'article 17 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, le matériel de vote, au plus tard le lundi qui précède le scrutin. Dans l'hypothèse où plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection concernée fait l'objet d'un envoi distinct.

« Dans la négative, la commission de vote par correspondance indique à l'électeur les raisons pour lesquelles sa demande ne peut être acceptée.

« En l'absence de réception du matériel de vote dans le délai imparti ou en cas de réponse négative, l'électeur peut saisir le ministère de l'intérieur, le cas échéant par voie électronique.

« Chaque électeur n'est destinataire que d'un unique pli de matériel de vote.

« VI. – Le matériel de vote par correspondance sous pli fermé comprend :

« 1° Une enveloppe d'identification d'une couleur déterminée par voie réglementaire, sur laquelle est imprimé un certificat de vote signé par le président de la commission de vote par correspondance ou par son délégué, revêtu du cachet officiel, et comportant un code-barres, un numéro identique à celui de la demande de l'électeur, ses nom, prénoms, date et lieu de naissance, nom de la commune de la liste électorale sur laquelle il figure, le numéro d'identifiant national et le numéro d'ordre dans le bureau de vote de l'électeur, ainsi qu'une déclaration sous serment à signer.

« Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection se voit attribuer une nuance de cette couleur différente ;

« 2° Une enveloppe d'expédition préaffranchie, portant la mention "Élections – Vote par correspondance – le scrutin concerné", d'une couleur déterminée par voie réglementaire, sur laquelle est imprimée l'adresse du tribunal judicaire compétent, le nom et le code de la commune de la liste électorale sur laquelle l'électeur est inscrit. Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection se voit attribuer une nuance de cette couleur différente ;

« 3° Une enveloppe électorale d'une couleur déterminée par voie réglementaire et distincte de la couleur de l'enveloppe utilisée pour le vote à l'urne. Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection se voit attribuer une nuance de cette couleur différente ;

« 4° Les bulletins de vote et circulaires des candidats ;

« 5° Une notice d'utilisation.

« VII. – Au fur et à mesure de la réception des demandes de vote par correspondance, le président de la commission de vote par correspondance, ou son délégué, inscrit sur un registre composé de pages numérotées, ouvert à cet effet, les noms et prénoms du demandeur, le numéro de la demande mentionné au IV, le numéro d'identifiant national et le numéro d'ordre dans le bureau de vote de l'électeur, ainsi que le nom et la qualité de l'autorité qui a réceptionné la demande et la date de son établissement. Le registre est tenu à la disposition de tout électeur, y compris le jour du scrutin.

« Mention de la suite donnée à chaque demande par la commission de vote par correspondance est faite en face du nom de l'électeur.

« VIII. – La liste des électeurs admis à voter par correspondance est envoyée par le président de la commission de vote par correspondance au maire, au plus tard avant l'expiration du délai fixé pour l'envoi des documents de propagande électorale.

« IX. – L'enveloppe d'identification scellée, revêtue de la signature de l'électeur et de sa déclaration sous serment et renfermant l'enveloppe électorale contenant le bulletin de vote scellée, adressée au président de la commission de vote par correspondance prévue au II doit parvenir au tribunal judiciaire par voie postale ou par les autorités compétentes pour établir les procurations, ou être déposée en personne, au plus tard le vendredi précédant le jour du scrutin, à 17 heures.

« Tout dépôt par une même personne de plusieurs enveloppes est interdit.

« L'envoi du vote par correspondance sous pli fermé ne prive pas l'électeur de son droit de vote à l'urne. S'il vote à l'urne le jour du scrutin, son vote par correspondance est annulé.

« X. – Chaque greffier en chef du tribunal judiciaire compétent tient un registre du vote par correspondance sous pli fermé, composé de pages numérotées. Il est fait mention au registre des enveloppes d'identification reçues au fur et à mesure de leur arrivée et du numéro du certificat mentionné au VI. Sur chaque enveloppe, est aussitôt apposé un numéro d'ordre.

« Tout électeur et tout candidat, ou son représentant, peuvent consulter le registre et y consigner leurs observations relatives aux opérations du vote par correspondance.

« Chaque pli de vote par correspondance fait l'objet d'un accusé de réception auprès de l'électeur.

« XI. – Les enveloppes d'identification sont conservées dans un lieu sécurisé, sous la responsabilité du greffier en chef du tribunal judiciaire compétent.

« À l'échéance du délai prévu au IX, les enveloppes d'identification sont remises avec le registre prévu au X à la commission de vote par correspondance.

« La commission vérifie la conformité du nombre de plis remis et le nombre figurant au registre prévu au même X, puis l'identité de chaque électeur au moyen de son certificat et de la concordance de ses signatures.

« La commission de vote par correspondance transmet au maire la liste des électeurs ayant pris part au vote par correspondance. Le maire inscrit sur la liste électorale et la liste d'émargement la mention du vote par correspondance sous pli fermé en face du nom de chaque électeur.

« La commission de vote par correspondance informe chaque électeur de la transmission ou non de son pli de vote par correspondance au bureau de vote auquel il est inscrit. Un site internet dédié permet à chaque électeur de vérifier la réception et la validité de son vote par correspondance.

« À l'issue de ces opérations, les enveloppes d'identification, demeurées scellées, et le registre du vote par correspondance sous pli fermé sont restitués au greffier en chef pour être conservés dans les conditions prévues au premier alinéa du présent XI.

« XII. – Ne donnent pas lieu à émargement les enveloppes d'identification :

« 1° Reçues en plus d'un exemplaire au nom d'un même électeur ;

« 2° Parvenues hors du délai prévu au IX ;

« 3° Pour lesquelles la commission de vote par correspondance n'a pas authentifié l'identité de l'électeur ;

« 4° Pour lesquelles le certificat est non valide ;

« 5° Pour lesquelles la déclaration de serment n'est pas signée ;

« 6° Qui ne sont pas scellées.

« Ces enveloppes sont contresignées par les membres de la commission de vote par correspondance et sont annexées au procès-verbal selon les modalités prévues à l'article L. 66 du code électoral.

« Les enveloppes parvenues après 17 heures le vendredi précédant le scrutin ne sont pas ouvertes et sont conservées par le greffier en chef qui en dresse procès-verbal. Les enveloppes sont détruites à l'expiration du délai de recours contentieux.

« XIII. – Le jour du scrutin, les documents et le registre mentionnés aux premier et deuxième alinéas du XI sont acheminés jusqu'au bureau de vote par les autorités compétentes pour établir les procurations.

« À la clôture du scrutin, son président et ses assesseurs indiquent le numéro du certificat sur la liste d'émargement, procèdent à l'ouverture des enveloppes d'identification et insèrent l'enveloppe électorale dans l'urne fermée, après s'être assurés que l'électeur concerné n'a pas déjà voté à l'urne.

« Les émargements de vote par correspondance et de vote à l'urne sont comptabilisés distinctement. Leur nombre est consigné au procès-verbal avant toute ouverture de l'urne. Il est vérifié, avant l'ouverture de l'urne, qu'aucun bulletin n'est en circulation dans le bureau de vote. Ensuite, le dépouillement se déroule de la manière suivante : l'urne est ouverte et le nombre des enveloppes est vérifié. Si le nombre de bulletins de vote par correspondance est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal.

« Les enveloppes de vote par correspondance non réglementaires sont contresignés par les membres du bureau et annexées au procès-verbal selon les modalités prévues à l'article L. 66 du code électoral.

« À l'issue du dépouillement, les enveloppes d'identification sont restituées au greffier en chef du tribunal judiciaire compétent et conservées dans les conditions prévues au premier alinéa du XI du présent article, jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

« XIV. – Ne sont pas recevables :

« 1° Une enveloppe d'identification non-scellée ou qui contient plusieurs enveloppes électorales ;

« 2° Un bulletin qui n'a pas été inséré dans une enveloppe électorale officielle ;

« 3° Une enveloppe électorale non-scellée.

« XV. – Tout électeur conserve la possibilité de voter personnellement à l'urne. Les dispositions du deuxième alinéa du XIII sont alors applicables.

« XVI. – En cas de décès ou de privation des droits civiques de l'électeur ayant exercé son droit de vote par correspondance, son vote est annulé de plein droit.

« XVII. – Un membre de la commission de vote par correspondance assiste à sa demande aux travaux de la commission de recensement prévue aux articles L. 175, L. 224-28, L. 359, L. 396, L. 416, L. 558-30 et L. 558-47 du code électoral et à l'article 21 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

« XVIII. – Les sanctions prévues à l'article L. 111 du code électoral s'appliquent aux I à XVII du présent article.

« XIX. – Les dépenses résultant de l'organisation des opérations de vote par correspondance sous pli fermé prévues au présent article sont à la charge de l'État.

« XX. – Des décrets pris en Conseil d'État déterminent les conditions d'application du présent article. »

Article 3

La présente loi organique entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 30 juin 2021.

PROPOSITION DE LOI VISANT À MODERNISER LES MODALITÉS DE VOTE POUR LES SCRUTINS ÉLECTORAUX ET LES OPÉRATIONS RÉFÉRENDAIRES

Texte déposé le 30 mars 2021

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

L'article 3 de la loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, dispose « *qu'au plus tard le 1er avril, le Gouvernement remet au Parlement, au vu d'une analyse du comité de scientifique mentionné à l'article L.3131-19 du code de la santé publique, un rapport sur l'état de l'épidémie de covid-19, sur les risques sanitaires à prendre en compte et sur les adaptations nécessaires à la tenue du scrutin et des campagnes électorales les précédant. Ce rapport et l'analyse du comité de scientifiques sont rendus publics sans délai.* »

Dans son avis du 29 mars 2021 « Élections régionales et départementales : analyse des enjeux sanitaires », l'avis du comité scientifique COVID19 corrobore *a posteriori* la volonté qui avait été la nôtre d'adapter notre droit électoral, en mettant en place un vote étalé sur trois jours et le vote par correspondance présentés par cette proposition de loi. Précisément, le comité scientifique dit « regretter que le vote par correspondance ne puisse être envisagé pour ces élections ».

Dans son rapport au Parlement, remis le 1er avril 2021, le Gouvernement omet fort opportunément toute mention du vote par correspondance ou du

vote sur plusieurs jours, cette deuxième modalité étant techniquement plus facile à mettre en oeuvre dans des délais restreints. Elle nécessiterait malgré tout une loi qui mettrait en exergue son manque patent d'anticipation.

Ces modalités de vote ont fait l'objet de deux propositions de loi ordinaire aux mois de mai et novembre 2020 et deux propositions de loi organique, aux mois de novembre 2020 et mars 2021. Près d'une trentaine d'amendements a également été déposée sur différents textes : l'exécutif, et la majorité sénatoriale dont l'avis a évolué au fil du temps, ont préféré les balayer du revers de la main.

En faisant systématiquement le choix de la solution de facilité - le report des élections - l'exécutif n'assume pas sa responsabilité politique d'assurer une continuité démocratique. Il témoigne ainsi la valeur qu'il attribue aux scrutins électoraux.

Nos propositions s'appuient sur une conviction : face à l'incertitude et l'imprévisibilité qui caractérisent cette crise sanitaire, il nous faut faire preuve d'agilité, savoir anticiper et nous adapter parce que la démocratie est un bien essentiel. Or, sans vote, il n'y a pas de démocratie.

En effet, l'exposé des motifs de ma proposition de loi n° 126 (2020-2021) visant à instaurer le vote par correspondance pour les scrutins électoraux et les opérations référendaires déposée au mois de novembre 2020 anticipait la situation et avançait les arguments développés ci -après.

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 stipulait dans le premier alinéa de son article unique que « seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ». Cette formule, reprise en partie par l'article 3 de la Constitution de 1958, indique à elle seule combien le vote est déterminant dans notre démocratie : depuis 200 ans, parce qu'il s'agit de l'un de nos droits civiques essentiels, il fait l'objet d'une intense valorisation symbolique.

Le droit de vote d'abord, puis le suffrage universel ensuite, sont des conquêtes populaires qui se sont construites par étapes. L'opération électorale ne se ramène pas à la seule expression d'une opinion : l'accès au vote est synonyme d'acquisition, puis d'exercice de la citoyenneté tout autant qu'elle constitue une célébration de l'unité sociale de la République.

Cette importance particulière des scrutins électoraux dans la vie démocratique explique également pourquoi le vote est une activité codifiée, empreinte d'une certaine gravité. Pour autant, encore faut-il que ce rituel démocratique conserve la même importance et, ensuite, qu'il puisse réellement avoir lieu.

Sur le premier point, les dernières années ont montré un affaiblissement de la participation démocratique, singulièrement pour les échéances locales. En France, les années quatre-vingt ont constitué une charnière. Si l'on excepte l'élection présidentielle qui enregistre toujours des taux de participation élevés même s'ils déclinent, la montée de l'abstention ne s'est pas démentie depuis, bien au contraire, comme en témoignaient déjà les taux records atteints aux élections municipales de 2008 et de 2014. Les municipales de 2020, qui se sont déroulées dans le contexte de la pandémie de COVID 19 ont vu s'amplifier le phénomène. En mars 2020, au premier tour la participation est tombée à 44,7 %. En juin 2020, la situation était pire encore, la participation s'écroulant à 41,2 %.

Sur le second point, il est évident que la possibilité de participer à un scrutin peut être marquée par certaines difficultés. Au-delà des explications politiques et sociales qui sont bien entendu les plus importantes, les obstacles au vote peuvent être d'ordre organisationnel. Ainsi les individus les plus jeunes, qui sont aussi les plus mobiles, sont-ils les plus fréquemment mal inscrits. En 2014, 31,1 % des 25-34 ans étaient inscrits à une autre adresse que celle où ils résidaient effectivement. À l'autre bout de l'échelle, si la participation des plus de 65 ans est toujours la plus forte, le vieillissement amène une abstention des plus âgés liée, soit à la baisse de la mobilité qui peut se manifester à partir d'un certain âge, soit à un changement de statut comme le passage en maison de retraite. Dans les faits, si l'on considère la participation électorale, on observe une chute assez notable après quatre-vingts ans. Ces exemples montrent que, quand le vote en présentiel n'est pas ou plus possible, il peut être nécessaire de mettre en place des modalités de vote qui soient plus « personnalisées » que le vote par procuration.

Au-delà de ces facteurs bien identifiés, le trait distinctif de la période que nous traversons est d'être caractérisée par la multiplication des crises de tout type, ou, de manière plus inédite, à des pandémies comme celle de COVID-19. Cette dernière a très gravement perturbé la vie sociale tout en ayant un impact brutal sur la participation politique, les opérations électorales de 2020 coïncidant avec l'extension de l'épidémie en France : le second tour des

élections municipales de 2020 a été inférieur de 20% à celui de 2014.

La pandémie de COVID 19 montre que ce qui était un phénomène conjoncturel peut se transformer en une réalité structurelle. Pour répondre à ce type de défi, il est absolument nécessaire de construire une démocratie résiliente, aussi bien dans son fonctionnement quotidien qu'au moment des élections. Il n'est pas possible que la vie démocratique soit suspendue à des évènements extérieurs qui viennent priver les citoyens de leur capacité à choisir, simplement parce que des situations exceptionnelles n'auraient pas été prises en compte ou suffisamment anticipées. Si tous les compartiments de la vie sociale peuvent et doivent être adaptés lors de ce type de crise, il en va de même s'agissant de la continuité démocratique.

À cet égard il faut souligner que même pendant cette période de pandémie un nombre non négligeable de pays ou de territoires ont fait le choix d'un maintien des élections. Parmi eux, certains ont décidé d'adapter les opérations électorales, comme ce fut le cas en Corée du Sud. D'autres, comme l'Allemagne ou encore les États-Unis ont pu bénéficier de la possibilité légale qui préexistait de recourir au vote par correspondance, parfois même en allant plus loin et en systématisant cette solution. Dans des États fédérés comme la Bavière en Allemagne le vote par correspondance est devenu la seule modalité de vote lors du second tour des élections municipales de mars 2020. De son côté la Caroline de Nord, comme d'autres États américains, a modifié sa législation en mai 2020 afin de faciliter le recours au vote postal.

Bien entendu, il ne s'agit pas de prétendre que la diversification des modalités de vote doit constituer une unique réponse à la crise de la participation démocratique que nous connaissons et dont les ressorts sont multifactoriels. Reste qu'il ne s'agit pas non plus de minorer l'impact de ces facteurs. Aussi, en raison de la survenance de périodes exceptionnelles, mais également de la nécessité de moderniser notre démocratie, cette proposition de loi ouvre deux nouvelles possibilités de modalités de vote : le vote sur trois jours à partir du vendredi précédant le scrutin et le vote par correspondance. Ces évolutions sont indispensables du point de vue institutionnel et pratique.

Institutionnellement d'abord, il n'est pas possible d'exclure le fait que la pandémie de COVID-19 continue à se diffuser après l'année 2020. Cela implique donc que dans l'hypothèse, soit d'un maintien aux dates prévues

des élections régionales et départementales, soit d'un report de celles-ci à une date plus tardive dans l'année 2021, il est impératif de mettre en place des modalités de vote complémentaires de celles qui existent. Il n'est en effet pas possible de repousser ces échéances après l'élection présidentielle afin de ne pas dénaturer la compétition politique et la dynamique propre à chacun de ces scrutins. Par ailleurs, il faut utilement préciser que si les élections locales pourraient faire l'objet d'un report, tel n'est pas le cas de l'élection présidentielle puisque cela nécessiterait une révision de l'article 6 de la Constitution. Une telle possibilité est hasardeuse et comporte un risque démocratique. Il est pourtant impératif de garantir le déroulement dans de bonnes conditions d'un vote que les Français considèrent comme déterminant. Dans les deux cas, échéances locales ou nationales, les possibilités de modalités de vote alternatives doivent être mises en place dans les meilleurs délais pour être opérationnelles et ce, dès les prochains scrutins départementaux et régionaux prévus en 2021.

Pratiquement, et au-delà de la situation actuelle, il ne faut par ailleurs pas oublier que le vote par correspondance peut constituer une opportunité pour une partie de la population, sa praticabilité intrinsèque pouvant amener à une hausse de la participation, voire une moindre diminution de celle-ci. D'autant qu'à l'image de ce qui se fait dans d'autres pays ou pour les procurations, il ne serait pas nécessaire pour un électeur de justifier le recours à cette méthode de vote. Il ne s'agit pas de prétendre ici qu'une modification des modalités techniques du vote suffise en tant que telle à résoudre la crise démocratique. Pour autant, il ne faut pas non plus penser à l'inverse qu'une amélioration de celles-ci soit sans effet.

Toutefois, cela ne signifie pas qu'il faille rompre avec la dimension symbolique du vote à l'urne et du rituel dominical. Il est simplement question dans cette proposition de loi de faire en sorte que des solutions complémentaires, celle du vote par correspondance et du vote sur trois jours, rendent plus facile l'exercice du droit de vote, quelles que soient les conditions dans lesquelles un scrutin se déroule.

Une modalité de vote alternative en vigueur est régulièrement évoquée comme une solution sécurisée, à telle enseigne qu'elle a fait l'objet d'une extension aux élections municipales de 2020, poursuivie aux élections départementales et régionales : celle des procurations / double-procurations. Or, la place donnée au vote par procuration pose question. Cette modalité de

vote est effectivement socialement connotée et ne répond pas aux standards internationaux, qui lui préfèrent d'autres techniques de vote, notamment le vote par correspondance.

Les procurations sont, de fait, assez peu utilisées en Europe. On rappellera utilement que l'OSCE a édicté un guide des bonnes pratiques des méthodes de vote, dans lequel est souligné le fait le vote par correspondance est « une manière effective de rendre le vote plus accessible » et qu'il est préférable que le vote par procuration[1]. Pourquoi ? Tout simplement parce que le principe du secret du vote n'est pas respecté en cas de vote par procuration : dans le cadre de ce dernier rien n'assure jamais au mandant que le mandataire respecte in fine le choix qui était le sien. En outre, le mandataire détenant deux, voire trois, procurations, l'égalité devant le scrutin par rapport à un électeur ne détenant aucune procuration n'est pas respectée.

L'étude de l'Institut international pour la démocratie et l'efficacité des élections portant sur les modes de vote alternatifs (IDEA) souligne d'ailleurs que, si l'on excepte le cas de la Suède, le principal défi du vote par procuration est justement que, dans la plupart des cas, le secret du vote ne peut pas être maintenu[2]. À tel point que de nombreux pays limitent le nombre de procurations par électeur pour atténuer toute manipulation des votes par procuration (Commission européenne 2018). Cela explique pourquoi l'OSCE a toujours recommandé aux États autorisant le vote par procuration de revoir cette pratique, y compris en faveur d'autres méthodes et arrangements de vote alternatifs qui ne posent pas les mêmes défis à la lumière des normes internationales.

Socialement, les études réalisées en France en la matière soulignent que le vote par procuration soutient la participation de ceux qui participent déjà le plus[3]. Dans cette perspective, et parce que le poids de ce type de vote progresse avec le temps puisqu'il représente entre 6 et 9 % des voix exprimées à la présidentielle de 2017, le vote par procuration accentue les inégalités de participation et déforme plus l'électorat que le vote à l'urne. Le

[1] Rapport OSCE/ODHIR, *Alternative voting methods and arrangements. Benefits, risks and practical considerations in light of international standards and good practice, including in the context of the covid-19 pandemic,* 2020.

[2] https://www.idea.int/news-media/news/special- voting-arrangements-svas-europe-country-postal-early-mobile-and-proxy.

[3] *Cf.* notamment B. Coulmont, « *In absentia*. Le vote par procuration, une participation électorale à distance ? », *Revue française de science politique*, vol 70 (3), 2020, pp. 469-488.

vote par procuration ne remédie donc pas à l'abstention. Il ne permet pas en raison d'une procédure qui demeure exigeante dans son déroulement, aux individus que sont les plus distants du vote de se mobiliser.

Par ailleurs, il est important de le souligner, la critique du « vote familial » ou de la pression sociale s'applique tout autant sinon plus au vote par procuration, qu'au vote par correspondance. Aux Pays-Bas, des études ont été faites qui démontrent l'existence de fraudes communautaristes[4]. Un autre défi posé par le vote par procuration est le potentiel de son utilisation abusive. Il peut être en résulter des tentatives de fraude en raison de la possibilité de collecte des bulletins de vote. Dans la mesure où il est difficile de garantir que toute décision de voter par procuration et de confier à une personne le soin d'exercer le choix de l'électeur soit prise véritablement et volontairement en considération par l'électeur, le vote par procuration laisse potentiellement la place à la coercition, l'intimidation, la pression ou la tromperie ce qui affecte la capacité des électeurs à exercer leur droit de vote en toute liberté. Préférer le vote par procuration au vote par correspondance est donc étonnant du point de vue des règles du droit électoral au niveau international.

La facilitation croissante du vote par procuration en France est une réalité, et il ne convient pas nécessairement de le remettre en cause[5]. Toutefois si la double procuration peut être une solution ponctuelle en période de pandémie, les arguments qui précèdent montrent qu'elle ne peut être une solution pérenne et que d'autres solutions, comme le vote par correspondance ou le vote sur trois jours, doivent être envisagées.

C'est pourquoi le présent texte ne propose pas, s'agissant du vote par correspondance, qu'il devienne systématique. Il s'agit uniquement de répondre à la demande des électeurs qui souhaitent bénéficier de cette possibilité, ce qui permet par ailleurs un meilleur contrôle.

Reste que la réputation du vote par correspondance est historiquement entachée en France. En effet, la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral a supprimé cette modalité de vote inscrite dans le code électoral de 1964. Conquête de la Libération, à l'instar du vote par procuration, elle visait à permettre aux personnes valablement empêchées de se rendre aux urnes pour remplir leur devoir de citoyen.

[4] Kiesraad, Rapport *gebruik volmachtstemmen bij verkiezingen* 2012 en 2014)

[5] La loi 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ne rend plus nécessaire de justifier un recours à la procuration.

Si l'instauration du vote par correspondance résultant de la législation de 1964 généra de la fraude électorale, le dispositif de l'époque explique largement ce phénomène, qu'on en juge :

- la demande de l'électeur se faisait sur papier libre sans autres pièces justificatives d'identité ;
- la quasi-intégralité du processus était centralisée dans chaque mairie ;
- les procédures contradictoires étaient absentes ou quasi-absentes de chacune des étapes du vote par correspondance ;
- les plis de vote par correspondance demeuraient stockés au bureau de poste destinataire jusqu'au jour du scrutin et il n'y avait pas de sécurisation et de centralisation de ceux-ci ;
- les procédures de vérification de la légalité du vote (notamment du bulletin de vote) n'existaient pas. L'unique pièce justificative était la carte électorale jointe au bulletin de vote qui était par la suite retournée à l'électeur ;
- l'enveloppe électorale n'était pas scellée ;
- les enveloppes électorales parvenues hors délai - réputées ne pas être ouvertes - étaient incinérées, sans conservation jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux...

Pourtant nous ne sommes plus en en 1975, ni au XXe siècle... mais bientôt en 2021 et au XXIe siècle. Les procédures de contrôle se sont renforcées avec le temps, les standards internationaux en matière de droit électoral se sont développés et les moyens informatiques qui font désormais notre quotidien offrent des solutions de contrôle et de sécurisation conséquentes. Autrement dit, la France, qui pratique d'ailleurs le vote par correspondance pour les Français établis hors de France, n'est ni sans expérience, ni sans compétence ou expertise pour instaurer cette modalité de vote de manière sécurisée, comme le font tant d'autres démocraties occidentales.

Les expériences étrangères tendent à montrer, d'une part, que la solution du vote par correspondance tend à se développer et que, d'autre part, elle suscite un intérêt croissant des électeurs. L'annexe de l'avis du comité scientifique du 29 mars 2021, énumérant les expériences de pays européens en matière d'adaptation des modalités de vote en 2021 est par ailleurs édifiante.

En Allemagne, le vote par correspondance existe depuis 1957 pour tous les niveaux d'élection. Depuis 2008, la procédure n'impose plus d'indiquer de motif pour y recourir. Le nombre de votants par correspondance croît régulièrement. Pour les élections au Bundestag le nombre d'électeurs

ayant voté par correspondance est passé de 8,7 millions en 2002 (18 % des électeurs) aÌ 13,4 millions en 2017 (28,6 %)

En Australie, une note du service de recherche du Parlement australien sur les élections de 2016 indiquait une tendance aÌ la hausse du recours au vote postal : 1,2 million de votes par correspondance avaient été enregistrés en 2016 contre 1,1 million en 2013 et un peu moins d'1 million en 2010. Cela représentait, en 2016, plus de 8,5 % des votes exprimés.

Le vote par correspondance connu également un essor important aux États-Unis depuis le début des années 2000. Lors des élections de mi-mandat de 2018, environ un quart des votants a eu recours au vote postal[6]. Ce score a considérablement cru pour l'élection présidentielle de 2020 avec plus de 65 millions de votes par correspondance recueillis.

En Espagne, même s'il demeure marginal, le recours au vote par correspondance tend à croître. Par ailleurs lors des derniers scrutins régionaux de juillet 2020, la situation sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 a entraîné une nouvelle hausse du recours au vote par correspondance, lui-même facilité par certaines mesures. Ainsi au Pays basque, le taux de recours au vote par correspondance a atteint 7,2 % en juillet 2020 contre 1,43 % aux élections régionales de 2016.

En Suisse, la votation fédérale du 27 septembre 2020 a également fait apparaître, dans un certain nombre de communes, un recours au vote par correspondance plus large.

Au-delà des adaptations techniques nécessaires à la mise en place du vote par correspondance qui sont avant tout des changements d'habitudes (telle la nécessité de systématiser un entre-deux tours de quinze jours), il convient de revenir sur certaines critiques du vote par correspondance qui sont néanmoins régulièrement pointées pour les remettre en perspective et y répondre.

1. S'agissant de la fraude, la plupart des études concluent que le vote par correspondance n'est ni plus ni moins immunisé contre celle-ci que le vote en présentiel. Reste que du point de vue quantitatif, dans les deux

[6] Si le vote postal existe partout aux États-Unis, trois catégories d'États peuvent être distinguées : cinq États pratiquent le vote postal systématique pour l'ensemble des électeurs et des scrutins : Colorado, Hawaii, Oregon, Utah et Washington. Dans ces États, un bulletin de vote est envoyé automatiquement aÌ chaque électeur inscrit qui doit le remplir et le renvoyer au bureau électoral du comteÌ ; deux tiers des États prévoient la possibilité pour les électeurs de recourir au vote postal sans justification ; enfin, un tiers des Eìtats limite le vote postal aux électeurs ayant un motif spécifique.

cas, les données disponibles démontrent que dans les démocraties occidentales les propensions à la fraude sont extrêmement faibles, certains auteurs parlant même d'un mythe de la fraude électorale. En outre la plupart des études convergent pour conclure que, dans le cas du vote par correspondance, les cas de fraudes massives et organisées sont, sinon impossibles, du moins plus que rares et, de ce fait, aisément décelables. Faudrait-il donc avoir à arbitrer entre une abstention massive et une potentielle fraude marginale que le droit électoral permet de régler lors des contentieux ? Par ailleurs, les modalités techniques mises en oeuvre dans les pays qui utilisent déjà le vote par correspondance ont singulièrement évolué dans le temps, et permettent à la fois une meilleure traçabilité du vote et des contrôles améliorés qui garantissent la transparence de la procédure.

2. Certains évoquent la faillibilité du service postal. Or, dans l'hypothèse où La Poste serait l'opérateur chargé de l'acheminement des plis, on peut se référer aux propos de la Cour des comptes soulignant plutôt la fiabilité de la Poste : « *pendant la période 2013-2017, La Poste a respecté la très grande majorité des objectifs réglementaires* »[7], assurant ainsi ses missions de prestataire du service universel postal.

3. L'un des autres points évoqués concerne celui de l'orientation partisane des votes par correspondance, c'est-à-dire de la faculté de celui-ci à bénéficier à certaines tendances politiques au détriment d'autres. Il faut ici excepter le cas très particulier de la présidentielle américaine de 2020 durant laquelle le vote par correspondance a été dénoncé par le président américain sortant qui a de fait transformé le vote par correspondance en un objet politique de campagne. La plupart des études disponibles, notamment les plus récentes, font surtout ressortir le fait que, de manière globale, le vote par correspondance ne profite pas à une couleur politique plus qu'à une autre, pas plus qu'il n'accroît la participation au profit d'une tendance politique et au détriment d'une autre.

4. D'autres critiques mettent l'accent sur les pressions qui peuvent s'exercer sur l'électeur, soulignant le risque d'un « vote familial » en cas de vote par correspondance. Ces arguments sont recevables.

[7] Cour des comptes. « Le service postal face à la baisse du courrier : des transformations à poursuivre. ». Rapport public annuel 2020, février 2020.

L'histoire de la construction sociale du vote est une lente évolution vers, à la fois la standardisation des moyens matériels qui concourent à celui-ci (bulletins, enveloppes...), et la rationalisation du lieu dans lequel il se déroule à travers, notamment, l'utilisation de l'urne et de l'isoloir. Toutes ces évolutions sont autant d'éléments qui ont fait en sorte que l'acte de vote devienne un acte personnel par lequel l'électeur s'abstrait des liens sociaux, professionnels et familiaux dans lesquels il s'inscrit. Reste que si le souci de « vote familial » qui traduit les pressions des proches vis-à-vis de l'électeur putatif est légitime, il convient cependant de souligner que ce type de problématiques ne peut pas non plus être totalement écarté lors du vote en présentiel (ou par procuration), le poids de la famille ou d'autres liens pouvant ne pas être négligeable.

5. D'autres études soulignent, à juste titre, la dynamique du choix électoral et la possibilité pour l'électeur de voir son choix évoluer dans le temps. De plus en plus d'électeurs font leur choix dans la semaine qui précède l'élection, voire le jour même du scrutin. Afin de répondre à cette problématique, la présente proposition de loi suggère que les votes par correspondance reçus ne soient comptabilisés qu'à la fin du processus de vote, de telle façon qu'un électeur qui aurait changé d'avis, entre le moment où il a envoyé son vote et le scrutin à proprement parler, puisse venir voter en présentiel le jour de l'élection, rendant caduc son choix initial fait par correspondance.

f. Enfin d'autres travaux mettent l'accent sur le fait que « l'émotion » ressentie au moment de l'élection serait moins forte par le biais d'un vote par correspondance que par un vote en présentiel. Si cet argument est également recevable, il n'en demeure pas moins que le vote par correspondance peut aussi, par la facilité qu'il représente, permettre un acte de vote qui n'existerait pas par ailleurs. On peut considérer que même si celui-ci serait émotionnellement moins « rémunérateur » qu'un vote en présentiel, il apporte néanmoins plus de satisfaction que le fait de ne pas voter du tout.

Le vote par correspondance comporte également des avantages induits :

a. Il demeure plus « personnel » que le vote par procuration. Il faut en effet se rappeler que dans le cadre de ce dernier rien n'assure jamais au mandant que le mandataire respecte in fine le choix qui était le

sien. Par ailleurs la critique du « vote familial » ou de la pression sociale s'applique tout autant sinon plus au vote par procuration, qu'au vote par correspondance.

b. Dans les études menées le vote par correspondance, voire sa généralisation, est régulièrement accompagné d'une augmentation de la participation qui concerne tous les groupes d'électeurs et particulièrement les plus jeunes et les moins diplômés.

c. Dans des périodes comme celle que nous traversons, le vote par correspondance procure la garantie de pouvoir maintenir les échéances démocratiques, en assurant une participation satisfaisante. En ce sens, il contribue à la sincérité du scrutin qui implique une égalité devant celui-ci et donc, la possibilité pour chacun de prendre part au vote. En outre, en limitant le risque de déficit de participation, il préserve la légitimité des élus.

Dans le contexte de l'épidémie de COVID-19 et face aux défis démocratiques qu'elle soulève, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a élaboré une revue des modalités de vote alternatives au traditionnel vote papier à l'urne, en se référant aux standards internationaux et aux bonnes pratiques[8].

Ce document rappelle les grands principes qui doivent être respectés en matière électorale : la régularité de l'élection en premier lieu, et, tel que la Constitution en dispose : le secret, l'universalité et l'égalité du suffrage. Au regard de ces principes et ceux qui en découlent comme la transparence et la confiance, une analyse des bénéfices et des risques de chaque modalité alternative de vote est fournie.

Il souligne également l'importance d'envisager des réformes électorales dans des délais raisonnables, ce qui implique donc d'anticiper, ainsi que la proposition de loi n°456 du 24 mai 2020 visant à instaurer le vote par correspondance en période d'état d'urgence sanitaire de M. Éric Kerrouche l'avait indiqué.

S'agissant du vote par correspondance, le BIDDH indique que c'est un moyen de vote efficace pour rendre le vote plus accessible. Il relève également des considérations pratiques pour constituer des garde-fous.

a. Lors de la demande par l'électeur à exercer son droit de vote par correspondance :

- un partage des responsabilités et une coordination des autorités électorales ;
- une planification des délais suffisants ;
- une multiplicité des modalités de demande et de dépôt de vote par correspondance (papier, en personne, électronique) ;
- la possibilité de changer de modalité de vote, dans l'hypothèse où l'électeur viendrait à changer d'opinion ;
- la prise en compte d'un second tour de scrutin dans la procédure et les délais.

[8] BIDDH, "*Alternative voting methods and arrangements. Benefits, risks and practical considerations in light of international standards and good practice, including in the context of the covid-19 pandemic.*" 2020

b. Lors de l'exercice par l'électeur du droit de vote par correspondance :

- des instructions simples et claires ;
- la vérification de l'identité de l'électeur. La plupart des systèmes de vote par correspondance combinent plusieurs modalités : déclaration sous serment, copie des papiers d'identité et conformité de la signature de l'électeur ;
- une prise en charge des frais par l'État ;
- des délais clairs pour le retour du vote par correspondance ;
- la possibilité pour un électeur de voter à l'urne, s'il changeait d'opinion, ou pour limiter le risque de « vote familial » ;
- un accès au processus électoral par l'électeur pour lui permettre de le contrôler.

c. Lors de la réception du vote par correspondance et de son décompte :

- un stockage sécurisé des plis de vote par correspondance ;
- une traçabilité du processus par l'électeur. Certaines autorités ont créé des systèmes en ligne permettant de vérifier si leur vote a bien été pris en compte ;
- des règles claires de vérification pour éviter des rejets inopportuns de votes ;
- un système de vérification solide de la signature est considéré comme un garde-fou essentiel ;
- une extraction des enveloppes électorales des plis à la clôture du scrutin.

Cette proposition de loi vise à répondre à l'ensemble de ces recommandations dans le cadre de l'architecture institutionnelle actuelle. C'est donc un dispositif intégré qui permet tout à la fois une sécurisation et un contrôle par les autorités électorales et une traçabilité par l'électeur.

Des modalités spécifiques de vote à distance existant d'ores et déjà pour l'élection des conseillers des Français établis hors de France, ce sujet ne fait pas l'objet du dispositif de vote par correspondance.

S'agissant du vote sur trois jours, il constitue une forme de vote anticipé, qui reste néanmoins différente de ce qui peut être pratiqué aux États-Unis ou au Portugal où le vote peut être effectué sur une période très antérieure au scrutin. Ainsi, pour l'élection présidentielle de janvier 2021, près de 250 000 électeurs portugais ont voté par anticipation, ce qui constitue un record et un quadruplement par rapport aux élections législatives de 2019.

Cette modalité ne modifie pas substantiellement nos règles électorales en vigueur si ce n'est en étendant la période de vote de un à trois jours.

Ainsi l'**article 1er** de la présente proposition de loi prévoit la mise en place de ce vote sur une période de trois jours. Afin de tenir compte des moyens des communes pour l'organisation du scrutin, il est proposé de le mettre en place dans celles de plus de 3500 habitants.

Sur le plan pratique, les urnes et les listes d'émargement sont, à l'issue des opérations de vote des vendredi et samedi, mises sous scellées par le président du bureau de vote. Celles-ci sont ensuite transférées par des agents ou officiers de police judiciaire dans un lieu sécurisé dans le poste de police ou de gendarmerie le plus proche. La même procédure s'applique pour la réinstallation des urnes et listes d'émargement à l'ouverture des bureaux de vote les samedis et dimanche matin. Le dépouillement à l'issue du scrutin le dimanche soir s'organise selon les règles habituelles de droit commun.

Enfin, de sorte à assurer une participation citoyenne suffisante à la tenue de ces bureaux de vote, la proposition de loi crée une autorisation d'absence pour les salariés et agents publics qui souhaiteraient remplir les fonctions de président, d'assesseurs, de secrétaires de bureau de vote, ainsi que de délégués de candidats.

L'article 2 détaille la procédure de vote par correspondance étape par étape, de la demande de l'électeur jusqu'au dépouillement. Le schéma annexé la récapitule.

Une commission de vote par correspondance présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire est créée pour assurer un contrôle et une traçabilité transparente du processus et ainsi neutraliser les suspicions de fraude. Elle offre également à l'électeur une instance de référence clairement identifiable à laquelle il peut s'adresser. Elle fonctionne en coordination avec les acteurs impliqués habituellement dans le processus électoral : le maire, la

préfecture, les autorités compétentes pour les procurations, la commission de propagande, la commission de recensement des votes, mais également le tribunal judiciaire qui a la charge de sécuriser les plis des votes par correspondance envoyés par les électeurs jusqu'à leur dépôt au bureau de vote.

Une fois sa demande enregistrée et vérifiée, l'électeur reçoit le matériel de vote qui comprend : une enveloppe d'expédition affranchie, une enveloppe d'identification sur laquelle est apposée un certificat et une déclaration sous serment, une enveloppe électorale et les bulletins de vote et circulaires. L'expédition est effectuée, sur instruction de la commission de vote par correspondance, par la commission de propagande qui a actuellement la charge de l'envoi de la propagande. Cette modalité permet non seulement un partage des tâches, mais également de réduire les coûts d'expédition.

L'électeur insère son bulletin de vote dans l'enveloppe électorale, qu'il insère ensuite dans l'enveloppe d'identification signée par ses soins, puis l'envoie ou la dépose en personne au tribunal judiciaire grâce à l'enveloppe d'expédition, au plus tard le vendredi précédant le scrutin à 17 heures.

La vérification de la signature de l'électeur étant un des éléments centraux de la fiabilité du processus, elle sera vérifiée par la confrontation de trois signatures : celle figurant sur la demande, celle figurant sur la déclaration sous serment et l'enveloppe d'identification et enfin, celle figurant sur la pièce d'identité qui aura été fournie au moment de la demande de l'électeur.

Cette vérification préliminaire des enveloppes est réalisée deux jours avant le scrutin pour permettre à l'électeur d'être informé de la recevabilité de son vote, mais également de se ménager du temps le jour du scrutin.

Enfin, la tenue de registres par les différentes autorités concernées permet d'assurer une traçabilité du processus, y compris dans la perspective de contentieux.

L'électeur est informé tout au long du processus par voie d'accusé de réception et éventuellement par une plateforme dédiée. L'information de l'électeur est essentielle pour qu'il fasse confiance dans le processus. En outre, il conserve la possibilité de voter à l'urne jusqu'à la clôture du scrutin s'il venait à changer d'avis après avoir expédié ou déposer son vote. Les votes par correspondance n'étant pris en compte qu'à la fin du scrutin. Dans cette hypothèse, son vote par correspondance sera annulé.

Si le parcours administratif requiert du temps, des moyens financiers et humains - comme dans toutes les démocraties qui l'ont mis en place - le dispositif proposé prend en compte la simplicité et la transparence de la procédure pour l'électeur. La contrepartie administrative est la solution pour garantir l'intégrité et la robustesse du système. La contrepartie financière ne peut pas constituer un argument recevable lorsqu'il s'agit de la démocratie, à plus forte raison à l'heure du « quoiqu'il en coûte » et de la mise en place rapide - et onéreuse - d'applications telles que StopCovid. Conditionner la démocratie à des contraintes d'ordre financier apparaîtrait peu conforme à l'article 3 de la Constitution.

Les **articles 3 et 4** proposent des modifications du code électoral visant à ajuster le droit en vigueur aux contraintes de temps du vote par correspondance :

- anticipation de l'installation de la commission de propagande (et extension de son périmètre aux communes de moins de 2 500 habitants) ;
- modification de la date de dépôt des candidatures aux élections municipales, ce qui permet par ailleurs d'amorcer une harmonisation avec les autres scrutins. Le délai fixé au troisième jeudi précédant le scrutin est ramené au quatrième lundi précédant le scrutin comme pour les élections régionales ;- allongement de la durée de l'entre-deux tours d'une semaine, ce qui peut impliquer de modifier les plafonds de financement de campagne à moyen terme.

L'**article 5** fixe la date de prise d'effet de la loi 10 mai 2021.

Il va de soi que la mise en place du vote par correspondance ne peut être réalisée à l'impromptu. Elle nécessite réflexion, préparation et moyens. Le maître mot de sa réussite, qui caractérise d'ailleurs la période actuelle, est bien l'anticipation.

Au final, la mise en place du vote par correspondance et du vote sur trois jours, tels qu'ils sont conçus dans cette proposition de loi ne constituent pas une remise en cause du rituel républicain que constitue le vote à l'urne. Elle ne plaide pas pour un basculement vers un système de vote par correspondance systématique mais se présente avant tout comme un moyen de moderniser notre démocratie et, du même coup, de la rendre résiliente dans des périodes extraordinaires.

En outre certaines innovations utilisées à l'étranger - par exemple la possibilité de suivre en direct le cheminement de son bulletin de vote en ligne - peuvent venir compléter la tradition de vote ancrée par la mise en place d'une nouvelle scénographie de la démocratie pendant plusieurs semaines et devenant ainsi une nouvelle forme d'incitation au vote.

Si la démocratie ne peut en aucune façon se réduire au vote, sans vote il n'y a pas de démocratie. De la même façon qu'il y a une continuité du service public, il doit y avoir une continuité démocratique.

Il n'est plus excusable de devoir interrompre le cours de la démocratie aujourd'hui. L'imprévisibilité, et donc l'impréparation ne sont plus des arguments recevables. Il convient de sortir de l'improvisation permanente, de faire preuve d'anticipation et d'innovation, et, enfin, de ne pas conditionner la démocratie aÌ des contraintes financières.

La démocratie est aussi un bien essentiel et nous devons savoir la moderniser.

N° 497

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 30 mars 2021

PROPOSITION DE LOI

visant à **moderniser** *les* **modalités de vote** *pour les* **scrutins électoraux** *et les* **opérations référendaires**,

PRÉSENTÉE

Par M. Éric KERROUCHE, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Jérôme DURAIN, Patrick KANNER, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Didier MARIE, Hussein BOURGI, Jean-Pierre SUEUR, Mmes Monique LUBIN, Viviane ARTIGALAS, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Maurice ANTISTE, Claude RAYNAL, Jean-Claude TISSOT, Mme Émilienne POUMIROL, MM. Gilbert ROGER, Rachid TEMAL, Olivier JACQUIN, Mmes Sylvie ROBERT, Nicole BONNEFOY, M. Rémi FÉRAUD, Mme Michelle MEUNIER, MM. Mickaël VALLET, Gilbert-Luc DEVINAZ, Jean-Michel HOULLEGATTE, Mme Victoire JASMIN, MM. Christian REDON-SARRAZY, Yannick VAUGRENARD, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Franck MONTAUGÉ, Mmes Martine FILLEUL, Claudine LEPAGE, Isabelle BRIQUET et Laurence ROSSIGNOL,

Sénateurs

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

Proposition de loi visant à moderniser les modalités de vote pour les scrutins électoraux et les opérations référendaires

Article 1er

Le code électoral est ainsi modifié :

1° L'article L. 54 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes de plus de 3 500 habitants, le scrutin dure trois jours. » ;

2° L'article L. 55 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes de plus de 3 500 habitants, il a lieu les vendredi, samedi et dimanche. » ;

3° L'article L. 56 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes de plus de 3 500 habitants, en cas de deuxième tour, il y est procédé les vendredi, samedi et dimanche suivant le premier tour. » ;

4° Après le même article L. 56, il est inséré l'article L. 56-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 56-1. – Dans les communes de plus de 3 500 habitants, à l'issue des opérations de vote des vendredi et samedi, les urnes et listes d'émargement sont mises sous scellés par le président du bureau de vote en présence des autres membres du bureau de vote et transférées, sous l'autorité d'agents ou d'officiers de police judiciaire compétents pour établir les procurations, dans le poste de police ou de gendarmerie le plus proche.

« Pour les opérations de vote des samedi et dimanche, il est procédé aux transferts des urnes et listes d'émergement vers les bureaux de vote correspondants selon les modalités mentionnées au premier alinéa.

« Tout salarié ou agent public souhaitant remplir les fonctions de président, d'assesseur, de secrétaire d'un bureau de vote, ou de délégué de candidats, bénéficie, à sa convenance et sur justificatif, d'une autorisation d'absence dans la limite d'une journée. Il avertit son employeur vingt-quatre heures au moins avant le début de son absence.

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article. »

Article 2

I. – Après la section 3 du chapitre VI du titre Ier du livre Ier du code électoral, est insérée une section 3 bis ainsi rédigée :

« Section 3 bis

« Vote par correspondance

« Art. L. 78-1. – Par dérogation à l'article L. 54, tout électeur peut, sur sa demande, exercer son droit de vote par correspondance sous pli fermé, dans des conditions permettant d'assurer le secret du vote et la sincérité du scrutin.

« Art. L. 78-2. – Dans chaque département, est instituée une commission de vote par correspondance, chargée du contrôle et de la traçabilité du processus de vote par correspondance.

« La commission est obligatoirement présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Elle peut s'adjoindre des délégués choisis parmi les électeurs du département.

« Les candidats, leurs remplaçants ou leurs mandataires peuvent participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission concernant leur circonscription.

« La composition ainsi que les conditions de désignation et de fonctionnement des commissions instituées en application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

« Art. L. 78-3. – Dès la publication du décret convoquant le collège électoral, tout électeur souhaitant voter par correspondance sous pli fermé peut demander à recevoir, sans frais, le matériel de vote lui permettant de voter par correspondance au premier tour et, le cas échéant, au second tour.

« Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, la demande vaut pour toutes les élections ayant lieu le même jour.

« La demande, formulée auprès de l'autorité compétente pour les procurations, s'établit au moyen d'un formulaire administratif prévu à cet effet qui :

« 1° Comporte les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, nationalité, adresse au titre de laquelle l'électeur est inscrit sur la liste électorale ;

« 2° Comporte une adresse postale de contact, adresse de messagerie électronique, numéro de téléphone permettant à l'électeur d'être informé de la prise en compte de son vote par correspondance ;

« 3° Est accompagné de la copie d'une pièce justifiant de l'identité de l'électeur comprenant sa signature dont la liste est fixée par arrêté ;

« 4° Est accompagné d'un justificatif de domicile de moins de trois mois ;

« 5° Est signé par le demandeur ;

« 6° Indique si la demande vaut pour le premier tour et, le cas échéant, le deuxième tour ou les deux tours de scrutin.

« Le formulaire, complété en triple exemplaire, est retourné par voie postale, ou déposé en personne, ou déposé en un exemplaire par voie électronique, ou rempli à partir d'un portail de dépôt des demandes dématérialisées accessible depuis internet.

« La demande doit être envoyée au plus tard le deuxième vendredi qui précède le scrutin. L'autorité compétente pour les procurations en accuse réception par tout moyen auprès de l'électeur.

« Les demandes et justifications prévues au présent article sont conservées par l'autorité mentionnée au troisième alinéa jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

« Art. L. 78-4. – L'autorité à laquelle est présenté le formulaire de demande de vote par correspondance, après avoir porté mention de celle-ci sur un registre spécial ouvert par ses soins, indique sur le formulaire le numéro de la demande, le numéro d'identifiant national et le numéro d'ordre dans le bureau de vote de l'électeur. Elle ajoute ses noms et qualité et le revêt de son visa et de son cachet.

« Elle vérifie la capacité de l'électeur et, en cas d'incapacité, en informe le demandeur et le maire de la commune concernée.

« Elle adresse en recommandé avec demande d'avis de réception, ou par porteur contre accusé de réception, un exemplaire papier ou électronique du formulaire au maire de la commune sur la liste électorale de laquelle l'électeur est inscrit, et un second exemplaire à la commission de vote par correspondance prévue à l'article L. 78-2.

« Art. L. 78-5. – Dès réception de la demande, la commission de vote par correspondance l'enregistre et vérifie à son tour que l'électeur est en capacité de voter et que sa demande comporte les indications et est accompagnée des pièces prévues à l'article L. 78-3.

« Dans l'affirmative, la commission de vote par correspondance fait adresser sans délai à l'électeur sous pli recommandé avec demande d'avis de réception par la commission de propagande prévue aux articles L. 166, L. 212, L. 224-23, L. 241, L. 354, L. 376, L. 413, L. 491, L. 518, L. 546, L. 558-26 du présent code et à l'article 17 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, le matériel de vote, au plus tard le lundi qui précède le scrutin. Dans l'hypothèse où plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection concernée fait l'objet d'un envoi distinct.

« Dans la négative, la commission de vote par correspondance indique à l'électeur les raisons pour lesquelles sa demande ne peut pas être acceptée.

« En l'absence de réception du matériel de vote dans le délai imparti ou en cas de réponse négative, l'électeur peut saisir le ministère de l'intérieur, le cas échéant par voie électronique.

« Chaque électeur n'est destinataire que d'un unique pli de matériel de vote.

« Art. L. 78-6. – Le matériel de vote par correspondance sous pli fermé comprend :

« 1° Une enveloppe d'identification d'une couleur déterminée par voie réglementaire, sur laquelle est imprimé un certificat de vote signé par le président de la commission de vote par correspondance ou par son délégué, revêtu du cachet officiel, et comportant un code barre, un numéro identique à celui de la demande de l'électeur, ses nom, prénoms, date et lieu de naissance, nom de la commune de la liste électorale sur laquelle il figure, le numéro d'identifiant national et le numéro d'ordre dans le bureau de vote de l'électeur ainsi qu'une déclaration sous serment à signer.

« Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection se voit attribuer une nuance de cette couleur différente ;

« 2° Une enveloppe d'expédition préaffranchie, portant la mention "Élections – Vote par correspondance – le scrutin concerné", d'une couleur déterminée par voie réglementaire, sur laquelle est imprimée l'adresse du tribunal judicaire compétent, le nom et le code de la commune de la liste électorale sur laquelle l'électeur est inscrit. Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection se voit attribuer une nuance de cette couleur différente ;

« 3° Une enveloppe électorale d'une couleur déterminée par voie réglementaire et distincte de la couleur de l'enveloppe utilisée pour le vote à l'urne. Lorsque plusieurs élections ont lieu le même jour, chaque élection se voit attribuer une nuance de cette couleur différente ;

« 4° Les bulletins de vote et circulaires des candidats ;

« 5° Une notice d'utilisation.

« Art. L. 78-7. – Au fur et à mesure de la réception des demandes de vote par correspondance, le président de la commission de vote par correspondance, ou son délégué, inscrit sur un registre composé de pages numérotées, ouvert à cet effet, les nom et prénoms du demandeur, le numéro de la demande mentionné à l'article L. 78-4, le numéro d'identifiant national et le numéro d'ordre dans le bureau de vote de l'électeur ainsi que le nom et la qualité de l'autorité qui a réceptionné la demande et la date de son établissement. Le registre est tenu à la disposition de tout électeur, y compris le jour du scrutin.

« Mention de la suite donnée à chaque demande par la commission de vote par correspondance est faite en face du nom de l'électeur.

« Art. L. 78-8. – La liste des électeurs admis à voter par correspondance est envoyée par le président de la commission de vote par correspondance au maire, au plus tard avant l'expiration du délai fixé pour l'envoi des documents de propagande électorale.

« Art. L. 78-9. – L'enveloppe d'identification scellée, revêtue de la signature de l'électeur et de sa déclaration sous serment et renfermant l'enveloppe électorale contenant le bulletin de vote scellée, adressée au président de la commission de vote par correspondance prévue à l'article L. 78-2 doit parvenir au tribunal judiciaire par voie postale, par les autorités compétentes pour établir les procurations ou être déposée en en personne, au plus tard le vendredi précédant le jour du scrutin, à 17 heures.

« Tout dépôt par une même personne de plusieurs enveloppes est interdit.

« L'envoi du vote par correspondance sous pli fermé ne prive pas l'électeur de son droit de vote à l'urne. S'il vote à l'urne le jour du scrutin, son vote par correspondance est annulé.

« Art. L. 78-10. – Chaque greffier en chef du tribunal judiciaire compétent tient un registre du vote par correspondance sous pli fermé, composé de pages numérotées. Il est fait mention au registre des enveloppes d'identification reçues au fur et à mesure de leur arrivée et du numéro du certificat mentionné à l'article L. 78-6. Sur chaque enveloppe est aussitôt apposé un numéro d'ordre.

« Tout électeur et tout candidat, ou son représentant, peuvent consulter le registre et y consigner leurs observations relatives aux opérations du vote par correspondance.

« Chaque pli de vote par correspondance fait l'objet d'un avis de réception auprès de l'électeur.

« Art. L. 78-11. – Les enveloppes d'identification sont conservées dans un lieu sécurisé, sous la responsabilité du greffier en chef du tribunal judiciaire compétent.

« À l'échéance du délai prévu à l'article L. 78-9, les enveloppes d'identification sont remises avec le registre prévu à l'article L. 78-10 à la commission de vote par correspondance.

« La commission vérifie la conformité du nombre de plis remis et le nombre figurant au registre prévu au même article L. 78-10 puis l'identité de chaque électeur au moyen de son certificat et de la concordance de ses signatures.

« La commission de vote par correspondance, transmet au maire la liste des électeurs ayant pris part au vote par correspondance. Le maire inscrit sur la liste électorale et la liste d'émargement la mention du vote par correspondance sous pli fermé en face du nom de chaque électeur.

« La commission de vote par correspondance informe chaque électeur de la transmission ou non de son pli de vote par correspondance au bureau de vote auquel il est inscrit. Un site internet dédié permet à chaque électeur de vérifier la réception et la validité de son vote par correspondance.

« À l'issue de ces opérations, les enveloppes d'identification, demeurées scellées, et le registre du vote par correspondance sous pli fermé sont restitués au greffier en chef pour être conservés dans les conditions prévues au premier alinéa du présent article.

« Art. L. 78-12. – Ne donnent pas lieu à émargement les enveloppes d'identification :

« 1° Reçues en plus d'un exemplaire au nom d'un même électeur ;

« 2° Parvenues hors du délai prévu à l'article L. 78-9 ;

« 3° Pour lesquelles la commission de vote par correspondance n'a pas authentifié l'identité de l'électeur ;

« 4° Pour lesquelles le certificat est non valide ;

« 5° Pour lesquelles la déclaration de serment n'est pas signée ;

« 6° Qui ne sont pas scellées.

« Ces enveloppes sont contresignées par les membres de la commission de vote par correspondance et sont annexées au procès-verbal selon les modalités prévues à l'article L. 66.

« Les enveloppes parvenues après 17 heures le vendredi précédant le scrutin ne sont pas ouvertes et sont conservées par le greffier en chef qui en dresse procès-verbal. Les enveloppes sont détruites à l'expiration du délai de recours contentieux.

« Art. L. 78-13. – Le jour du scrutin, les documents et le registre mentionnés aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 78-11 sont acheminés jusqu'au bureau de vote par les autorités compétentes pour établir les procurations.

« À la clôture du scrutin, son président et ses assesseurs indiquent le numéro du certificat sur la liste d'émargement, procèdent à l'ouverture des enveloppes d'identification et insèrent l'enveloppe électorale dans l'urne fermée, après s'être assurés que l'électeur concerné n'a pas déjà voté à l'urne.

« Les émargements de vote par correspondance et de vote à l'urne sont comptabilisés distinctement. Leur nombre est consigné au procès-verbal avant toute ouverture de l'urne. Il est vérifié, avant l'ouverture de l'urne, qu'aucun bulletin n'est en circulation dans le bureau de vote. Ensuite, pour les opérations de dépouillement, l'urne est ouverte et le

nombre des enveloppes est vérifié. Si le nombre de bulletin de vote par correspondance est plus grand ou moindre que celui des émargements, il en est fait mention au procès-verbal.

« Les enveloppes de vote par correspondance non réglementaires sont contresignées par les membres du bureau et annexées au procès-verbal selon les modalités prévues à l'article L. 66.

« À l'issue du dépouillement, les enveloppes d'identification sont restituées au greffier en chef du tribunal judicaire compétent et conservées dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 78-11, jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

« Art. L. 78-14. – Ne sont pas recevables :

« 1° Une enveloppe d'identification non-scellée ou qui contient plusieurs enveloppes électorales ;

« 2° Un bulletin qui n'a pas été inséré dans une enveloppe électorale officielle ;

« 3° Une enveloppe électorale non-scellée.

« Art. L. 78-15. – Tout électeur conserve la possibilité de voter personnellement à l'urne. Le deuxième alinéa de l'article L. 78-13 est alors applicable.

« Art. L. 78-16. – En cas de décès ou de privation des droits civiques de l'électeur ayant exercé son droit de vote par correspondance, son vote est annulé de plein droit.

« Art. L. 78-17. – Un membre de la commission de vote par correspondance assiste à sa demande aux travaux de la commission de recensement prévue aux articles L. 175, L. 224-28, L. 359, L. 396, L. 416, L. 558-30, L. 558-47 du présent code et à l'article 21 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

« Art. L. 78-18. – Les dépenses résultant de l'organisation des opérations de vote par correspondance sous pli fermé prévues à la présente section sont à la charge de l'État. »

II. – À l'article L. 111 du code électoral, les références : « et L. 71 à L. 77 » sont remplacées par les références : « , L. 71 à L. 77 et L. 78-1 à L. 78-18 ».

III. – Les conditions d'application du I sont fixées par décret en Conseil d'État.

Article 3

Le code électoral est ainsi modifié :

1° L'article L. 241 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Elles assurent en outre ces mêmes missions pour toutes les communes où des électeurs exercent leur droit de vote par correspondance, quelle que soit leur taille.

« Elles sont installées au plus tard le lundi qui précède l'ouverture de la campagne. » ;

2° Au 1° de l'article L. 255-4 et au deuxième alinéa de l'article L. 267, les mots : « troisième jeudi » sont remplacés par les mots : « quatrième lundi ».

Article 4

Le code électoral est ainsi modifié :

1° À l'article L. 56, après la première occurrence du mot : « le », il est inséré le mot : « deuxième » ;

2° L'article L. 330-11 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est supprimé ;

b) Au début du deuxième alinéa, le mot : « Toutefois, » est supprimé ;

c) Au même deuxième alinéa, le mot : « deuxième » est supprimé ;

3° L'article L. 397 est ainsi modifié :

a) Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Par dérogation à l'article L. 55, en Polynésie française, le premier tour de scrutin a lieu le samedi précédent la date du scrutin en métropole. » ;

b) La première phrase du second alinéa est ainsi rédigée : « Le second tour a lieu le quatorzième jour suivant le premier tour. »

Article 5

La présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 10 mai 2021.

PROPOSITION DE LOI VISANT À CRÉER LE CRIME DE VIOLENCE SEXUELLE SUR ENFANT ET À LUTTER CONTRE LES VIOLENCES SEXUELLES

La parole à Laurence Rossignol
Sénatrice de l'Oise,
Vice-présidente du Sénat.

Texte déposé le 16 février 2021.

Le 8 décembre 2020, j'ai déposé une proposition de loi visant à créer le crime de violence sexuelle sur enfant et à lutter contre les violences sexuelles. Constatant un flou juridique qui est trop souvent au bénéfice des agresseurs et non des victimes, je souhaitais mieux protéger les mineurs et mineures contre les sévices sexuels.

Lors des débats relatifs au projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, le gouvernement a refusé de créer un seuil d'âge permettant de qualifier de viol toute relation sexuelle entre un.e majeur.e et un.e mineur.e de 15 ans ou moins. La Secrétaire d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes et le Garde des Sceaux, de concert, arguaient des « intentions » de la loi de 2018, lesquelles auraient dû permettre une disposition interprétative favorable aux aux victimes. Malheureusement, de façon assez prévisible, il n'en fut rien.

Si un.e mineur.e de moins de 15 ans porte plainte pour viol contre un.e majeur.e, les jugent cherchent trop souvent à identifier le « consentement » de garçons et filles parfois très jeunes. Si ce prétendu « consentement » est perçu, alors les plaintes pour viol sont requalifiées en « atteintes sexuelles ». Par là-même, ces véritables violences sexuelles ne sont pas considérées comme des crimes, mais comme de simples délits. C'est une violence psychique supplémentaire pour les victimes qui se voient flouées et meurtries par un droit trop lâche, lequel augmente le sentiment d'impunité des prédateurs sexuels.

Pourtant, le code pénal précise dans son article 222-22-1 que la contrainte – une des caractéristiques pénales du viol – peut-être physique ou morale. Un arrêt de la Cour de Cassation de 2005 prévoit de plus que la contrainte est présumée *a priori* pour les enfants en très bas âge. Il suffisait de préciser par la loi ce seuil en dessous duquel la contrainte est présumée.

Ma proposition de loi visait, entre autre, à établir ce seuil d'âge à 15 ans. La République doit protéger ses enfants. On ne saurait inférer un consentement entre un enfant, par définition pas encore autonome, et un adulte conscient de son emprise. Avec le groupe socialiste, nous avons défendu les dispositions de ma PPL par amendements sur différents textes tout au long de la législature. Finalement, dans un contexte de libération de la parole quant aux violences sexuelles sur mineur.e.s et à l'inceste, notamment suite à la publication du livre de Camille Kouchner, la loi visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste, déposée par ma collègue Annick Billon, a été adoptée en avril 2021. Le texte instaure un seuil d'âge de non-consentement à 15 ans et à 18 ans en cas d'inceste.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

À l'occasion de l'examen du projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, un débat sérieux et approfondi a été mené devant le Sénat concernant la nécessité d'instaurer un seuil d'âge permettant de qualifier de viol toute relation sexuelle entre un.e majeur.e et un.e mineur.e de 15 ans.

Lors des débats, le gouvernement s'est opposé à la création de ce seuil d'âge, pourtant directement inspiré de ce qui existe pour caractériser l'atteinte sexuelle, à savoir la commission matérielle des faits.

Dans le cadre de la discussion générale, le 4 juillet 2018, la secrétaire d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes avait souligné l'importance « *du maintien du caractère interprétatif de la première disposition de l'article 2, qui permet d'échapper à la non-rétroactivité de la loi pénale. Ainsi, le juge pourra s'en saisir dès la promulgation de la loi pour toute affaire, y compris en cours, ce qui peut concerner des millions de victimes du fait de l'allongement des délais de prescription. C'est le caractère interprétatif de l'article qui permet justement cela.* » ; *tandis que la Garde des Sceaux saluait « la disposition interprétative précisant la notion de contrainte ou de surprise en cas d'atteinte sexuelle sur un mineur de quinze ans. Cela permettra - tel est bien son objectif - aux juridictions de retenir plus facilement et plus fréquemment les qualifications de viol et d'agression sexuelle.* », puis précisait son propos lors de l'examen des amendements : « *D'abord, étant interprétatif, il s'appliquera immédiatement. Tous les mineurs, y compris ceux qui auront été victimes de violences sexuelles dans le passé, pourront en profiter. Ce texte ne crée donc pas un double régime qui s'appliquerait dans les décennies à venir*. ». Cette intention ne s'est pas avérée.

Depuis l'affaire de Pontoise (pour mémoire, en 2017, le parquet de Pontoise a choisi de ne pas poursuivre pour « viol » l'auteur majeur d'une relation sexuelle avec une collégienne de 11 ans, malgré la plainte pour viol déposée par la famille ; en qualifiant les faits de délits, le parquet avait retenu la qualification la moins grave et cela avait largement fait réagir l'opinion publique et les expert.e.s), la dénonciation de violences sexuelles subies dans l'enfance par de nombreuses victimes s'est poursuivie. En

parallèle, plusieurs décisions de justice ont été rendues - l'illustration de l'affaire dite « Julie » est particulièrement parlante - dans lesquelles la qualification d'atteinte sexuelle a régulièrement été retenue, en dépit des faits de pénétration avérés et du (très) jeune âge des victimes. Les juges continuent de rechercher et d'identifier le « consentement » des mineur.e.s. La loi du 3 août 2018 pourtant destinée à renforcer la lutte contre les violences sexuelles et sexistes n'a pas mis fin au débat sur le « consentement » des jeunes victimes.

Force est de constater que le gouvernement comme les majorités parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat ont eu tort de refuser de créer un crime spécifique de violence sexuelle sur enfant.

On continue à discuter du consentement d'une jeune fille de moins de 15 ans à une relation sexuelle avec un adulte : les objectifs poursuivis en 2018 n'ont pas été atteints.

Il est donc nécessaire de réformer le code pénal.

L'impunité des agresseurs n'a pas pris fin avec la prise de conscience du caractère massif des violences sexuelles auxquelles sont exposés les enfants.

Le code pénal, dans son article 222-23, définit le viol comme « tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit, commis sur la personne d'autrui ou sur la personne de l'auteur par violence, contrainte, menace ou surprise est un viol. ». Dans son article 222-22-1, le code pénal précise également que la contrainte peut être physique ou morale.

Un examen attentif de la qualification juridique des agressions sexuelles et de la jurisprudence met en lumière l'importance des marges d'appréciation laissées aux magistrat.e.s, et ce quel que soit - ou presque - l'âge des victimes. La Cour de cassation considère depuis 2005 qu'en dessous d'un très jeune âge, un.e enfant ne peut pas avoir consenti aux actes sexuels dont il ou elle est victime : la contrainte est alors présumée de manière automatique pour les enfants en très bas âge (arrêt n° 6810 du 7 décembre 2005, Chambre criminelle de la Cour de cassation[1]). Même si la qualification des faits

[1] Extrait : « *aux motifs que, «Emmanuel X... s'est bien rendu coupable d'atteintes sexuelles avec contrainte ou surprise sur ces trois enfants, étant observé que l'état de contrainte ou surprise résulte du très jeune âge de ces derniers, suffisamment peu élevé pour qu'ils ne puissent avoir aucune idée de ce qu'est la sexualité, ce qui les rendait incapables de réaliser la nature et la gravité des actes qui leur étaient imposés* [...] ».

retenue en 2017 par le Parquet de Pontoise n'est pas significative des pratiques du plus grand nombre des parquets, elle révèle néanmoins une insuffisante protection des mineur.e.s.

En ne fixant pas un seuil d'âge clair en dessous duquel le non-consentement (donc la contrainte) est présumé, la loi de 2018 a donc manqué son but. Les victimes et leurs familles continuent à prendre de plein fouet des requalifications de viols en délits qui ravivent profondément les traumatismes et augmentent le sentiment d'impunité des agresseurs.

Ce dramatique constat a été renforcé dans le cadre de l'affaire dite « affaire Julie » : des viols répétés et en réunion, requalifiés en première instance et en appel en atteintes sexuelles.

D'autre part, à la lumière de la récente décision de la Cour de cassation considérant légitime de ne pas qualifier de viol un acte de cunnilingus d'un beau-père sur sa belle-fille, il est proposé de renforcer la définition du viol afin de mieux protéger les victimes. Cette proposition poursuit de surcroît une volonté d'équilibre, puisque le fait d'obliger autrui à faire une fellation entre désormais dans la définition du viol grâce aux termes « ou sur la personne de l'auteur ».

L'objet de cette proposition de loi est donc de mieux protéger les mineur.e.s des crimes et agressions sexuelles, par :

- la création d'une nouvelle incrimination pénale du crime de violence sexuelle sur enfant ;
- les dispositions de coordination pénale nécessaires ;
- l'ajout de tout rapport bucco-génital dans la définition du viol ;
- et le report à l'âge de la majorité de la victime du début du délai de prescription pour les délits de non-dénonciation de mauvais traitement et d'abus sexuel sur mineur.e.

L'article 1 crée une nouvelle incrimination pénale : le crime de violence sexuelle sur enfant.

Il affirme que tout acte de pénétration sexuelle entre une personne majeure et une personne mineure de quinze ans est un crime de violence sexuelle sur enfant, puni des peines de 20 ans de réclusion criminelle. La tentative est punie des mêmes peines.

Cet article complète la présomption de contrainte induite par l'écart d'âge prévue par l'article 222-22-1 du même code.

Les travaux menés par le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, et plus particulièrement l'Avis pour une juste condamnation sociétale et judiciaire du viol et des autres agressions sexuelles (octobre 2016), ont posé la nécessité d'un seuil d'âge en deçà duquel le non-consentement de la victime mineure est présumé. Dans sa note de positionnement du 16 avril 2018, le Haut Conseil à l'égalité souhaite que soit fixé un interdit clair à destination des adultes de ne pas pénétrer sexuellement des enfants. Considérant l'élément intentionnel de l'infraction, exigé par le Conseil constitutionnel, notons que nulle pénétration sexuelle ne saurait être involontaire.

Le Conseil national de protection de l'enfance recommande d'instaurer une infraction criminelle spécifique, posant l'interdiction absolue pour tout majeur de commettre un acte de pénétration sexuelle sur un mineur de moins de 15 ans.

Par cohérence, l'**article 2** exclut cette nouvelle incrimination pénale du champ du délit d'atteinte sexuelle prévue par l'article 227-27 du code pénal. L'**article 3** prévoit un régime de prescription analogue aux autres crimes commis sur les mineur.e.s, en complétant l'article 706-47 du code de procédure pénale, auquel renvoie l'article 7 du code de procédure pénale concernant l'action publique des crimes qui, lorsqu'ils sont commis sur des mineur.e.s, sont prescrits après trente années révolues à compter de la majorité de la victime.

L'article 4 renforce la définition du viol en mentionnant explicitement les rapports bucco-génitaux.

L'article 5 fait débuter à l'âge de la majorité de la victime le début du délai de prescription pour les délits de non-dénonciation de privations, de mauvais traitements ou d'agressions ou atteintes sexuelles infligés à un.e mineur.e (prévu par l'article L 434-3 du code pénal). Les articles 7 et 8 du code de procédure pénale prévoient déjà que pour certains crimes et délits sur mineur.e.s, le début de la prescription est fixé à la majorité de la victime ; il s'agit donc de compléter l'article 8 du code de procédure pénale.

N° 201

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 8 décembre 2020

PROPOSITION DE LOI

visant à **créer** *le crime de* **violence sexuelle** *sur* **enfant**
et à **lutter** *contre les* **violences sexuelles,**

PRÉSENTÉE

Par Mmes Laurence ROSSIGNOL, Michelle MEUNIER, Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Maurice ANTISTE, Hussein BOURGI, Sebastien PLA, Thierry COZIC, Patrice JOLY, Patrick KANNER, Mmes Claudine LEPAGE, Catherine CONCONNE, Laurence HARRIBEY, M. André VALLINI, Mmes Annie LE HOUEROU, Émilienne POUMIROL, M. Jean-Claude TISSOT, Mmes Sylvie ROBERT, Marie-Pierre MONIER, MM. Hervé GILLÉ, Éric KERROUCHE, Olivier JACQUIN, Mme Esther BENBASSA, M. Éric JEANSANNETAS, Mmes Hélène CONWAY-MOURET, Monique LUBIN, M. Serge MÉRILLOU, Mme Martine FILLEUL, MM. Rachid TEMAL, Joël BIGOT, Michel DAGBERT, Mmes Victoire JASMIN, Florence BLATRIX CONTAT, Sabine VAN HEGHE, MM. Jacques-Bernard MAGNER, David ASSOULINE, Mmes Angèle PRÉVILLE, Frédérique ESPAGNAC, Isabelle BRIQUET, MM. Christian REDON-SARRAZY, Jérôme DURAIN, Bernard JOMIER, Rémi CARDON, Mmes Nicole BONNEFOY, Sophie TAILLÉ-POLIAN, M. Didier MARIE, Mme Corinne FÉRET, MM. Vincent ÉBLÉ, Jean-Marc TODESCHINI, Mme Gisèle JOURDA, MM. Jean-Jacques MICHAU, Lucien STANZIONE, Franck MONTAUGÉ, Denis BOUAD, Jean-Pierre SUEUR, Jacques FERNIQUE, Jean-Luc FICHET, Mme Monique de MARCO et M. Guillaume GONTARD,

Sénateurs et Sénatrices

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

Proposition de loi visant à créer le crime de violence sexuelle sur enfant et à lutter contre les violences sexuelles

Article 1er

La section 3 du chapitre II du titre II du livre II du code pénal est complétée par un article 222-22-3 ainsi rédigé :

« *Art. 222-22-3.* – Tout acte de pénétration sexuelle par une personne majeure sur ou avec un mineur de quinze ans constitue le crime de violence sexuelle sur enfant. Il est puni de vingt ans de réclusion criminelle. La tentative est punie des mêmes peines. »

Article 2

À l'*article 227-25* du code pénal, après le mot : « sexuelle », sont insérés les mots : « et l'infraction prévue à l'article 222-22-3 ».

Article 3

Le 3° de l'article 706-47 du code de procédure pénale est complété par les mots : « et crimes de violence sexuelle sur enfant prévus à l'article 222-22-3 du même code ».

Article 4

À l'article 222-23 du code pénal, après le mot : « sexuelle », sont insérés les mots : « ou tout rapport bucco-génital ».

Article 5

Au deuxième alinéa de l'article 8 du code de procédure pénale, après les mots : « présent code », sont insérés les mots : « et du délit mentionné à l'article 434-3 du code pénal, ».

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION, INVITANT LE GOUVERNEMENT À SOLLICITER UN AVIS JURIDIQUE SUR LA LÉGALITÉ ET LES CONDITIONS D'AMENDEMENT OU DE RÉSILIATION DES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES HISTORIQUES

La parole à Olivier Jacquin,
Sénateur de Meurthe-et-Moselle,
Vice-présidence à l''animation et à l'évenementiel.

Texte déposé le 16 février 2021.

Suite à la commission d'enquête du Sénat de 2020 sur les concessions autoroutières et à mon rapport budgétaire sur le transport routier de µnovembre 2021, j'ai déposé une proposition de résolution développant une vision globale de la gestion de l'ensemble des routes nationales et autoroutes. Elle permet de sortir du débat stérile entre renationalisation immédiate qui coûterait une fortune et poursuite de la privatisation qui spolie les automobilistes. Ainsi, face aux profits indécents des sociétés concessionnaires, je propose de créer un établissement public « Routes de France » qui serait le pendant de SNCF Réseau et VNF, gestionnaires des infrastructures ferroviaires et fluviales. 3 missions principales lui seraient confiées :

- améliorer le réseau non concédé qui manque cruellement de moyens comme je l'ai démontré dans mon rapport budgétaire : 50 % du réseau routier national est dans un état dégradé dont 20 % nécessite un entretien structurel. Un rapport de la Cour des Comptes vient d'ailleurs de conforter cette analyse et appelle à un augmentation de l'investissement ; ce que le gouvernement a refusé alors même que j'avais fait voter par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable un amendement dans la cadre du Budget 2022 portant à 1 milliard d'euros ;
- moderniser l'ensemble du réseau en entamant sa transition sociale-écologique : voies réservées, bornes de recharge, matériaux innovants… ;
- « décentraliser la route » : les autoroutes urbaines seraient gérées par les métropoles, les nationales et autoroutes infrarégionales par les régions et les axes à vocation nationale voire européenne par les routes de France.

Routes de France serait financé par le produit d'une écotaxe poids lourds qui s'imposera avec la révision de la directive Eurovignette qui a été validée début 2022 au niveau européen. Pour les investissements lourds, cet EPIC aurait la capacité de lever des fonds en gageant sa solvabilité sur les recettes futures, sur le modèle de la Société du Grand Paris pour la construction du Grand Paris Express. Puisque le trafic particulier comme poids lourds ne s'arrêtera pas du jour au lendemain, l'effet levier est considérable ! Même pendant les confinements de 2020 il n'a baissé que de 23 % et 7,7 % ; ce qui n'a pas empêché les sociétés concessionnaires de dégager 2,6 milliards d'euros de bénéfices dont 2,4 milliards d'euros de dividendes !

Il est grand temps de revoir ce système et de réaffirmer la maîtrise publique de ce service public. Et je me réjouis que cette proposition ait été reprise dans le débat présidentiel.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de résolution reprend celle déposée par Christine Pières-Beaune et le groupe socialiste et apparentés de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2020.

Par une série d'actes intervenus en 2006, le gouvernement de Dominique de Villepin et son ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Thierry Breton, achevaient la cession par l'État de ses participations dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) dites « historiques ». Celles-ci, au nombre de sept principales (« majors »), fondées à partir de 1955 sous le statut de société d'économie mixte pour la construction et l'exploitation du réseau autoroutier français, exploitent aujourd'hui 90 % des 9 100 kilomètres de voies aux termes de contrats de concession courant jusqu'à des dates comprises entre 2031 et 2036. Ceux-ci ont fait l'objet de plusieurs prolongations, principalement selon la méthode dite de l'« adossement » d'ouvrages nouveaux aux contrats.

La situation de forte concentration du marché est évidente au vu de la structure actionnariale de ces principales sociétés : ASF, filiale du groupe Vinci et sa propre filiale Escota ; Cofiroute, également filiale du groupe Vinci ; APRR et AREA filiales du groupe Eiffage ; Sanef, filiale du groupe espagnol Abertis et sa propre filiale SAPN. À eux seuls les groupes Vinci, Eiffage et Abertis exploitent plus de 7 600 kilomètres d'autoroutes françaises. Cette situation de concentration et le caractère infrastructurel des autoroutes ont justifié une régulation de plus en plus étroite du secteur par l'Autorité de régulation des transports (ART).

La situation d'une SCA dans l'exploitation d'un tronçon donné s'apparente à un monopole[1] qui bénéficie de la faible élasticité d'une demande captive, comme l'a démontré un avis de l'autorité de la concurrence de 2014[2]. Un faisceau d'indices concordants met en évidence la prédominance économique des sociétés concessionnaires d'autoroutes, préjudiciable à l'usager

[1] NB. En dépit du fait que le Conseil d'État a jugé que l'ensemble formé par le marché autoroutier au niveau national n'est pas monopolistique en raison de la présence de plusieurs acteurs (CE, Sect., 27 sept. 2016, *Association de défense des usagers des autoroutes publiques de France*, 290716).

[2] Autorité de la concurrence, Avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 s*ur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires.*

et à l'intérêt général. On peut évoquer en particulier leur profitabilité élevée et la situation de négociation structurellement défavorable de l'État dans ces contrats. Le caractère anormal de cette configuration a été souligné à plusieurs reprises par des expertises indépendantes et croisées. L'Autorité de la concurrence relevait notamment dans son avis de 2014 qu'« un taux de rentabilité élevé pour un risque faible est caractéristique d'une rente », et concluait à l'existence d'une rente autoroutière.

Le risque trafic supporté par les concessionnaires paraît en effet négligeable. Tout d'abord, la privatisation est intervenue à un moment où le réseau, déjà mature, drainait un trafic croissant et où les prévisions laissaient attendre la poursuite de cette croissance. La croissance moyenne du trafic entre 1990 et 2013 était ainsi de 3,7 % par an. Toutes les prévisions envisagent la poursuite de la croissance du trafic, de l'ordre de 1,3 % par an pour les véhicules légers et 1,9 % pour les poids lourds sur la période 2015-2030 selon l'OCDE[3]. Ensuite, le mode de fixation des tarifs et leur niveau ont permis aux exploitants de maintenir leur profitabilité, y compris en cas de stabilisation ou de décrue passagère du trafic. Même après la crise de la Covid-19, évènement extrême et imprévisible, les concessions principales devraient demeurer bénéficiaires en 2020, d'après le rapport de la Commission d'enquête sur le contrôle la régulation des concessions autoroutières du Sénat (n° 709, 2019-2020). Il apparaît que le modèle économique des SCA historiques les prémunit de tout risque financier réel, au-delà même du risque trafic. Il s'ensuit que le modèle concessif, s'il a été justifié au début de la période d'exploitation du réseau, avait déjà perdu de sa pertinence au moment de la privatisation. Il serait souhaitable que soient réexaminés le recours à cet outil pour l'exploitation des autoroutes ou a minima ses conditions d'intervention.

Des éléments récents confirment le niveau de profitabilité très important des concessions, suggérant une modification de l'équilibre financier prévu aux contrats originels, qui, quoique celui-ci fut mal défini, pourrait motiver leur révision à faible échéance. La rentabilité des concessions historiques a été estimée par l'ART dans son premier rapport quinquennal sur l'économie des concessions autoroutières du 30 juillet 2020 et s'élève à 7,8 % en 2019[4]. Selon le rapport de la Commission d'enquête sénatoriale, la rentabilité attendue totale des contrats serait atteinte dès 2022 pour Vinci, Eiffage et

[3] 7 ITF/OECD (2017), Transport Outlook, https://www.itf-oecd.org/transport-outlook-2017.

[4] Dans une fourchette d'incertitude de l'estimation entre 6,4 % et 9,2 % de TRI.

leurs filiales, soit 10 à 14 ans avant leur expiration, ce reliquat permettant un surprofit injustifié des concessionnaires.

L'équilibre des relations des partenaires des contrats de concession autoroutière demeure par ailleurs défavorable à l'État. Les taux de rendement interne prévisionnels des contrats sont demeurés élevés après leur revue périodique, comme le souligne la Cour des comptes[5], ce qui témoigne de l'absence de prise en compte de l'évolution favorable de la situation financière des concessions. Dans ces circonstances, le surprofit important dont bénéficient les sociétés concessionnaires résulte autant de leur bonne fortune que, d'une part, d'une gouvernance insuffisante des contrats, elle-même issue d'une privatisation mal conduite et de l'opacité de relations déséquilibrées, que, d'autre part, d'une situation de marché présentant un risque négligeable concernant une infrastructure à la rentabilité avérée dès la privatisation et aux recettes dynamiques grâce au mode de fixation des prix.

Enfin, le coût estimé de la résiliation des contrats de concession autoroutière historiques, donné entre 40 et 50 milliards d'euros selon des estimations réalisées en 2014, a été qualifié de « prohibitif » par le rapport de la commission d'enquête sénatoriale. Ce coût est imputable pour deux tiers au moins aux dettes des SCA (environ 30 milliards d'euros), dans l'hypothèse de leur reprise dans le cadre d'une résiliation. Il soulève une double interrogation :

- alors que la capacité de résiliation unilatérale est au fondement du droit des contrats publics, un coût de résiliation trop élevé ne prive-t-il pas *de facto* l'État de cette faculté ;
- alors que le recours à la dette des SCA a servi des objectifs de rétribution du capital, conduisant ponctuellement au versement de dividendes supérieurs au bénéfice d'exploitation, est-il légitime ou inévitable que tout ou partie de cette dette financière soit transféré à l'État en cas de résiliation ?

[5] Cour des comptes, *Les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes,* 2013, p. 70 et suivantes : « les taux de rentabilité, négociés dans le cadre des contrats de plans sont substantiellement plus élevés que ceux négociés lors du deuxième cycle de négociations du Paquet vert. À l'exception de SANEF, ils sont également plus élevés que les taux calculés à l'issue du premier cycle de négociation des contrats, sur la base duquel la Commission européenne avait donné son accord à l'aide d'État constituée par l'allongement de la durée des concessions [...]. Ils sont également substantiellement supérieurs au taux proposé par les services [du ministère chargé des transports] ».

En tout état de cause, les sous-jacents de l'estimation pourraient être rendus publics et celle-ci réactualisée : les contrats étant le principal actif des SCA, le coût de résiliation est proportionnel à la durée résiduelle des concessions.

L'ensemble de ces éléments suggère que les SCA jouissent d'un surprofit attribuable non seulement à leur performance mais aussi à des clauses contractuelles ne permettant pas d'encadrer efficacement leur rentabilité.

Il paraît utile et souhaitable que soit rendu un avis juridique du plus haut niveau à l'occasion d'une analyse à nouveaux frais. Celle-ci pourrait porter d'une part sur la légalité des principaux contrats de concession autoroutière dans leur état actuel, et d'autre part sur l'éventuelle modification de leur équilibre financier. Il paraît souhaitable d'étudier la faisabilité de toutes actions juridiques de nature à permettre de rééquilibrer ces contrats sans attendre leur terme. Il s'agit en particulier d'envisager toute adaptation « permettant de réduire la durée des engagements contractuels », comme le recommande l'autorité de régulation des transports, par leur renégociation voire par leur résiliation anticipée. Cette attention doit aussi permettre d'envisager un cadre contractuel plus conforme à l'intérêt général, en cas de reconduction de l'exploitation des autoroutes sous forme de concessions. L'ART propose notamment de mettre en place une révision régulière permettant de « reconsidérer périodiquement l'équilibre économique des contrats ».

Il s'agit enfin de déterminer s'il est possible de délimiter précisément l'équilibre économique des concessions autoroutières historiques, eu égard aux nombreuses modifications contractuelles et capitalistiques qui sont intervenues depuis le début des conventions. Plus largement, on peut s'interroger sur la possibilité de définir des critères pertinents et précis de détermination de l'équilibre économique pour ce type de contrats d'une durée particulièrement longue, afin de favoriser la sécurité juridique et d'assurer une plus grande transparence des relations entre les parties tout au long du contrat.

Le Gouvernement dispose de la faculté de recourir à l'avis éclairé du Conseil d'État, son conseil juridique le plus éminent. Cette résolution se propose de l'inviter à solliciter un tel avis, préalablement à un réexamen de la situation des concessions autoroutières, aujourd'hui nécessaire et

inévitable. Cette nécessité répond à un double-impératif : adopter un mode de gestion de l'actif autoroutier plus conforme à l'intérêt général, et permettre d'associer enfin pleinement l'exploitation des autoroutes à des objectifs structurants de politique publique, tels que le financement d'un réseau secondaire de qualité et d'alternatives décarbonées au transport routier.

N° 365

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 16 février 2021

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

invitant le **Gouvernement** *à* **solliciter** *un* **avis juridique** *sur la* **légalité** *et les* **conditions** *d'***amendement** *ou de* **résiliation** *des* **concessions autoroutières historiques***,*

présentée

Par MM. Olivier JACQUIN, Patrice JOLY et Michel DAGBERT,

Sénateurs

Proposition de résolution invitant le Gouvernement à solliciter un avis juridique sur la légalité et les conditions d'amendement ou de résiliation des concessions autoroutières historiques

Le Sénat,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu le chapitre XVI du Règlement du Sénat,

Vu le code de la commande publique,

Vu le rapport du 30 juillet 2020 de l'Autorité de régulation des transports sur l'économie des concessions autoroutières,

Vu le rapport n° 709 du 16 septembre 2020 de la commission d'enquête sénatoriale sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières,

Considérant, malgré un taux d'endettement élevé, le faible risque économique pesant sur les sociétés concessionnaires ;

Considérant le taux de rentabilité exceptionnel des concessions autoroutières ;

Considérant que la privatisation des sociétés concessionnaires a eu lieu à une période à partir de laquelle cette rentabilité allait fortement augmenter ;

Considérant que la hausse annuelle automatique des prix des péages, non justifiée par l'existence de charges ou de travaux supplémentaires, est susceptible d'avoir affecté l'équilibre économique des concessions autoroutières ;

Considérant l'exigence du droit de la commande publique d'une remise en concurrence périodique ;

Considérant que le coût supposé d'une résiliation pour motif d'intérêt général rend l'utilisation d'un tel pouvoir impossible alors qu'il s'agit d'une règle générale applicable à tous les contrats administratifs ;

Considérant que le rapport de l'Autorité de régulation des transports du 30 juillet 2020 sur l'économie des concessions autoroutières appelle à envisager sérieusement toute adaptation permettant de réduire la durée de ces contrats ;

Invite le Gouvernement à saisir le Conseil d'État au titre de l'article L. 112-2 du code de justice administrative pour solliciter son avis sur l'appréciation de l'équilibre économique et du risque dans les contrats de concession autoroutière, compte tenu notamment des changements de structure capitalistique et des diverses évolutions contractuelles ayant eu lieu depuis la signature initiale des contrats et susceptibles d'en avoir affecté la nature globale ;

Invite le Gouvernement à saisir le Conseil d'État pour l'interroger sur les conditions, les modalités d'indemnisation et le coût financier d'une éventuelle résiliation pour motif d'intérêt général des contrats de concession autoroutière ou, le cas échéant, d'une modification des contrats visant à réduire leur durée.

PROPOSITION DE LOI TENDANT À GARANTIR EFFECTIVEMENT LE DROIT AU RESPECT DE LA DIGNITÉ EN DÉTENTION

La parole à Jean-Pierre Sueur
Sénateur du Loiret
Questeur du Sénat.

Texte déposé le 25 février 2021

Le 2 octobre 2020, le Conseil constitutionnel a considéré qu'aucun recours devant le juge judiciaire ne permettait à une personne placée en détention provisoire d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire. Il a imposé au législateur d'y remédier avant le 1er mars 2021.

Or, le Gouvernement n'avait pris, en février 2021, aucune initiative permettant de répondre à l'exigence posée par le Conseil constitutionnel.

J'ai donc alerté à plusieurs reprises le Garde des Sceaux. Le président de la commission des lois du Sénat, sensible à mes alertes, a décidé de rédiger une proposition de loi. Or, cette proposition ne répondait qu'en partie à l'exigence du Conseil constitutionnel et était insuffisante pour garantir un recours effectif aux détenus. Il m'est en effet apparu que ce texte avait trois objectifs inverses : limiter les pouvoirs de

contrôle et de décision du juge judiciaire, assécher toute perspective de libération fondée sur l'indignité des conditions de détention et dissuader les personnes détenues de s'engager dans cette nouvelle voie de recours.

J'ai alors décidé de rédiger une autre proposition de loi tendant à garantir effectivement le droit au respect de la dignité en détention. J'ai consulté l'Observatoire international des prisons ainsi que la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté afin de prendre en compte leurs attentes et leurs remarques.

Il y avait, au 1er janvier 2021, 62 673 personnes détenues dans les prisons françaises, soit 4 000 prisonniers en plus que six mois auparavant, le taux d'occupation était de près de 120%. Au début de la crise sanitaire, notre pays avait connu une baisse de la population carcérale avec un taux d'occupation de 98%, faisant naître un espoir pour tous ceux qui se battent contre les conditions de vie inhumaines et indignes en prison. Cet événement inattendu montrait, en fait, que la surpopulation carcérale n'était pas une fatalité.

La situation des personnes incarcérées nous concerne tous, les conditions de vie dignes en détention permettront une meilleure réinsertion, et donc de lutter contre la récidive.

Ma proposition de loi avait pour objectif de faciliter la saisine du juge par le détenu, de réduire les délais en supprimant les planchers laissés à l'administration pénitentiaire pour agir, de permettre au juge judiciaire d'enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures déterminées afin de mettre fin aux conditions indignes de détention. Cette proposition de loi limitait également le recours au transfèrement à la condition que cette décision donne lieu préalablement à un examen approfondi de la situation sociale et familiale de l'intéressé. En effet, en aucun cas la perspective du transfèrement doit avoir pour effet de dissuader le détenu d'effectuer un recours. De plus, il n'est pas question de transférer un détenu pour le remplacer par un autre qui se trouvera dans la même situation.

J'ai transformé ma proposition de loi en une vingtaine d'amendements que j'ai défendus pour modifier le texte du président de la commission des lois. Mais hélas, le Garde des Sceaux, hier si mobilisé contre la surpopulation carcérale, et la droite au Sénat, sont restés campés sur leur position.

Ce combat n'est pas terminé. Je garde toutes ces propositions pour une autre occasion, un autre projet de loi sur la justice dans lequel je pourrai exercer mon droit d'amendement. La lutte contre la surpopulation carcérale et pour des conditions de détention dignes doit se poursuivre. Elle est une impérieuse nécessité.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

« Une société se juge à l'état de ses prisons », écrivait Albert Camus.

Le 2 octobre 2020, le Conseil constitutionnel a constaté qu'aucun recours devant le juge judiciaire ne permettait à une personne placée en détention provisoire d'obtenir qu'il soit mis fin aux atteintes à sa dignité résultant des conditions de sa détention provisoire. Il a imposé qu'il y soit remédié par l'adoption de mesures législatives avant le 1er mars 2021. Or, le Gouvernement n'a pris, à ce jour, aucune initiative permettant de répondre à l'exigence posée par le Conseil constitutionnel.

Cette décision du Conseil constitutionnel fait suite à huit ans de procédures, plusieurs condamnations de la Cour européenne des droits de l'Homme dont celle du 30 janvier 2020 J.M.B et autres c. France pointant « un problème structurel en matière de surpopulation carcérale en France » et exigeant « l'adoption de mesures générales visant à supprimer le surpeuplement et à améliorer les conditions matérielles de détention ». La Cour a dans le même temps imposé à la France de mettre en place « un recours préventif permettant aux détenus, de manière effective, en combinaison avec le recours indemnitaire, de redresser la situation dont ils sont victimes ». Le 8 juillet 2020, prenant acte de cette condamnation européenne, la Cour de Cassation a créé, en urgence et en dehors du cadre légal applicable, un mécanisme d'examen des conditions de détention des personnes incarcérées dans l'attente de leurs procès, en exigeant des magistrats qu'ils tiennent compte de la situation concrète de chacune d'entre elles lorsqu'ils sont amenés à statuer sur leur remise en liberté.

Sommés par les juridictions européennes et françaises, il apparaît urgent d'agir.

Il y avait au 1er janvier 2021 62 673 personnes détenues dans les prisons françaises, soit 4 000 prisonniers en plus que six mois auparavant, le taux d'occupation est de près de 120 %. Au début de la crise sanitaire, notre pays avait connu une baisse de la population carcérale avec un taux d'occupation de 98 %, faisant naître un espoir pour tous ceux qui se battent contre les conditions de vie inhumaines et indignes en prison. La surpopulation carcérale n'était pas une fatalité. Force est de constater

que cet espoir est bien loin. Il est clair que les alternatives à la détention (travaux d'intérêt général, bracelet électronique, sursis avec mise à l'épreuve, aménagement de peine...) ne sont pas mises en oeuvre comme il le faudrait.

L'inflation carcérale que connaît la France depuis plusieurs décennies est avant tout le fruit de politiques pénales qui ont misé sur le tout carcéral. **Or, nous nous devons d'assurer un droit fondamental : celui de l'encellulement individuel réaffirmé par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Il s'agit de garantir à chaque personne incarcérée le droit de disposer d'un espace où elle se trouve protégée d'autrui et peut préserver son intimité.**

Robert Badinter déclarait que « La condition pénitentiaire est la première cause de la récidive ». **Il est clair que des conditions de vie dignes en prison auront pour effet de favoriser la réinsertion et de réduire le risque de récidive.**

Aussi, la présente proposition de loi vise à répondre à l'urgence de la situation et à permettre **de garantir réellement aux personnes placées en détention la possibilité de saisir le juge de conditions de détention contraires à la dignité de la personne humaine afin qu'il y soit mis fin pour reprendre la formulation du Conseil constitutionnel. Cette proposition a été élaborée à partir du texte que le Gouvernement avait préparé en vue de l'inscrire par amendement dans le projet de loi relatif au Parquet européen. Mais elle diverge sur des points essentiels par rapport à ce texte qui nous apparaît aboutir à trois conséquences opposées au but proclamé : limiter les pouvoirs de contrôle et de décision du juge judiciaire, assécher toute perspective de libération fondée sur l'indignité des conditions de détention et dissuader les personnes détenues de s'engager dans cette nouvelle voie de recours.**

L'article unique de la proposition de loi instaure un mécanisme pour que toute personne détenue se plaignant de conditions indignes de détention puisse saisir soit le juge des référés soit le juge judiciaire.

Pour ce qui est des critères de recevabilité de la demande, les allégations ne devront pas obligatoirement figurer dans une requête, elles ne doivent pas non plus être circonstanciées, personnelles et actuelles, pour être en conformité avec l'arrêt du 25 novembre 2020 de la Cour de cassation par lequel elle accueille favorablement la description des « conditions générales de détention dans l'établissement pénitentiaire en cause » et censure un

arrêt qui exigeait de l'intéressé qu'il « démontre le caractère indigne de ses conditions personnelles de détention ainsi que leurs conséquences sur sa santé physique ou psychologique ».

Ces allégations devront simplement constituer des indices de conditions de détention indignes.

Le juge ferait alors procéder aux vérifications nécessaires et recueillerait les observations de l'administration pénitentiaire dans un délai inférieur à dix jours.

Si le juge estime la requête fondée, il ferait connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il estime indignes puis il lui fixerait un délai, inférieur à dix jours, pour agir. Le juge pourrait alors enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures déterminées afin de mettre fin aux conditions indignes de détention. Il pourrait assortir l'injonction de mesures d'une astreinte par jour de retard à l'exécution de ces mesures.

L'indignité constatée requiert en effet des réactions rapides.

L'administration pénitentiaire ne pourra pas décider de transférer le détenu dans un autre établissement à ce stade : elle devra nécessairement prendre les mesures imposées par le juge afin de mettre fin aux conditions indignes de détention au sein de son établissement, afin d'éviter que le détenu transféré ne soit remplacé par un autre qui se retrouvera dans la même situation. En aucun cas, en effet, la perspective du transfèrement ne devra avoir pour conséquence de dissuader des détenus de saisir le juge judiciaire.

Si l'administration pénitentiaire n'a pas répondu aux mesures exigées dans un délai inférieur à dix jours, le juge judiciaire serait amené à prendre une décision pour mettre fin aux conditions de détention indignes. Il aurait le choix entre trois décisions, dans cet ordre : ordonner la mise en liberté de la personne placée en détention provisoire, qui serait éventuellement assortie d'un contrôle judiciaire ou d'une assignation aÌ résidence sous surveillance électronique ; ordonner un aménagement de peine si la personne est éligible aÌ une telle mesure ; ordonner le transfèrement de la personne détenue à la condition que cette décision donne lieu préalablement à un examen approfondi de la situation sociale et familiale de l'intéressé.

Motivée, la décision du juge serait prise au vu des observations de la personne détenue ou de son avocat, des observations de l'administration pénitentiaire et de l'avis écrit du procureur de la République. La personne détenue pourrait demander à être entendue par le juge.

Cependant, il convient de rappeler que cette proposition de loi, pour nécessaire qu'elle soit, ne suffira pas à répondre aux différentes condamnations de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Ainsi, afin d'assurer des conditions de vie dignes en détention, il convient en premier lieu de lutter contre la surpopulation carcérale. Les auteurs de la présente proposition de loi souhaitent rappeler les recommandations du rapport parlementaire « sur les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale » présenté par les députés Dominique Raimbourg et Sébastien Huygue en 2013 :

- éviter autant que possible les incarcérations ;
- faire de l'emprisonnement une sanction utile pour le condamné dans la perspective de sa réinsertion ;
- garantir aux personnes condamnées à des peines ou mesures en milieu ouvert un véritable accompagnement ;
- favoriser l'évolution du regard de la société sur la justice pénale, de manière aÌ ce que l'ensemble des sanctions prononcées, privatives de liberté ou non, soient perçues comme des peines justes, effectives et efficaces.

Cette proposition de loi est un premier pas. Il conviendra d'aller bien plus loin dans la lutte contre la surpopulation carcérale.

N° 387

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 25 février 2021

PROPOSITION DE LOI

tendant à **garantir** *effectivement le* **droit** *au* **respect** *de la* **dignité** *en* **détention***,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean-Pierre SUEUR, Patrick KANNER, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Jérôme DURAIN, Hussein BOURGI, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Éric KERROUCHE, Jean-Yves LECONTE, Didier MARIE et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain,

Sénateurs

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

Proposition de loi tendant à garantir effectivement le droit au respect de la dignité en détention

Article unique

Le code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° Au début du second alinéa de l'article 144-1, sont ajoutés les mots : « Sans préjudice des dispositions de l'article 803-8 garantissant le droit de la personne d'être détenue dans des conditions respectant sa dignité, » ;

2° Le III de l'article 707 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Le droit de cette personne d'être incarcérée dans des conditions respectant sa dignité est garanti par les dispositions de l'article 803-8. » ;

3° Après l'article 803-7, il est inséré un article 803-8 ainsi rédigé :

« *Art. 803-8*. – I. – Sans préjudice de sa possibilité de saisir le juge administratif en application des articles L. 521-1, L. 521-2 ou L. 521-3 du code de la justice administrative, toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire en application des dispositions du présent code qui considère que ses conditions de détention sont contraires à la dignité de la personne humaine, peut saisir, selon les modalités prévues au présent article, le juge des libertés ou de la détention, si elle est en détention provisoire, ou le juge de l'application des peines, si elle est en exécution de peine, afin qu'il soit mis fin à ces conditions de détention indignes.

« Si les allégations énoncées constituent des indices de conditions de détention indignes, de sorte qu'elles constituent un commencement de preuve que les conditions de détention de la personne ne respectent pas la dignité de la personne, le juge déclare la requête recevable, fait procéder aux vérifications nécessaires et recueille les observations de l'administration pénitentiaire dans un délai inférieur à dix jours.

« Si le juge estime la requête fondée, il fait connaître à l'administration pénitentiaire les conditions de détention qu'il estime contraires à la dignité de la personne humaine et il fixe un délai inférieur à dix jours pour permettre de mettre fin, par tout moyen, à ces conditions de détention. Le juge peut enjoindre à l'administration pénitentiaire de prendre des mesures déterminées afin de mettre fin aux conditions indignes de détention. Il peut assortir l'injonction de mesures d'une astreinte par jour de retard à l'exécution de ces mesures.

« II. – Si, à l'issue du délai fixé, le juge constate qu'il n'a pas été mis fin aux conditions indignes de détention, il prend l'une des décisions suivantes :

« 1° Soit, si la personne est en détention provisoire, il ordonne sa mise en liberté immédiate, le cas échéant sous contrôle judiciaire ou sous assignation à résidence avec surveillance électronique ;

« 2° Soit, si la personne est définitivement condamnée et qu'elle est éligible à une telle mesure, il ordonne un aménagement de peine ;

« 3° Soit il ordonne le transfèrement de la personne dans un autre établissement pénitentiaire à la condition que cette décision ait donné lieu préalablement à un examen approfondi de la situation familiale et sociale de l'intéressé.

« III. – Les décisions prévues au présent article sont motivées. Elles sont prises au vu de la requête et des observations de la personne détenue ou, s'il y a lieu, de son avocat, des observations écrites de l'administration pénitentiaire et de l'avis écrit du procureur de la République. Le requérant peut demander à être entendu par le juge, assisté s'il y a lieu de son avocat. Dans ce cas, le juge doit également entendre le ministère public et le représentant de l'administration pénitentiaire si ceux-ci en font la demande. Ces auditions ne peuvent être réalisées selon un moyen de télécommunication audiovisuelle conformément à l'article 706-71 qu'en cas de force majeure.

« Les décisions prévues au II du présent article peuvent faire l'objet d'un appel devant le président de la chambre de l'instruction ou devant le président de la chambre de l'application des peines de la cour d'appel. Lorsqu'il est formé dans le délai de vingt-quatre heures, l'appel du ministère public est suspensif.

« La décision prévue au deuxième alinéa du I doit intervenir dans un délai de dix jours au plus à compter de la réception de la demande. Celle prévue au dernier alinéa du même I doit intervenir dans un délai de dix jours au plus à compter de la précédente décision. Celles prévues au III doivent intervenir dans un délai de dix jours à compter de l'expiration du délai fixé par le juge. À défaut de respect de ces délais, la personne détenue peut saisir directement le président de la chambre de l'instruction ou le président de la chambre de l'application des peines.

« IV. – Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État.

« Ce décret précise notamment :

« 1° Les modalités de saisine du juge des libertés et de la détention ou du juge de l'application des peines ;

« 2° La nature des vérifications que le juge peut ordonner en application du deuxième alinéa du I, sans préjudice de sa possibilité d'ordonner une expertise ou de se transporter sur les lieux de détention ;

« 3° Dans quelle mesure, à compter de la décision prévue au dernier alinéa du même I, le juge administratif, s'il a été saisi par la personne condamnée, n'est plus compétent pour ordonner son transfèrement dans un autre établissement pénitentiaire. »

PROPOSITION DE LOI MODIFIANT LA LOI N° 92-651 DU 13 JUILLET 1992 RELATIVE À L'ACTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN FAVEUR DE LA LECTURE PUBLIQUE ET DES SALLES DE SPECTACLE CINÉMATOGRAPHIQUE

La parole à Jean-Pierre Sueur,
Sénateur du Loiret,
Questeur du Sénat.

Texte déposé le 3 mai 2021

La loi du 13 juillet 1992 sur l'action culturelle des collectivités locales, que j'ai portée lorsque j'étais Secrétaire d'État chargé des collectivités territoriales, autorise les communes, les départements et les régions à apporter des aides directes aux salles de spectacle cinématographique. Elle permet l'attribution de subventions d'investissement ou de fonctionnement aux établissements cinématographiques qui réalisent moins de 7 500 entrées hebdomadaires ou qui dépassent ce seuil mais qui sont classés Art et Essai.

Ce dispositif a joué et joue un rôle majeur dans le financement de la création, de l'extension et de la modernisation de cinémas, en particulier dans les petites et moyennes villes. C'est ainsi que, selon le Conseil national du du Cinéma (CNC), depuis 2014, près de 50 projets (dont le CNC a eu connaissance

à travers la commission d'aide à la modernisation des salles) ont obtenu 23 millions d'euros d'aides de la part des collectivités locales pour 190 millions d'euros investis.

Or, le Conseil d'État a considéré, dans un arrêt du 10 mars 2021, que la loi du 13 juillet 1992 ne pouvait servir à la création de nouveaux cinémas dans une commune par des entreprises existantes dont le siège est situé dans une autre commune. Cette décision limitait fortement les effets voulus par la loi de 1992 et ce qui était mon intention initiale.

Il m'est apparu étrange qu'elle intervienne alors que durant trente ans la disposition soudainement contestée par le Conseil d'Etat a été mise en œuvre sans que cela ne pose aucun problème.

J'ai donc décidé de faire une proposition de loi afin de revenir à l'esprit de la loi de 1992 et à la préciser afin qu'elle puisse, à nouveau, s'appliquer très largement. J'ai clairement intégré la création de nouveaux établissements dans les motifs d'attribution d'aides des collectivités territoriales. Ma proposition de loi inscrivait dans le code général des collectivités territoriales une mention selon laquelle les communes et les départements peuvent attribuer des subventionsà des entreprises existantes pour la création, l'extension, la modernisation et le fonctionnement des salles de spectacle cinématographique.

Le Gouvernement a en partie repris ma proposition de loi dans le projet de loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dit projet de loi 3DS. La loi du 13 juillet 1992 permet maintenant l'attribution de subventions aux entreprises existantes ayant pour objet l'exploitation de salles de cinéma pour la création de nouveaux établissements conçus pour réaliser moins de 7 500 entrées hebdomadaires ou labellisés art et essai.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

La loi du 13 juillet 1992 sur l'action culturelle des collectivités locales autorise les communes, les départements et les régions à apporter des aides directes aux salles de spectacle cinématographique.

Elle a été intégrée dans le code général des collectivités territoriales aux articles L.2251-4 (communes), L3232-4 (départements), art. L.4211-1 (régions) et L.5111-4 (EPCI) et constitue un mode privilégié de financement direct des activités culturelles par les collectivités territoriales.

Elle permet l'attribution de subventions d'investissement ou de fonctionnement aux établissements cinématographiques qui réalisent moins de 7 500 entrées hebdomadaires ou qui dépassent ce seuil mais qui sont classés Art et Essai.

La subvention accordée donne lieu à une convention avec la collectivité locale.

Ce dispositif a joué et joue un rôle majeur dans le financement de la création, de l'extension et de la modernisation de cinémas, en particulier dans les petites et moyennes villes.

C'est ainsi que, selon le Conseil national du Cinéma (CNC), depuis 2014, près de 50 projets (dont le CNC a eu connaissance à travers la commission d'aide à la modernisation des salles) ont obtenu 23 millions d'euros d'aides de la part des collectivités locales pour 190 millions d'euros investis.

Le Conseil d'État a récemment considéré que la loi du 13 juillet 1992 ne pouvait servir à la création de nouveaux cinémas dans une commune par des entreprises existantes dont le siège est situé dans une autre commune.

Or, cela constitue une limitation notable des effets de la loi précitée, eu égard à l'esprit dans lequel elle a été élaborée, adoptée et mise en oeuvre depuis sa promulgation, comme en attestent les prises de position récentes de toutes les instances représentatives du cinéma, et notamment de la Fédération nationale des cinémas français.

C'est pourquoi il est proposé par la présente proposition de loi de préciser que les aides des collectivités locales peuvent être attribuées pour la création, l'extension, la modernisation et le fonctionnement des établissements de spectacle cinématographique.

N° 548

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 3 mai 2021

PROPOSITION DE LOI

*modifiant la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'***action** *des* **collectivités locales** *en* **faveur** *de la* **lecture publique** *et des* **salles** *de* **spectacle cinématographique**,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Pierre SUEUR, Mme Sylvie ROBERT, MM. Patrick KANNER, Maurice ANTISTE, Mme Viviane ARTIGALAS, M. Joël BIGOT, Mme Florence BLATRIX CONTAT, MM. Hussein BOURGI, Rémi CARDON, Mme Hélène CONWAY-MOURET, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Éric JEANSANNETAS, Éric KERROUCHE, Jean-Yves LECONTE, Jean-Jacques LOZACH, Jacques-Bernard MAGNER, Didier MARIE, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mme Angèle PRÉVILLE, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Gilbert ROGER, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Jean-Marc TODESCHINI, André VALLINI et Mme Sabine VAN HEGHE,

Sénateurs

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

Proposition de loi modifiant la loi n° 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique

Article 1er

Après le mot : « existantes », la fin de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 2251-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée : « pour la création, l'extension, la modernisation et le fonctionnement des salles de spectacle cinématographique. »

Article 2

Après le mot : « existantes », la fin de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 3232-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigée : « pour la création, l'extension, la modernisation et le fonctionnement des salles de spectacle cinématographique. »

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE PORTANT SUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR LE PARLEMENT

La parole à Franck Montaugé,
Sénateur du Gers,
Chef de file de la commission des affaires économiques.

Texte déposé le 27 mai 2021

Parce que la démocratie n'est pas un progrès acquis mais plutôt un vertigineux chantier, l'art de gouverner doit être interrogé et faire l'objet de propositions d'amélioration.

C'est dans cet esprit que je propose dans cette PPL constitutionnelle que les lois les règlements soient évalués au regard des objectifs que le législateur leur fixe.

Résultant de la liberté de penser et de s'exprimer, l'exercice d'une citoyenneté éclairée nécessite aussi la mise à disposition par les institutions républicaines de faits et de données relatifs à l'effet réel des politiques publiques déployées.

La démocratie suppose la connaissance et une société démocratique ne peut faire l'économie d'une évaluation des politiques publiques.

La dernière réforme constitutionnelle, en 2008, avait complété l'article 24 relatif au rôle du Parlement en ajoutant au vote de la loi et au contrôle du gouvernement l'évaluation des politiques publiques. Force est de constater aujourd'hui que la façon dont le parlement s'est saisi de cette faculté est décevante, limitée dans le meilleur des cas à l'aspect financier de l'évaluation, dans l'esprit de la RGPP de l'époque.

En 2017, le groupe socialiste mettait au débat du Sénat deux PPL. L'une ordinaire visant à instaurer un conseil parlementaire d'évaluation des politiques publique, rejetée en commission des lois par la majorité de droite. L'autre organique visant à améliorer la qualité des études d'impact jointes aux projets de loi, adoptée en séance sur un périmètre d'ambition réduit, non repris par l'Assemblée nationale.

Ces 2 textes ont attiré l'attention du Conseil d'État dont l'étude annuelle 2020 a été consacrée à « la conduite et au partage de l'évaluation des politiques publiques ». Par la suite, dans le cadre d'une audition par le Sénat, le vice–président du conseil d'État exprimait la nécessité de préciser la Constitution sur ce sujet.

L'objet de la présente **proposition de loi constitutionnelle portant sur l'évaluation des politiques publiques par le Parlement**, déposée le 27 mai 2021 par le groupe socialiste du Sénat, est d'insérer dans notre Constitution un article 37-2 qui dispose que « *La loi et le règlement précisent ceux de leurs objectifs qui donnent lieu à des évaluations* ».

Ce nouvel article prendrait ainsi place après l'article 37-1 qui porte sur l'expérimentation des lois et des règlements.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

L'article 24 de la Constitution a été enrichi par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : en plus de voter les lois et de contrôler le Gouvernement, le Parlement évalue les politiques publiques.

Cet ajout à la Constitution marque une étape importante dans un souci de plus en plus prégnant de recours à l'évaluation, aussi bien dans les sphères publiques que privées. Il s'agit de mesurer l'écart qui peut exister entre les objectifs affichés et les effets concrets de la mise en oeuvre d'une politique. L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue une des illustrations les plus évidentes de ce processus. Néanmoins, sur ce point, celle-ci n'est pas allée aussi loin que les intentions affichées par ses auteurs, Alain Lambert et Didier Migaud, comme l'avaient rappelé les promoteurs de la loi du 13 avril 2015 « *visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques* ».

L'évaluation des politiques publiques est également explicitement mentionnée dans trois autres articles de la Constitution. L'article 47-2 donne pour mission à la Cour des comptes d'assister le Parlement en ce sens. L'article 48 institue dans le calendrier parlementaire une semaine par mois qui, contrairement à son appellation usuelle de « semaine de contrôle », est aussi constitutionnellement vouée à l'évaluation des politiques publiques. L'article 51-2 prévoit que la création des commissions d'enquête y concourt également.

L'évaluation renvoie à l'appréciation de la conformité d'une politique avec l'objectif fixé par son auteur et à l'identification de ses autres effets. L'évaluation représente aussi un enjeu considérable pour les citoyens et tous les acteurs de la société en leur permettant d'apprécier objectivement et librement les effets des politiques publiques qui leur sont destinées.

Le Parlement est débiteur de l'évaluation et les citoyens en sont les créanciers.

Le Parlement doit utiliser les instruments mis à sa disposition par la Constitution, sauf pour les parlementaires à s'exposer à la critique de manquer de détermination à exercer leurs pouvoirs, travers qui a notamment été identifié par Guy Carcassonne.

L'évaluation des politiques publiques représente donc un enjeu démocratique considérable. Elle doit permettre aux citoyens et aux décideurs politiques d'avancer vers les choix qu'ils ont à faire, par une meilleure connaissance des problématiques objectives qui sont en jeu. *A contrario*, le déficit d'évaluation appauvrit le débat politique, fragilise la démocratie et affaiblit les institutions républicaines qui reposent fondamentalement sur la confiance du Citoyen. Autrement dit, l'évaluation des politiques publiques doit permettre de mieux structurer et d'élever le débat et, ce faisant, de conforter la démocratie républicaine.

Il faut donc que l'évaluation soit sûre et accessible, c'est-à-dire fiable. Le Conseil d'État a consacré à ce sujet son étude annuelle 2020, « Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques », qui se présente comme une « évaluation de l'évaluation » des politiques publiques.

La présente proposition de loi constitutionnelle vise à donner sa pleine efficacité à l'apport de la révision constitutionnelle de 2008 au regard des analyses et des recommandations récemment dégagées par les travaux du Conseil d'État auxquels les présidents des deux assemblées et plusieurs députés et sénateurs ont été associés.

Elle part de l'idée que la formulation de l'article 24 nécessite d'être précisée dans la loi constitutionnelle.

En effet, si le Parlement, coeur de la vie démocratique des institutions républicaines, est bien le lieu du vote de la loi et un des espaces de contrôle du gouvernement, il n'est pas un organisme de recherche à même d'évaluer par lui-même les politiques publiques. Néanmoins, pour évaluer par lui-même, les articles de la Constitution qui font référence à l'évaluation (47-2, 48, 51-2) lui offrent des possibilités, notamment d'investigation grâce aux commissions d'enquête, que d'autres opérateurs de l'évaluation, publics ou privés (administrations, laboratoires de recherche, experts privés, etc.), n'ont pas toujours.

Par ailleurs, comme chaque citoyen, il peut bénéficier de la plupart des travaux d'évaluation menés par d'autres opérateurs, publics ou privés. L'ajout de 2008 à l'article 24 l'incite à se référer à toutes les évaluations disponibles.

Mais son rôle doit aussi être beaucoup plus actif qu'il ne l'a été jusqu'ici. L'esprit de l'article 24 en fait un prescripteur d'évaluations. Dès lors, il peut

être le relai des attentes des citoyens en matière d'évaluation des politiques publiques.

Les techniques disponibles du numérique peuvent dans ce sens permettre aux sites internet des assemblées de procéder à des indexations et de renvoyer à des travaux de référence.

Le présent texte a l'ambition d'organiser plus concrètement l'évaluation des politiques publiques et l'accès à celle-ci en l'ordonnant autour du Parlement.

Depuis 2008, plusieurs initiatives à l'Assemblée nationale et au Sénat ont été engagées explicitement dans ce sens. Elles viennent compléter et nourrir les travaux des commissions et les rapports parlementaires.

La diversité des objets de l'évaluation est de nature à accroître l'écho de celle-ci. Le temps où l'évaluation ne devait être que financière doit être dépassé. Dans la continuité de la loi du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques, les auteurs du présent texte ont eux-mêmes déposé, en 2017, deux propositions de loi destinées à améliorer la qualité des études d'impact et à instituer un Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être.

Chaque évaluation donne lieu à des méthodes propres à l'objet évalué.

L'étude du Conseil d'État a bien mis en évidence que la performance de l'évaluation tient à l'identification et au suivi d'indicateurs depuis la conception d'une politique publique jusqu'à sa mise en oeuvre.

L'idée de l'**article 1er** du présent texte est que, sans préjudice de toute autre initiative, ce qui doit être évalué doit *a minima* être identifié par l'auteur du texte, loi ou règlement.

Ainsi, l'enjeu de la connaissance des effets recherchés de la politique publique est d'abord explicité dans le texte. L'identification des objectifs à évaluer doit figurer dans le projet ou la proposition de loi initiaux.

Il convient également de s'assurer que les évaluations conduites en application de l'article 24 soient les plus fiables possible pour répondre aux enjeux démocratiques qui ont été soulignés.

Par rapport à d'autres évaluations que chacun est libre de réaliser, ces évaluations de l'article 24 doivent se distinguer par leur caractère de référence en terme d'objectivité et de fiabilité. À cette fin, le présent texte

renvoie au législateur organique le soin de préciser leurs conditions de réalisation et de fiabilité en fonction des thèmes des politiques publiques, en les articulant avec les apports des organismes existant ou à créer, en envisageant les manières de consulter les citoyens qui bénéficient ou qui mettent en oeuvre ces politiques.

Faudra-t-il envisager la création d'une autorité administrative indépendante pour garantir la qualité ? Les auteurs de la présente proposition souhaitent que le débat sur l'élaboration de la loi organique mobilise le plus largement possible les citoyennes et les citoyens.

Les collectivités territoriales ont aussi un rôle éminent à jouer. Outre qu'elles développent de plus en plus des outils d'évaluation de leurs propres politiques publiques et ont à cet égard acquis une expérience, leurs élus, indépendamment des compétences exercées par leur collectivité, sont de façon générale les témoins privilégiés et attentifs de la manière dont les politiques publiques nationales sont reçues, vécues ou souhaitées par les citoyens. C'est d'ailleurs là que se trouve une de leur plus forte légitimité à élire une des deux chambres du Parlement.

L'**article 1er** propose donc de créer un article 37-2 à la Constitution car, comme l'article 37-1 qui porte sur l'expérimentation, il concerne à la fois la loi et le règlement autonome.

L'**article 2** lève l'obstacle de l'irrecevabilité financière sur les initiatives législatives d'origine parlementaire, notamment les amendements, portant sur des demandes d'évaluation.

Sans cet article, l'ajout de 2008 à l'article 24 est sans portée.

Dès lors que le Parlement n'a pas les moyens de tout évaluer par lui-même et qu'on lui reconnait le pouvoir de commander des évaluations, il ne faut pas que le coût de celles-ci lui soit opposé ou qu'il soit assumé exclusivement sur le budget des assemblées. Sinon, le Parlement ne pourrait que se limiter à voter ou rejeter les demandes d'évaluation présentées par le Gouvernement ou sur lesquelles il accepterait de lever le gage, ce qui n'est pas conforme à la séparation des pouvoirs et à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

L'évaluation profite a priori à tout sujet, sans exclusive. Sa finalité étant d'améliorer l'efficacité des politiques publiques, elle est en elle-

même porteuse de recherche d'une meilleure affectation de la ressource financière. Il serait paradoxal que, lorsque cette intention est d'origine parlementaire, elle se voit opposer les contraintes de l'article 40 dans sa rédaction actuelle.

N° 642

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2021

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*portant sur l'***évaluation** *des* **politiques publiques** *par le* **Parlement**,

PRÉSENTÉE

Par MM. Franck MONTAUGÉ, Maurice ANTISTE, Mme Viviane ARTIGALAS, M. Joël BIGOT, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mme Isabelle BRIQUET, M. Rémi CARDON, Mmes Marie-Arlette CARLOTTI, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Thierry COZIC, Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Olivier JACQUIN, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Patrick KANNER, Éric KERROUCHE, Mmes Monique LUBIN, Michelle MEUNIER, Marie-Pierre MONIER, M. Sebastien PLA, Mme Angèle PRÉVILLE, M. Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, MM. Lucien STANZIONE, Jean-Pierre SUEUR, Jean-Claude TISSOT, Jean-Marc TODESCHINI, Mickaël VALLET, Mme Sabine VAN HEGHE, M. Yannick VAUGRENARD et les membres du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain,

Sénateurs

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

Proposition de loi constitutionnelle portant sur l'évaluation des politiques publiques par le Parlement

Article 1er

Après l'article 37-1 de la Constitution, il est inséré un article 37-2 ainsi rédigé :

« Art. 37-2. – La loi et le règlement précisent ceux de leurs objectifs qui donnent lieu à des évaluations.

« Pour garantir la fiabilité de ces évaluations, leurs conditions de réalisation sont précisées par une loi organique.

« Les collectivités territoriales sont associées à ces évaluations. »

Article 2

L'article 40 de la Constitution est complété par les mots : « , sauf en matière d'évaluation ».

PROPOSITION DE LOI POUR UNE MEILLEURE INCLUSION DES FAMILLES MONOPARENTALES

La parole à Martine Filleul,
Sénatrice du Nord,
Sécrétaire du Sénat.

Texte déposé le 27 mai 2021.

La monoparentalité n'est plus d'un phénomène marginal mais constitue bel et bien une transformation sociétale profonde. En effet, selon l'Insee, elles constituent ainsi 23 % des familles française. Cette part a doublé depuis 1990.

Paradoxalement, nos politiques publiques n'ont que trop peu évolué pour prendre en considération cette donnée.

Or, il est plus que nécessaire, à bien des égards, d'intégrer ces évolutions afin de répondre aux besoins et attentes de ces familles, trop souvent oubliées.

Tout d'abord, parce que les femmes y sont plus exposées, se trouvant à la tête de ces familles dans près de 85% des cas, la monoparentalité constitue presque toujours, de fait, une inégalité de genre.

Ensuite, parce que monoparentalité rime souvent avec précarite : près d'un tiers des familles monoparentales (soit deux millions de personnes) disposent de revenus inférieurs au seuil de pauvreté. Cette situation est d'autant plus préoccupante pour les mères cheffes de famille, davantage fragilisées sur le marché du travail, notamment lorsque les enfants sont en bas âge. Ainsi, ces dernières sont significativement moins nombreuses à occuper un emploi, comparativement aux femmes vivant en couple. Par ailleurs, ces mères sont également celles à subir le plus fortement les temps partiels.

Souvent contraint.e.s de quitter le milieu professionnel et manquant de temps et de moyens (y compris de garde d'enfants) pour fréquenter les lieux de socialisation ou participer à des activités culturelles et associatives, les parents solos doivent donc faire face à l'isolement, en sus des difficultés financières.

L'objet de cette proposition de loi est donc celui d'agir contre la précarité dans laquelle ces familles peuvent se trouver tout en permettant aux individus en situation de monoparentalité – particulièrement les mères seules – d'articuler plus aisément leur vie professionnelle et sociale avec leur vie parentale et familiale.

En tant que vice-présidente de la délégation aux droits des femmes du Sénat, il m'est apparu indispensable de mettre en lumière cette problématique et d'avancer, dans les limites que nous impose l'exercice législatif, des premières propositions pour améliorer le quotidien des ces familles et combattre les inégalités qu'elles subissent.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

Jamais la monoparentalité n'a représenté une aussi grande part des familles françaises. Selon les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)[1], sur 8 millions de familles, 23 % d'entre elles sont des familles monoparentales. Cette part a doublé depuis 1990, date à laquelle elles représentaient 12%. Dans 84% des cas, les enfants résident avec leur mère. La monoparentalité n'est donc plus un phénomène marginal mais constitue bel et bien une transformation démographique profonde que la représentation nationale se doit de considérer afin de répondre aux besoins et attentes de ces familles, trop souvent oubliées. En somme, il est temps que la société prenne en compte la monoparentalité.

De plus, nombreuses sont les études à montrer que cette monoparentalité rime souvent avec précarité : 34,9% des familles monoparentales - soit deux millions de personnes - disposent de revenus inférieurs au seuil de pauvreté à 60% du revenu médian[2]. Si l'on considère le seuil à 50% du revenu médian, le taux de pauvreté est de 20,3% pour les familles monoparentales contre 6,6 % pour les couples[3]. Cette situation est d'autant plus préoccupante pour les mères cheffes de famille : 40% sont inactives et un tiers d'entre elles travaille à temps partiel, tandis que 60% ayant un enfant de moins de trois ans ne travaillent pas[4]. Les femmes paient également leur séparation au prix fort : la perte du niveau de vie, directement imputable à la rupture, est de 20% pour les femmes et de 3% pour les hommes[5].

Parce que les femmes y sont plus exposées, la monoparentalité constitue donc, en elle-même, une inégalité de genre.

En assumant seules la charge de leur(s) enfant(s), les femmes isolées sont souvent contraintes de quitter le milieu professionnel et manquent de temps pour fréquenter les lieux de socialisation ou participer, autant qu'elles le désireraient, à des activités culturelles et associatives. Aus-

[1] Insee - Tableaux de l'économie française, 2019, ménages et familles

[2] Observatoire des inégalités - Famille monoparentale rime souvent avec pauvreté, 30 novembre 2017

[3] *Ibid.*

[4] Insee - Pauvreté en conditions de vie de 2004 à 2016

[5] Bonnet C., Garbinti B. et Solaz A. (2015) « Les variations de niveau de vie des hommes et des femmes à la suite dun divorce ou dune rupture de Pacs », *Couples et familles,* Insee Références

si ne sont-elles plus résumées, par la force des choses, qu'à leur simple identité de mères[6], sans que ne soient reconnus, à leur juste valeur, leurs compétences et leur courage.

L'objet de cette proposition de loi est donc celui d'agir contre la précarité dans laquelle ces familles peuvent se trouver, tout en permettant aux individus en situation de monoparentalité - particulièrement les mères isolées - d'articuler plus aisément leur vie professionnelle et sociale avec leur vie parentale et familiale.

Déjà soulevée par un rapport d'activité présenté par Madame la sénatrice Gisèle Gautier en 2005[7], la problématique de la situation des familles monoparentales est d'autant plus urgente aujourd'hui du fait de leur nombre et de leur situation. Aussi, cette proposition de loi souhaite poursuivre la réflexion engagée, tout en formulant des dispositions répondant aux enjeux actuels.

Le premier chapitre prévoit d'adapter les aides concernant les différents modes de garde à la structure familiale afin de répondre aux besoins des familles monoparentales, les modalités de leur application étant imparfaites et répondent trop partiellement aux objectifs qu'elles se fixent.

En effet, la monoparentalité participe à produire une plus grande fragilité sur le marché du travail, notamment lorsque les enfants sont en bas âges. Ainsi, lorsqu'ils ont moins de trois ans, seuls 41% des enfants de foyers monoparentaux ont une mère occupant un emploi, contre 63% des enfants vivant avec des parents en couple[8]. Par ailleurs, les mères des foyers monoparentaux sont également celles à supporter le plus les temps partiels subis : parmi celles ayant un emploi à temps partiel, 47% souhaiterait travailler davantage (contre 25% des mères en couple)[9]. En témoignent également les chiffres du recours au complément du libre choix d'activité

[6] Deshayes F. (2020) « L'enfant en compte. Parenté pratique et circulation des enfants dans la pauvreté » , *Monoparentalité et précarité*, Dossier d'étude collection des documents de travail de la Cnaf, n°211, pp.5-93

[7] Gauthier G. (2005), *Rapport d'activité fait pour lannée 2005-2006 au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (1) et compte rendu des travaux de cette délégation sur les familles monoparentales et les familles recomposées, déposé en application de larticle 6 septies de lordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, 297p.

[8] Duhamel E., Joyeux H. (2013) « Femmes et précarité », *Les études du Conseil économique, social et environnemental*, p.68

[9] *Ibid.*

chez les femmes : pour 33% d'entre elles, celui-ci serait motivé par le coût trop élevé des modes de garde[10].

Par ailleurs, les familles monoparentales se trouvent souvent dans l'impossibilité de se diriger vers des dispositifs institutionnels opérationnels et se retournent souvent vers des « systèmes D » en demandant à leurs proches de garder leurs enfants[11]. Ainsi, pour 40% des mères isolées, l'accueil par la famille ou les amis est privilégié[12].

Par conséquent, et afin d'alléger la charge que peut représenter les inquiétudes liées au choix du mode de garde et favoriser le maintien ou la reprise d'une activité professionnelle de personnes à la tête d'une famille monoparentale, cette proposition de loi vise à permettre une meilleure articulation des vies professionnelle et familiale.

L'**article 1** tend à supprimer l'âge limite fixé à six ans concernant le versement du complément de libre choix du mode de garde (CMG) pour le parent assumant seul la charge d'un ou de plusieurs enfants.

Le prolongement de ce complément pour les enfants ayant dépassé l'âge de six ans est une revendication portée par de nombreuses associations incarnant la voix des familles monoparentales[13]. Elle est également portée par le récent rapport du Conseil économique social et environnemental (CESE) concernant la crise sanitaire et ses impacts sur les inégalités de genre[14]. Elle est, dans le rapport, justifiée par l'urgence d'améliorer pour les femmes seules avec enfant l'accès et la prise en charge financière de la garde d'enfant. Le versement d'une telle aide au-delà de la limite d'âge est une manière d'encourager l'activité professionnelle et éviter que certains parents ne soient contraints d'y renoncer.

L'**article 2** tend à étendre le bénéfice de places réservées en crèches aux familles monoparentales bénéficiaires de l'allocation de soutien familial (allocation parent isolé) et à fixer une garantie temporelle de ces places réservées.

[10] Observatoire national de la petite enfance - L'accueil du jeune enfant en 2013, donnée statistiques, p.64

[11] Abjean A. (2015) « Familles monoparentales en situation de précarité : quelle(s) articulation(s) entre emploi et garde des jeunes enfants », *GREP*, 2015/1, n°225, pp.112-113

[12] Pellevat C. (2015) « Sur les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes », Rapport d'information n°473, p.47

[13] dont l'Union nationale des associations familiales (Unaf) et K d'urgences

[14] Joseph D., Trostiansky O. (2021) « Crise sanitaire et inégalités de genre », *Journal officiel de la République française*, 2021/11, p.25

L'**article 3** tend à accorder le versement de l'allocation familiale dès le premier enfant.

Les familles monoparentales comptent en moyenne moins d'enfant que les familles recomposées ou « traditionnelles ». Ainsi, dans 48% d'entre elles, seul un enfant vit au domicile contre 36% de l'ensemble des familles[15]. Par ailleurs, parmi ces familles monoparentales avec un enfant, un tiers d'entre elles sont également précaires[16]. Cette structure familiale, souvent associée à des situations de précarité, justifie donc l'ouverture du droit à l'allocation familiale dès le premier enfant, ce qui est d'ailleurs déjà le cas dans les départements d'outre-mer.

Le deuxième chapitre tend à établir une plus grande souplesse dans l'aménagement du temps de travail ainsi qu'un meilleur accompagnement du retour à l'emploi et de l'évolution des carrières pour une meilleure prise en compte des structures familiales et, particulièrement, de la monoparentalité.

L'**article 4** tend à assouplir les possibilités de renouvellement de période à temps partiel consécutif à un congé de maternité ou d'adoption pour la salariée ou le salarié assumant seul la charge d'un ou de plusieurs enfants.

Cette proposition est motivée par le souci de permettre à la salariée ou au salarié de bénéficier d'un temps partiel allongé s'il en fait le choix. N'ayant bien évidemment pas pour objectif de l'enliser dans une situation de temps partiel subi, elle vise au contraire à introduire une disposition supplémentaire accordant au parent concerné une plus grande souplesse dans l'organisation de son temps de travail et de l'articulation entre ses vies professionnelle et familiale. Elle ne doit en aucun être imposée mais doit être considérée comme une opportunité additionnelle parmi un panel de choix mis à disposition de la salariée ou du salarié. Elle doit ainsi être assortie de l'adaptation des modes de garde précédemment évoquée (afin d'éviter l'écueil de l'éloignement progressif à l'emploi) et d'incitations au suivi de l'évolution professionnelle du salarié bénéficiant de ce temps partiel.

L'**article 5** tend à approfondir le suivi professionnel de la salariée ou du salarié assumant seul la charge d'un ou de plusieurs enfants lorsque celle-

[15] Algava E., Bloch K., Vallès V. (2020) « En 2018, 4 millions denfants mineurs vivent avec un seul de leurs parents au domicile », *Insee Première,* n°1788, pp.1-4

[16] Le laboratoire de lÉgalité - Pacte pour lutter contre la précarité des femmes, p.6

ci ou celui-ci bénéficie d'un congé parental supérieur ou égal à six mois ou d'une période prolongée de temps partiel suivant un congé maternité ou d'adoption.

Favoriser le suivi de l'évolution professionnelle des salarié(e)s concerné(e)s est en ce sens déterminant durant cette période de transition, trop souvent synonyme de l'éloignement à l'emploi, *a fortiori* lorsque celle-ci est longue. Ce temps entre employeur et employé(e) doit ainsi être compris comme un moment privilégié d'accompagnement, en appréciant les besoins, demandes et souhaits des salarié(e)s des foyers monoparentaux concernant l'évolution de leur carrière. Ce suivi ne se résume pas exclusivement à l'expérience salariale mais considère également les différentes trajectoires individuelles, notamment par le compte personnel de formation qui en recense toutes les étapes.

Considérant le télétravail comme un moyen parmi d'autres d'améliorer l'articulation entre les vies professionnelle et familiale, l'**article 6** vise à l'encourager en introduisant l'obligation pour les employeurs de motiver leur refus à une demande d'un salarié à la tête d'une famille monoparentale.

L'**article 7** tend à considérer davantage les situations de monoparentalité des salariés pour la définition de leurs dates de congés payés afin de faciliter leur adéquation avec les vacances scolaires en compagnie de leurs enfants, leur évitant ainsi des problèmes de garde.

Le troisième chapitre concerne le gage et la date d'entrée en vigueur des dispositions de la présente proposition de loi.

L'**article 8** tend à gager financièrement la proposition de loi.

L'**article 9** tend à préciser la date d'entrée en vigueur des dispositions de la présente proposition de loi.

N° 644

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2021

PROPOSITION DE LOI

pour une **meilleure inclusion** *des* **familles monoparentales**,

PRÉSENTÉE

Par Mme Martine FILLEUL,

Sénatrice

(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Proposition de loi pour une meilleure inclusion des familles monoparentales

Chapitre Ier

Lutter contre la précarité et faciliter davantage l'accès aux modes de gardes

Article 1er

Après le IV de l'article L. 531-5 du code de la sécurité sociale, il est inséré un IV bis ainsi rédigé :

« IV bis. – Cet âge limite ne s'applique pas lorsque la charge du ou des enfants est assumée par une personne seule exerçant une activité professionnelle. »

Article 2

L'*article L. 214-7* du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« Art. L. 214-7. – Le projet d'établissement et le règlement intérieur des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique, prévoient les modalités selon lesquelles ces établissements garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de six ans à la charge de personnes :

« 1° Mentionnées au premier alinéa de l'article L. 523-2 du code de la sécurité sociale. Cette place est garantie jusqu'aux trois ans de l'enfant à compter de son inscription dans l'un de ces établissements ou services d'accueil susmentionnés ;

« 2° Engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle, y compris s'agissant des bénéficiaires de la prestation partagée d'éducation de l'enfant mentionnée au 3° de l'article L. 531-1 du même code, et répondant aux conditions de ressources fixées par voie réglementaire, pour leur permettre de prendre un emploi, de créer une activité ou de participer aux actions d'accompagnement professionnel qui leur sont proposées.

« Un décret définit les modalités d'application du présent article. »

Article 3

Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Au premier alinéa de l'article L. 521-1, le mot : « deuxième » est remplacé par le mot : « premier » ;

2° Le second alinéa de l'article L. 755-12 est supprimé.

Chapitre II

Une plus grande souplesse du temps de travail, un meilleur accompagnement du retour à l'emploi et à l'évolution de la carrière

Article 4

Après le deuxième alinéa de l'article L. 1225-48 du code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation aux deux premiers alinéas, la période à temps partiel peut être renouvelée cinq fois et prend fin au plus tard au sixième anniversaire de l'enfant lorsque la charge de l'enfant est assumée par une personne seule. »

Article 5

Le code du travail est ainsi modifié :

1° Le I de l'article L. 6315-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le salarié bénéficiant d'une période d'activité à temps partiel au sens de l'article L. 1225-47 du présent code ou d'un congé parental d'éducation supérieur ou égal à six mois est informé qu'il bénéficie, au cours de cette période, de trois entretiens professionnels supplémentaires. » ;

2° L'article L. 1225-57 est ainsi modifié :

a) Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le salarié bénéficiant d'une période d'activité à temps partiel au sens de l'article L. 1225-47 ou d'un congé parental d'éducation supérieur ou égal à six mois est informé qu'il bénéficie, au cours de cette période, de trois entretiens professionnels supplémentaires. » ;

b) Au deuxième alinéa, les mots : « cet entretien » sont remplacés par les mots : « ces entretiens ».

Article 6

À la seconde phrase du dernier alinéa du I de l'article L. 1222-9 du code du travail, après les mots : « présent code », sont insérés les mots : « , un salarié assumant seul la charge d'un ou de plusieurs enfants ».

Article 7

Le code du travail est ainsi modifié :

1° Le paragraphe 1 de la sous-section 1 de la section 3 du chapitre Ier du titre IV du livre Ier de la troisième partie est complété par un article L. 3141-14-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 3141-14-1. – Les bénéficiaires assumant seuls la charge d'un ou de plusieurs enfants se voient accorder, en priorité et s'ils en formulent la demande, le droit à des congés indexés sur les périodes de vacances de classe déterminées par le calendrier scolaire national mentionné à l'article L. 521-1 du code de l'éducation. » ;

2° Le deuxième alinéa du b de l'article L. 3141-16 est complété par les mots : « ou la présence d'un ou de plusieurs enfants dont la charge est assumée par le seul bénéficiaire ; ».

Chapitre III

Dispositions diverses

Article 8

Les éventuelles conséquences financières résultant pour les organismes de sécurité sociale de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 9

La présente loi entre en vigueur six mois après sa promulgation.

PROPOSITION DE LOI VISANT À INTERDIRE LES « THÉRAPIES DE CONVERSION » AYANT POUR OBJET LA MODIFICATION DE L'ORIENTATION SEXUELLE OU L'IDENTITÉ DE GENRE D'UNE PERSONNE

La parole à Marie-Pierre de la Gontrie,
Sénatrice de Paris,
Cheffe de file de la commission des lois.

Texte déposé le 24 juin 2021

Il n'y a « Rien à guérir ». Ces trois mots résument toute l'ignominie de ces pseudo-thérapies, dites « de conversion », désignant l'ensemble des pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne, qui pathologisent l'homosexualité et la transidentité. Il n'y a pourtant, encore une fois, rien à guérir. Répétons-le car nous aurions tort de prendre ces thérapies à la légère : alors qu'en France l'homosexualité n'est plus classée parmi les pathologies psychiatriques depuis 1992 et que nous pourrions, dès lors, estimer que ces thérapies sont marginales, on observe depuis plusieurs années une augmentation du nombre de personnes victimes prises en charge par le monde associatif.

Ces « thérapies de conversion » sont productrices de violences, psychologiques mais aussi physiques, irréparables parfois, traumatisantes toujours.

Qu'elles soient prétendument religieuses, dites médicales ou sociétales, elles peuvent aller jusqu'à avoir recours au viol, à l'excision, au traitement par électrochocs ou à l'injection d'hormones. Les dommages sont profonds, les victimes souvent jeunes et le « coût » de la parole élevé : fréquemment effectuées sous pression familiale et/ou communautaire, sortir du silence et mettre des mots sur les violences subies est toujours un combat.

Le gouvernement a tardé à agir. Dès mars 2018 pourtant, le Parlement européen avait voté un amendement condamnant les thérapies de conversionet exhortant les États membres à les interdire, ce que l'Allemagne a fait en mai 2020. Les thérapies de conversion sont d'ailleurs d'ores et déjà explicitement interdites dans de nombreux autres pays : au Brésil depuis 1999, en Argentine depuis 2010, à Malte depuis 2016, dans de nombreux états américains, en Inde depuis 2021, …

Il était donc plus qu'urgent de légiférer contre ces thérapies de conversion, que notre droit ne qualifiait pas explicitement. Je me réjouis que cela soit chose faite grâce au travail associatif et à une volonté parlementaire transpartisane, malgré les hésitations initiales du gouvernement et l'instrumentalisation par quelques parlementaires de cette proposition de loi. Ce n'est certes pas celle que j'avais déposée qui a finalement été votée et promulguée le 1er février 2022, mais celle, analogue, déposée à l'Assemblée nationale par Laurence Vanceunebrock ; les avancées du droit sont bien souvent le fruit d'efforts partagés et cumulés. Même si, avec le Groupe Socialiste au Sénat, nous estimons le texte voté perfectible, je me réjouis que le Parlement ait pu démontrer sa capacité à négocier un consensus par-delà les clivages habituels, dans l'intérêt et pour la protection de nos concitoyens.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

L'expression « thérapies de conversion » regroupe toutes les pratiques qui visent à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne.

Elles reposent la plupart du temps sur une conception de l'homosexualité et de la transidentité considérées comme des maladies.

Elles peuvent prendre diverses formes : accompagnements thérapeutiques ou spirituels, exorcismes, rassemblements de prières, stages, voire même traitements par électrochocs ou injection d'hormones. Elles peuvent également altérer le jugement de la victime en lui faisant croire qu'une modification de son orientation sexuelle ou de son identité de genre est possible.

Ces pratiques, loin d'être un fantasme, existent bel et bien aujourd'hui, en France, comme l'ont démontré les travaux menés à l'Assemblée nationale par la mission d'information flash sur « les pratiques prétendant modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne » dont les rapporteurs étaient les députés Laurence Vanceunebrock et Bastien Lachaud.

Ces pseudo-thérapies produisent des dommages profonds sur la santé physique et mentale des personnes, souvent jeunes, qui les subissent et ne contribuent qu'à accentuer leurs souffrances en favorisant dépression, anxiété, tentatives de suicides.

En 2015, un rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies appelait à l'interdiction par les États des « thérapies de conversion ».

Le 1er mars 2018, le Parlement européen adoptait une motion afin de condamner ces pratiques et appelait les États membres à légiférer pour les interdire.

Plusieurs États se sont déjà engagés dans cette démarche. Une loi d'interdiction de ces pratiques a été adoptée en 2016 à Malte, en 2020 en Allemagne. La Belgique et les Pays-Bas ont également entamé l'élaboration de textes similaires.

En France, bien que l'homosexualité ne soit plus considérée comme une pathologie psychiatrique depuis 1981, il n'existe pas de législation spécifique qui condamne ces pratiques d'un autre âge.

Or, comme le soulignent les associations LGBT, même si le droit pénal permet de sanctionner certaines pratiques, telles que l'abus de faiblesse ou les faits de violences, l'arsenal législatif actuel, notamment en raison de son manque de lisibilité, ne suffit pas à lutter contre ces dérives.

Non seulement de telles pratiques ont cours sur notre territoire depuis plusieurs années, mais les travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale tendent à montrer leur extension récente.

Alors que le gouvernement prétend vouloir lutter contre ces pratiques, il se contente de rappeler l'existence d'un arsenal législatif. Cette proposition de loi répond à la nécessité de faire évoluer notre droit en créant une infraction spécifique qui permettra d'identifier clairement ces pratiques et de donner une reconnaissance aux victimes.

Cette proposition de loi s'inspire des travaux menés à l'Assemblée nationale dans le cadre de la mission d'information et de la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par Mme Vanceunebrock.

L'**article 1er** a pour objet de créer une infraction spécifique dans le code pénal et de définir les « thérapies de conversion ». Cette définition permet de distinguer clairement les pratiques condamnables de celles ayant trait à l'accompagnement et au soutien de personnes ayant des questionnements sur leur orientation sexuelle ou sur leur identité de genre.

La création d'un délit spécifique a une valeur symbolique forte et permettra de rappeler tant aux victimes qu'aux auteurs le caractère répréhensible de ces actes. Elle permettra la libération de la parole des victimes et la prise en compte de ces phénomènes.

L'**article 2** ajoute plusieurs circonstances aggravantes : il étend le champ de l'article aggravant les sanctions encourues lorsque l'infraction est commise en raison de l'orientation sexuelle de la victime, afin d'y intégrer les « thérapies de conversion », et ajoute les « thérapies de conversion » aux circonstances aggravantes des infractions relatives au harcèlement moral, au harcèlement sexuel et aux violences.

L'**article 3** apporte une précision à la définition de l'exercice illégal de la médecine pour condamner les médecins qui prétendent « soigner » ce qu'ils considèrent comme une maladie et agissent en prétendant pouvoir modifier ou réprimer l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, vraie ou supposée, d'une personne.

N° 713

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 24 juin 2021

PROPOSITION DE LOI

visant à **interdire** *les* **« thérapies de conversion »** *ayant pour* **objet** *la* **modification** *de l'***orientation sexuelle** *ou l'***identité de genre** *d'une* **personne**,

PRÉSENTÉE

Par Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Patrick KANNER, Rémi FÉRAUD, Hussein BOURGI, Mme Laurence ROSSIGNOL, M. Thierry COZIC, Mme Claudine LEPAGE, M. Jean-Claude TISSOT, Mme Michelle MEUNIER, MM. Didier MARIE, Éric KERROUCHE, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Patrice JOLY, Mme Isabelle BRIQUET, M. Bernard JOMIER, Mme Catherine CONCONNE, MM. Jean-Pierre SUEUR, Maurice ANTISTE, Mme Angèle PRÉVILLE, MM. Joël BIGOT, Hervé GILLÉ, Éric JEANSANNETAS, Mme Annie LE HOUEROU, M. Jean-Marc TODESCHINI, Mme Victoire JASMIN, M. Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, M. Rémi CARDON, Mmes Martine FILLEUL, Hélène CONWAY-MOURET, M. Jérôme DURAIN, Mme Laurence HARRIBEY, MM. David ASSOULINE, André VALLINI, Rachid TEMAL, Franck MONTAUGÉ, Mme Monique LUBIN, MM. Olivier JACQUIN, Jean-Yves LECONTE, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Mickaël VALLET, Mmes Sabine VAN HEGHE, Émilienne POUMIROL, Corinne FÉRET et Marie-Arlette CARLOTTI,

Sénateurs

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

Proposition de loi visant à interdire les « thérapies de conversion » ayant pour objet la modification de l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne

Article 1er

Après l'article 222-14-3 du code pénal, il est inséré un article 222-14-3-1 ainsi rédigé :

« *Art. 222-14-3-1*. – Les pratiques visant à modifier ou à réprimer l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, vraie ou supposée, d'une personne et ayant pour effet une altération de sa santé physique ou mentale sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende.

« Lorsque les faits sont commis au préjudice d'un mineur, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 60 000 € d'amende.

« Ces pratiques ne comprennent pas celles :

« 1° Visant au libre développement ou à l'affirmation de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre d'une personne ;

« 2° Visant le changement de sexe ou tout service qui s'y rapporte. »

Article 2

Le code pénal est ainsi modifié :

1° Après le 7° de l'article 132-77, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Sont considérées comme commises en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, vraie ou supposée, de la victime au sens du premier alinéa et donnent lieu à l'aggravation des peines prévues au présent article, les infractions commises en vue de modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, vraie ou supposée, de la personne. » ;

2° Après le 15° de l'article 222-13, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Sont considérées comme commises en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, vraie ou supposée, de la victime au sens du 5° ter du présent article et donnent lieu aux peines prévues au premier alinéa les infractions commises en vue de modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, vraie ou supposée, de la personne. » ;

3° Le II de l'article 222-33 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Est assimilé au harcèlement sexuel le fait d'imposer à une personne, de façon répétée, des propos ou comportements visant à modifier ou réprimer l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, vraie ou supposée, d'une personne. » ;

4° L’article 222-33-2-2 est ainsi modifié :

a) Après le 5°, il est inséré un 6° ainsi rédigé :

« 6° Lorsqu’ils ont été commis en vue de modifier ou réprimer l’orientation sexuelle ou l’identité de genre, vraie ou supposée, d’une personne, ou en vue d’inciter une personne à recourir à des pratiques prétendant pouvoir modifier son orientation sexuelle ou son identité de genre, vraie ou supposée. » ;

b) À la fin du dernier alinéa, la référence : « 5° » est remplacée par la référence : « 6° ».

Article 3

Après l’*article L. 4161-1* du code de la santé publique, il est inséré un article L. 4161-1-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 4161-1-1. – Le fait de prescrire des traitements en prétendant pouvoir modifier ou réprimer l’orientation sexuelle ou l’identité de genre revendiquée d’une personne est puni de trois ans d’emprisonnement et de 45 000 € d’amende.

« Ces pratiques ne comprennent pas celles :

« 1° Visant au libre développement ou à l’affirmation de l’orientation sexuelle ou de l’identité de genre d’une personne ;

« 2° Visant le changement de sexe ou tout service qui s’y rapporte.

« Une interdiction temporaire d’exercer la profession de médecin peut également être prononcée pour une durée ne pouvant excéder dix ans à l’encontre des personnes physiques coupables de l’infraction mentionnée au premier alinéa. »

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION, RELATIVE À L'ENGAGEMENT DE LA FRANCE POUR LE RENFORCEMENT D'UNE ACTION INTERNATIONALE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION PLASTIQUE

La parole à Angèle Préville, Sénatrice du Lot.

Texte déposé le 19 octobre 2020

Après la publication du rapport sur la pollution plastique, j'ai été vivement sollicitée par un public très divers pour en faire la présentation, ce qui montre que cette question intéresse énormément.

Philippe Bolo et moi-même avons continué nos auditions, y compris auprès du cabinet de l'Élysée, pour préparer une proposition de résolution qui invite le gouvernement français à construire une diplomatie ambitieuse autour de la lutte contre la pollution plastique au niveau international.

On a eu beaucoup de retours très positifs. C'était aussi un moyen et une volonté de rassembler tous les parlementaires pour envoyer un signal fort et permettre la formation d'un consensus. Philippe BOLO a eu la chance de pouvoir l'inscrire à l'examen à l'Assemblée nationale où elle a été votée à l'unanimité, ce que je n'ai pas pu faire au Sénat pour l'instant.

Cette proposition de résolution fait également partie de l'arsenal que l'on voulait déployer pour inciter le gouvernement, en particulier dans l'optique du *One Ocean Summit* auquel je me suis rendue, à agir à l'échelle régionale. J'ai donc fait ajouter la mention de la mer Méditerranée, qui est touchée par une pollution significative, pleinement évocatrice dans l'esprit de chacun en France.

Ce dont j'ai pu me rendre compte au *One Ocean Summit*, est que cette proposition de résolution est toujours d'actualité. Elle a toute sa pertinence pour aller plus loin, particulièrement en ce qui concerne la Méditerranée. Chaque année, 80 000 tonnes de plastiques sont rejetées sur le littoral français et dans la nature. La France est l'un des plus importants pollueurs du pourtour méditerranéen avec des milliers de tonnes déversées chaque année dans cette mer semi-fermée qui présente en certains endroits des concentrations en microplastiques presque identiques à celles du « continent plastique ».

Il est grand temps de rassembler les pays méditerranéens autour de la protection de cet espace naturel commun. La France doit devenir véritablement fédératrice d'initiatives de lutte contre la pollution plastique en méditerranée et défendre l'adoption de textes internationaux contraignants qui répondent à cette urgence partout dans le monde.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

Au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, un récent rapport, « Pollution plastique : une bombe à retardement ? », fruit de l'audition de plus de 450 experts, détaille les causes, les conséquences et les solutions de la pollution plastique. Il met notamment en évidence :

- que tous les plastiques ne contribuent pas à part égales à la pollution et que celle-ci provient à titre principal des fuites de plastiques dans l'environnement sous différentes formes : granulés de polymères vierges, microplastiques intentionnellement ajoutés aux produits cosmétiques et d'entretiens, macrodéchets plastiques abandonnés dans l'environnement, usures des pneumatiques et des vêtements synthétiques, pertes au niveau des systèmes de tri, de collecte et de traitement des déchets notamment lors de l'exportation des déchets aux graves conséquences sociales, environnementales et humaines. Ces fuites de plastiques concernent tous les pays et contribuent à l'apparition d'une pollution qui se disperse sur l'ensemble de la planète à la suite de phénomènes de fragmentation ;
- que la recherche scientifique se démultiplie et foisonne pour comprendre les conséquences des formes insidieuses et invisibles (micro et nanoplastiques) de la pollution sans pour autant permettre, faute de méthodologie commune et donc de données congruentes, de croiser les résultats afin d'obtenir des conclusions convergentes, indispensables à la levée des doutes et des incertitudes ;
- que si les politiques nationales mises en œuvre sont hétérogènes, l'Europe apparaît, dans le concert des nations, comme un *leader* mondial en matière de mobilisation contre la pollution plastique et que seule une prise en compte universelle et coordonnée permettra de maîtriser et de réduire une pollution globale à l'échelle planétaire qui concerne tout l'écosystème : les eaux, les sols et l'air.

Aussi, une politique globale, cohérente et coordonnée doit voir le jour afin de réduire les effets néfastes des fuites de plastiques dans l'environnement.

192

Le rôle d'appui de la France dans la structuration d'une telle politique globale apparaît pertinent en raison de ses engagements politiques : la multiplicité des législations récentes[1], en cohérence avec une stratégie européenne plastique[2], démontrent qu'une telle initiative française bénéficierait de bases juridiques solides et des preuves tangibles d'une volonté ambitieuse.

À partir de son action nationale et en appui des initiatives qui prennent d'ores et déjà formes au sein de sommets internationaux[3], la France peut ainsi fédérer une dynamique proactive et convaincante auprès de ses voisins européens, méditerranéens et mondiaux ; en collaboration active avec les pays développés autant qu'en soutien, y compris technologique, des pays en développement, pour l'émergence de pratiques communes, tant scientifiques, qu'industrielles et sociétales.

- à l'échelle nationale, d'abord, en appelant à l'élaboration d'un plan national sur les plastiques visant à réunir et à faciliter les objectifs que la France s'est fixée en matière de réduction, de réemploi, de recyclage et de valorisation des déchets en plastique. Ce plan doit s'appuyer sur un inventaire[4] des matières plastiques mises sur le marché français et être décliné en mesures concrètes, contraignantes et incitatives. À l'instar de la stratégie nationale carbone adossée à des plans dédiés de réduction des émissions de CO2 dans l'atmosphère, ce plan national sur les plastiques déclinera, globalement et aux différentes échelles pertinentes, les efforts de réduction des fuites des polymères vers l'environnement. La dispersion dans les milieux des particules de plastique est aux eaux et aux sols ce que certaines émissions de CO2 sont à l'atmosphère. Dans un cas, comme dans l'autre, il convient de lutter contre le déstockage puis la dispersion planétaire, sous différentes formes, de CO2 d'origine fossile :

[1] Telle la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

[2] Encore renforcée par la directive 2019/904/UE du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique et le « pacte plastique européen » lancé le 6 mars 2020 à Bruxelles.

[3] Aux côtés de l'initiative de plateforme mondiale contre la pollution plastique de la Commission européenne et du pogramme des Nations Unies pour l'environnement ainsi que des déclarations au sein de l'UNEA 5 des 22 et 23 février 2021 favorables à l'élaboration d'un traité plastique ; traduction des résolutions précédentes de cette instance relative aux déchets marins et microplastiques d'une part et aux plastiques à usage unique d'autre part.

[4] Portant sur la qualité, l'évitabilité, la durée de vie, les risques de fuite vers l'environnement et la substituabilité des plastiques.

- à l'échelle européenne, ensuite, en profitant de la dynamique de la nouvelle taxe européenne, assise sur des contributions nationales sur les déchets plastiques, pour initier une réflexion menant à un mécanisme harmonisé de soutien aux prix des résines recyclées face aux prix bas des résines vierges. À l'échelle européenne, encore, en militant pour une accélération de la modification de la liste des restrictions à l'annexe XVII du règlement REACH afin de tenir compte de l'avis de l'Agence européenne des produits chimiques visant à supprimer les microplastiques ajoutés intentionnellement et susceptibles d'être relargués dans l'environnement pendant leur usage. À l'échelle européenne, toujours, en soutenant l'intégration d'un paramètre microplastique dans le processus d'évaluation du bon état écologique de la Directive Cadre sur l'Eau
- à l'échelle internationale, enfin, en positionnant la France comme fédératrice des initiatives portées par les pays du bassin méditerranéen, particulièrement touché[5] par la pollution plastique, et, à plus large échelle, en soutenant la participation active de la France à la création d'un groupe d'experts intergouvernemental sur la pollution plastique, à l'instar du Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat (GIEC), chargé notamment d'harmoniser les recherches scientifiques. À l'échelle international, encore, en positionnant la France comme soutien actif aux initiatives défendant l'adoption d'un texte juridiquement contraignant ciblant la lutte contre la pollution plastique et intégrant notamment un volet relatif au contrôle des exportations des déchets plastiques.

Justifiée par l'urgence environnementale et la nécessité de lutter contre les effets néfastes de l'activité humaine sur la Nature, cette résolution a pour ambition de proposer un projet universaliste et fédérateur au service du bien commun et de la protection de notre planète.

[5] La Méditerranée est soumise à une concentration en plastiques équivalente à celle des gyres océaniques.

N° 790
SÉNAT
SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 21 juillet 2021

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

en application de l'article 34-1 de la Constitution,

*relative à l'***engagement** *de la* **France** *pour le* **renforcement** *d'une* **action internationale** *de* **lutte** *contre la* **pollution plastique**,

PRÉSENTÉE

Par Mme Angèle PRÉVILLE, MM. Patrick KANNER, Joël BIGOT, Mme Nicole BONNEFOY, MM. Michel DAGBERT, Gilbert-Luc DEVINAZ, Mme Martine FILLEUL, MM. Hervé GILLÉ, Jean-Michel HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Maurice ANTISTE, Mme Viviane ARTIGALAS, M. David ASSOULINE, Mme Florence BLATRIX CONTAT, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mme Isabelle BRIQUET, M. Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, M. Yan CHANTREL, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, MM. Thierry COZIC, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mmes Laurence HARRIBEY, Victoire JASMIN, MM. Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mme Gisèle JOURDA, M. Éric KERROUCHE, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, M. Jean-Yves LECONTE, Mme Annie LE HOUEROU, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, M. Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, MM. Franck MONTAUGÉ, Sebastien PLA, Mme Émilienne POUMIROL, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, M. Gilbert ROGER, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Jean-Pierre SUEUR, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Jean-Marc TODESCHINI, Mickaël VALLET, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE et M. Yannick VAUGRENARD,

Sénatrices et Sénateurs

Proposition de résolution relative à l'engagement de la France pour le renforcement d'une action internationale de lutte contre la pollution plastique

Le Sénat,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu le chapitre XVI du Règlement du Sénat,

Vu la Charte de l'environnement de 2004, composante du bloc de constitutionnalité depuis la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement,

Vu l'Accord de Paris sur le changement climatique signé le 12 décembre 2015,

Vu la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets adoptée le 13 novembre 1972, et notamment son Protocole adopté le 7 novembre 1996,

Vu la Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires adoptée le 2 novembre 1973, et notamment son annexe V,

Vu la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages,

Vu la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement,

Vu la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte,

Vu la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages,

Vu la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales entre le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous,

Vu la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire,

Vu la résolution sur les sciences et le progrès dans la République, adoptée par l'Assemblée nationale le 21 février 2017,

Considérant les impacts connus de la pollution plastique sur les eaux, les sols, l'air, la biodiversité et les hommes ;

Reconnaissant les avantages de l'utilisation de certains plastiques comparativement à d'autres matériaux en matière de réduction de l'empreinte humaine sur l'environnement en l'état actuel des connaissances scientifiques ;

Considérant les dix-sept objectifs de développement durable adoptés par les États membres de l'Organisation des Nations unies en 2015 ;

Considérant les résolutions nº 6 « Déchets plastiques et microplastiques dans le milieu marin » et nº 9 « Lutte contre la pollution par les produits en plastique à usage unique » adoptées par la quatrième session de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement le 15 mars 2019 ;

Considérant les déclarations au sein de la cinquième session de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement des 22 et 23 février 2021 favorables à l'élaboration d'un traité plastique ;

Considérant que la France, héritière d'une longue tradition scientifique, rationaliste et de la philosophie des Lumières, s'efforce de mettre le progrès et la science au service de l'humanité ;

Considérant que la France, forte de ses territoires ultra-marins, dispose de la première zone économique exclusive du monde ;

Considérant les engagements concrets de la France en matière de lutte contre la pollution plastique et traduits dans sa législation ;

Considérant que l'action isolée de la France ne peut, à elle seule, résoudre les impacts de la pollution plastique sur le globe ;

Considérant l'influence reconnue de la diplomatie française pour entraîner les autres nations à agir au service du bien commun ;

Considérant l'opportunité qu'offre à la France la présidence de l'Union européenne en 2022 pour porter, auprès de ses partenaires européens et mondiaux, les sujets qui lui sont essentiels ;

Considérant les préconisations du rapport « Pollution plastique : une bombe à retardement ? », fait au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;

Appelle le Gouvernement à envisager un plan national sur les plastiques, décliné par des mesures concrètes, contraignantes et incitatives, à mettre en œuvre pour lutter contre la pollution plastique, sur la base d'un inventaire des matières plastiques mises sur le marché français ;

Invite le Gouvernement à œuvrer à l'établissement, à l'échelle européenne, d'un mécanisme financier de soutien au prix des plastiques recyclés en réponse aux prix bas des résines vierges, et en cohérence avec la stratégie européenne d'économie circulaire et la taxe relative aux déchets plastiques ;

Appelle le Gouvernement à appuyer l'extension de la liste des restrictions du règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), et instituant une agence européenne des produits chimiques aux microplastiques ajoutés intentionnellement ;

Incite le Gouvernement à œuvrer, auprès de ses partenaires européens, à l'intégration d'un paramètre microplastique dans le processus d'évaluation du bon état écologique conformément à la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;

Invite le Gouvernement à fédérer l'ensemble des pays riverains de la mer Méditerranée afin d'accélérer les initiatives politiques pour la mise en place d'un plan d'actions ambitieux permettant de réduire significativement les flux de matières plastiques déversées dans cette mer fermée depuis les zones côtières et par l'intermédiaire des fleuves qui s'y jettent ;

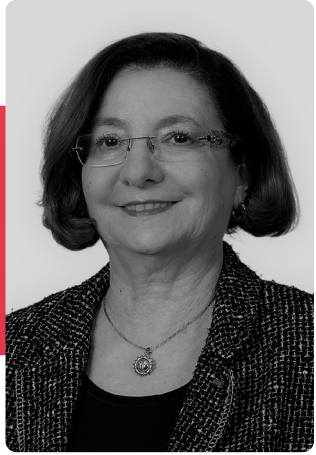
Souhaite que le Gouvernement œuvre à la mutualisation, à l'échelle internationale, des recherches scientifiques relatives aux pollutions plastiques au moyen de la création d'un groupe d'experts intergouvernemental sur la pollution plastique, équivalent du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ;

Invite le Gouvernement à relayer, amplifier et enrichir les initiatives pour l'établissement d'un cadre juridique international contraignant permettant de limiter la pollution plastique et comprenant notamment un volet relatif au renforcement de la réduction des transferts internationaux de déchets en plastique.

PROPOSITION DE LOI VISANT À REFONDER LA POLITIQUE DE GESTION ET DE PROTECTION DES SITES ET SOLS POLLUÉS EN FRANCE

La parole à Gisèle Jourda,
Sénatrice de l'Aude.

Auteure de la proposition de loi.



Les inondations meurtrières dont a été victime le département de l'Aude en octobre 2018 ont charrié les métaux lourds qui se trouvaient sur le site d'exploitation de l'ancienne mine d'or de Salsigne. Les populations qui vivent dans la vallée de l'Orbiel, qui se situe en aval du complexe de l'ancienne mine d'or de Salsigne ont été les premières exposées aux conséquences sanitaires et écologiques de l'exploitation industrielle des sols. C'est en réaction à cette tragédie climatique que je me suis emparée de cette question : j'ai été désignée rapportrice de la commission d'enquête sur les problèmes liés à la pollution des sols. Sa mission était de définir un cadre transparent et homogène de gestion des risques sanitaires, où l'information pourrait circuler librement entre les élus, les experts scientifiques, et les populations.

En septembre 2020, les résultats de la commission d'enquête sont publiés et sont suivis de cinquante recommandations, afin de construire un véritable droit de la protection des sols et de procéder à des clarifications qui permettront de combler les angles morts de la réglementation en vigueur. Face à ce constat, la présente proposition de loi entend traduire un grand nombre des propositions de la commission d'enquête, afin qu'en matière de pollutions industrielles et minières des sols, des mesures d'envergure puissent être prises pour réparer les erreurs du passé et penser durablement l'avenir.

La première partie de cette proposition de loi s'attache à consacrer, dans la législation française, un droit à la protection des sols. Dans un premier temps, cette proposition de loi définit les fonctions essentielles des sols et les principes généraux de leur protection. Elle se fixe pour objectif d'améliorer la qualité et la lisibilité de l'information sur les sites et sols pollués.

Le deuxième grand volet vise à mieux prévenir et à mieux gérer les pollutions des sols et les risques sanitaires et écologiques qui y sont associés : tout d'abord la proposition de loi détaille les dispositions permettant de sécuriser la remise en état des sites et d'améliorer la surveillance des sols, et souhaite mettre en place une gestion transparente et réactive des risques sanitaires. Afin de compléter le volet prévention des sols, le dernier temps de ce deuxième volet ambitionne la mise en œuvre d'une meilleure réparation des dommages environnementaux.

Enfin, la dernière partie prescrit de mobiliser des friches industrielles et minières dans une démarche d'aménagement durable, en définissant le statut de friche et en créant un fonds national pour la réhabilitation des sites.

Exposé des motifs

Mesdames, Messieurs,

Le développement industriel de notre pays aux XIXe et XXe siècles et l'urbanisation continue alimentée par la croissance démographique ont laissé en héritage un patrimoine foncier fortement dégradé par l'activité anthropique. Pendant longtemps, l'exploitation des ressources de nos sols et sous-sols tout comme l'activité industrielle non-extractive, valorisées comme un levier extraordinaire de création de richesses et de croissance, ont été largement encouragées par les pouvoirs publics : leur impact sur l'état de la ressource naturelle que constituent le sol et le sous-sol et les conséquences des pollutions qui résultent de leur exploitation, tant sur l'équilibre de nos écosystèmes que pour la santé des populations, sont longtemps restés absents des préoccupations des décideurs politiques et dépourvus d'une information accessible et compréhensible par tous.

Il a fallu attendre la médiatisation d'accidents industriels de grande ampleur au tournant des trente glorieuses pour que les enjeux sanitaires et écologiques associés aux pollutions des sols s'imposent progressivement dans la conscience collective d'une nation qui reste encore très attachée à sa réussite industrielle. Le mouvement de désindustrialisation qui s'est amorcé dans le dernier quart du siècle dernier a ainsi provoqué un double traumatisme dans notre pays :

- d'une part, la fermeture des nombreuses installations minières et l'essoufflement des grandes exploitations industrielles, en particulier dans le Nord et l'Est de la France, ont en quelque sorte signé la fin d'un âge d'or pour des territoires contraints à s'interroger sur leur avenir économique et leur reconversion ;
- d'autre part, cette désindustrialisation, en mettant à nu l'état de profonde dégradation de certains terrains, ont également suscité une angoisse légitime au sein des populations face à l'impact sanitaire et écologique, jusqu'alors sous-estimé, de sites désormais souvent laissés en friche et dont les pollutions ne peuvent plus être « dissimulées » par le maintien en activité.

Aujourd'hui les exemples de pollution des sols sont légion. Déchets toxiques charriés par des inondations dans l'Aude, collèges bâtis sur des

sols pollués dans le Val-de-Marne, terres agricoles contaminées par du plomb et du cadmium à Saint-Félix-de-Pallières ou dans le Pas-de-Calais... : dans un pays à la riche histoire industrielle, industrialo-portuaire et minière comme le nôtre, aucun territoire ne semble épargné.

Pourtant, la lutte contre la dégradation des sols et la gestion de ses effets sur la santé et l'environnement peinent à s'imposer comme une priorité des pouvoirs publics.

C'est en ce sens que le Sénat a, le 19 février 2020, à la demande du groupe Socialiste, Écologique et Républicain, constitué une commission d'enquête afin d'évaluer les problèmes sanitaires et écologiques posés par la pollution industrielle ou minière des sols.

L'objectif de cette commission d'enquête était d'évaluer l'ampleur de la pollution des sols consécutive à des activités industrielles et minières en France, ainsi que la capacité des pouvoirs publics à identifier et prévenir les risques que cette pollution présente pour la santé des populations et l'environnement.

Au cours de ses travaux, elle s'est s'interrogée sur l'existence d'éventuelles insuffisances ou négligences, tant de la part des exploitants que des autorités, dans la dépollution des sites industriels et la gestion de l'après mine.

À l'issue de ses travaux, la commission d'enquête a adopté à l'unanimité, le 10 septembre 2020, un rapport intitulé « Pollutions industrielles et minières des sols : assumer ses responsabilités, réparer les erreurs du passé et penser durablement l'avenir ».

Elle y dresse quatre principaux constats qui l'ont amenée à formuler une série de propositions destinées à refonder la politique de gestion des sites et sols pollués en France :

La pollution des sols est encore largement sous-estimée, elle reste en grande partie le résultat de pollutions historiques :

L'évaluation et la prise de conscience des risques sanitaires et écologiques posés par la pollution des sols demeurent d'autant plus délicates que l'identification des sites et sols pollués est encore aujourd'hui très incomplète. Le recensement de ces sites, inachevé, est rendu difficile par

le fait que les informations disponibles sur les sites concernés par une activité industrielle historique, souvent collectées à partir d'archives départementales ou communales parcellaires et anciennes, ne permettent pas de renseigner sur la nature exacte des substances polluantes susceptibles d'avoir imprégné le sol. Pendant longtemps, les sites industriels n'ont en effet pas fait l'objet d'obligations en matière de diagnostic des sols.

La permanence d'un certain nombre d'angles morts dans notre système d'inspection et de contrôle de la pollution industrielle et minière des sols, contribue en outre au caractère imparfait de l'information disponible sur les sites et les risques associés. La surveillance demeure fortement asymétrique selon la classification règlementaire des sites, les obligations de diagnostic apparaissant insuffisantes pour certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à déclaration qui présentent pourtant de réels risques en termes de pollution des sols. Cette surveillance est, par ailleurs, bien souvent cantonnée au début -au moment de l'autorisation ou de l'enregistrement- et à la fin de l'exploitation -au moment de la cessation d'activité-, sans une vigilance suffisante vis-à-vis des risques de dégradation des sols encourus en cours d'exploitation.

Les bases de données aujourd'hui disponibles sur les sites et sols pollués, encore éclatées selon le type d'activité et les ministères et autorités gestionnaires, ne permettent ainsi pas de disposer d'une vision consolidée de l'état de dégradation des sols dans notre pays. Si la base de données des anciens sites industriels et activités de services, dite « Basias », recense un peu moins de 320 000 sites[1], la base de données sur « *les sites et sols pollués ou potentiellement pollués appelant une action des pouvoirs publics, à titre préventif ou curatif* », et gérée par le ministère chargé de l'environnement, dite « Basol », n'inventorie, pour sa part, qu'un peu plus de 7 200 sites[2]. À la fragmentation de l'information disponible, s'ajoute la technicité des données sur l'évaluation de la pollution et de son impact sur la santé qui rend leur compréhension bien souvent peu intelligible et insuffisamment accessible aux responsables locaux et au grand public.

[1] 318 495 anciens sites industriels et activités de service au 24 février 2020

[2] 7 253 sites au 24 février 2020

Il demeure par conséquent encore très difficile d'appréhender dans notre pays l'ampleur de la pollution des sols, qui est en grande partie le résultat de pollutions historiques conduites avant l'établissement d'une véritable réglementation sur la traçabilité des activités polluantes. L'impact des pollutions actuelles, sous l'empire de la réglementation relatives aux ICPE et compte tenu de la diminution de l'activité minière, semble, lui, désormais mieux maîtrisé, même si des accidents ou des négligences peuvent être à l'origine de nouvelles pollutions, comme l'a montré récemment l'accident de l'usine Lubrizol en 2019.

Pour ces pollutions historiques, la disparition de l'exploitant responsable ou son insolvabilité mettent en difficulté les responsables locaux pour gérer et réparer les dommages sanitaires et environnementaux. Or, pour certains sites, les phénomènes climatiques de grande ampleur peuvent venir « réveiller » des pollutions historiques, comme l'ont illustré les inondations de 2018 dans la vallée de l'Orbiel qui ont charrié des quantités importantes de polluants issus des déchets toxiques des anciennes mines d'or et d'arsenic de Salsigne dans les sols et cours d'eau environnants.

La commission d'enquête a ainsi acquis la conviction que le développement d'une information claire, pédagogique et accessible à tous constitue un exercice prioritaire, dans une logique de transparence à l'égard des particuliers et des élus locaux mais également des opérateurs en matière d'aménagement, tant publics, comme les collectivités territoriales et les établissements publics fonciers, que privés.

Elle a ainsi formulé plusieurs propositions s'inscrivant dans le sens d'un renforcement de l'information du public et des élus locaux sur l'existence de pollutions des sols et sur leurs effets sur la santé et l'environnement, par analogie avec le droit à l'information sur la pollution de l'air. Elle a eu également à coeur de dessiner des propositions permettant d'accompagner la montée en puissance des secteurs d'information sur les sols, en impliquant plus fortement les collectivités territoriales à leur élaboration. Une cartographie consolidée des données relatives aux risques sanitaires et écologiques associés aux pollutions des sols les plus problématiques semble, par ailleurs, s'imposer.

Le sol, un élément naturel négligé de notre législation

L'air et l'eau ont de longue date été considérés comme des biens naturels communs et ont donné lieu, à ce titre, à l'élaboration de cadres juridiques anciens pour leur préservation et limiter l'impact de l'activité humaine sur leur qualité, avec l'adoption de deux grandes lois : la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, dite « LAURE ».

En revanche, le sol a, lui, généralement été envisagé comme un bien économique privé, soumis au droit de la propriété et destiné à être mis en valeur, occupé ou exploité, que ce soit dans le cadre d'une exploitation industrielle, notamment minière, ou dans le cadre de projets d'aménagement pour l'habitat et l'urbanisation. La préservation des fonctions du sol et la nécessité de sa réhabilitation après exploitation sont ainsi longtemps restées absentes des stratégies de gestion économique ou foncière du sol.

Or le sol reste un élément naturel qui n'est pas indéfiniment renouvelable et joue un rôle déterminant dans l'équilibre de la biosphère et de la santé publique : il régule le climat, il produit des denrées alimentaires, du combustible, il filtre les éléments susceptibles de migrer vers d'autres milieux, notamment les eaux de surface et souterraines et l'air. Au-delà des enjeux de santé publique et d'écologie qui s'attachent à une gestion plus responsable et durable de l'exploitation des sols, le sol revêt également une dimension mémorielle, culturelle et patrimoniale qui justifierait que l'on renforce les exigences législatives et règlementaires applicables à sa conservation.

Dans ces conditions, la protection des sols ne fait pas l'objet en France d'un cadre juridique spécifique fondé sur une définition d'un sol pollué, à la différence de la réglementation applicable à la protection de l'eau ou de l'air. A été privilégiée une approche sectorielle, au milieu des années 1970 à la suite de l'accident industriel de Seveso en Italie, avec l'adoption de la réglementation dite « ICPE » en 1976 sur les installations industrielles. Les éléments sur la protection des sols au sein de la législation minière se sont, eux, surtout développés à la fin des années 1990 mais se sont essentiellement cantonnés à la gestion de l'impact des mouvements de terrain Il n'existe, par conséquent, pas d'approche intégrée dans notre droit de la protection des sols. En découle un manque de clarté sur la chaîne des

responsabilités dans la prévention de la pollution et la réparation des dommages et de potentiels angles morts.

En conséquence, la commission d'enquête s'est employée à formuler plusieurs propositions de nature à construire un véritable droit de la protection des sols et de procéder à des clarifications qui permettront de combler les angles morts de la réglementation en vigueur.

L'absence d'un cadre homogène de gestion des problématiques sanitaires et écologiques associées aux sites et sols pollués

Un des constats les plus marquants de la commission d'enquête est le sentiment, chez les populations riveraines et les responsables des collectivités territoriales concernés par des sites et sols pollués, d'une réactivité variable selon les territoires des services de l'État face aux risques sanitaires et écologiques associés, qui peut les plonger dans l'incompréhension, voire le désarroi. Dans des cas de pollution historique des sols où la responsabilité des exploitants est bien souvent prescrite ou impossible à actionner faute de solvabilité, les autorités peuvent apparaître démunies dans la gestion des problématiques sanitaires et écologiques. La complexité des procédures de traitement des alertes sanitaires et écologiques -des procédures du reste peu formalisées et souvent mal connues du grand public-, et le retranchement derrière la nécessité de recueillir des données scientifiques étayées et fiables d'évaluation du risque sanitaire suscitent au mieux une impression d'inertie des services de l'État, au pire une défiance persistante des populations et des élus locaux à l'égard de ces derniers.

L'impossibilité de rechercher la responsabilité d'anciens exploitants ou d'actionner le principe pollueur-payeur ne saurait justifier la lenteur des procédures de gestion du risque sanitaire et de réparation des préjudices écologiques de la part d'un État qui a autorisé, voire encouragé à une époque, des activités polluantes dont la limitation de l'impact sur la santé publique et l'environnement demeure, en dernier ressort, de sa responsabilité. La mise en oeuvre de mesures de gestion du risque sanitaire se cantonnant à des restrictions d'usage et des mesures hygiéno-diététiques, pesant durablement sur la qualité de vie des populations contraintes de « vivre avec la pollution », ne peut pas non plus constituer une solution satisfaisante sur la durée.

La protection des populations, de leur santé et de leur qualité de vie, de même que la préservation de l'environnement exigent par conséquent la définition d'un cadre transparent de veille et de gestion des risques sanitaires, fondé sur une procédure de remontée réactive des informations du local vers le national et de traitement homogène et proportionné des situations sur l'ensemble du territoire, afin d'éviter toute disparité dans l'instruction d'alertes bien souvent émises par des associations ou des élus locaux.

Des outils doivent également être définis pour permettre aux responsables de collectivités territoriales, en particulier aux maires, d'articuler leur action de proximité avec celle des services de l'État. L'absence d'un cadre méthodologique pour les responsables locaux confrontés à la gestion des risques sanitaires et écologiques associés à une pollution des sols, le cas échéant « réveillée » par des événements climatiques, pose en effet la question de la nécessité de définir un plan d'action au niveau communal ou intercommunal pour clarifier la répartition des responsabilités des acteurs institutionnels et privés dans la protection et l'information des populations.

Dans un contexte de médiatisation croissante des risques sanitaires et écologiques liés à des pollutions des sols et face à un sentiment persistant d'incurie de l'État, dans certains territoires, voire de négligence dans d'autres -comme dans l'Aude-, dans la gestion de ces risques, la commission d'enquête considère impératif de réunir les conditions d'un travail collaboratif entre les élus locaux, les associations et les services déconcentrés et nationaux de l'État, en jouant sur la transparence et la co-construction de plans d'action.

En matière de réparation des préjudices écologiques, la commission d'enquête a également pris soin de formuler des propositions destinées à mieux actionner le principe pollueur-payeur, que ce soit par un renforcement des obligations de constitution de garanties financières ou par un renforcement des obligations assurantielles des exploitants.

Une doctrine française de la dépollution et de la réhabilitation qui mérite d'être révisée

La reconversion des friches industrielles s'impose comme un enjeu majeur pour les responsables de collectivités territoriales qui doivent concilier un objectif d'aménagement durable et de revitalisation de leur territoire. À la lumière des auditions conduites par la commission d'enquête, la doctrine française d'une dépollution des sites pollués selon l'usage envisagé présente à cet égard des limites.

Le fait qu'en pratique, un exploitant ne soit bien souvent contraint de ne remettre son site que dans un état compatible avec son usage actuel peut en effet conduire à maintenir des sols dans un état de pollution qui restera incompatible avec certains usages pourtant utiles (logements, établissements scolaires, bureaux...) pour les collectivités territoriales qui se retrouveront un jour propriétaires des terrains concernés. Dans un contexte de rareté du foncier, ces collectivités se retrouvent alors contraintes de prendre en charge une dépollution plus approfondie des sites pour permettre leur réutilisation pour des usages non-industriels.

Là encore, les inégalités territoriales pèsent inévitablement sur la capacité de la collectivité à réhabiliter un foncier durablement abîmé par l'activité industrielle et minière. Certains départements sont à l'évidence mieux armés que d'autres pour engager une reconversion des friches industrielles ou minières situées sur leur territoire, notamment par le biais d'établissements publics fonciers puissants ou en raison de valeurs foncières des terrains plus attractives, quand d'autres départements restent désarmés pour revitaliser leurs territoires.

Consciente que la reconversion des friches polluées doit constituer un levier de développement durable et de revitalisation de nos territoires, la commission d'enquête a formulé plusieurs propositions visant à améliorer la connaissance de ce foncier disponible dont la mobilisation doit participer d'un objectif de maîtrise de l'artificialisation des sols.

Afin de favoriser le recours à une dépollution respectueuse de l'environnement, la commission d'enquête s'est également penchée sur plusieurs outils visant à désinciter au transport sur de longues distances des terres excavées et inciter à la mise en oeuvre de techniques identifiées comme vertueuses, le cas échéant via des mécanismes fiscaux.

Dans le souci de mieux accompagner et soutenir les acteurs publics et privés de la dépollution et de la reconversion, la commission a également étudié la faisabilité de différentes propositions, en particulier la création d'un fonds de dépollution des sites et sols pollués qui puisse non seulement prendre en charge la dépollution des sites orphelins, mais également venir en aide aux exploitants ou propriétaires de terrains pollués, notamment les collectivités territoriales qui ont hérité de friches polluées, et qui n'ont pas la surface financière pour supporter les travaux de dépollution qui s'imposent, tout en veillant à actionner pleinement le principe pollueur-payeur.

Enfin, elle s'est intéressée à l'amélioration des dispositifs de nature à faciliter une meilleure division des tâches entre acteurs publics et privés dans la mise en oeuvre des travaux de dépollution, notamment au travers du dispositif dit du « tiers demandeur » qui permet de transférer à un tiers la responsabilité de la remise en état d'un site. Un des principaux objectifs poursuivis par la commission d'enquête a porté sur les moyens de renforcer les complémentarités entre le public et le privé afin de faciliter les opérations de reconversion de sites exigeant des travaux d'ampleur et dont le coût pourrait être rédhibitoire pour des aménageurs privés ou impossible à supporter dans leur intégralité pour des aménageurs publics.

Les 50 propositions du rapport de la commission d'enquête avaient pour dessein d'être reprises dans les projets de loi de finances, pour celles à dimension financière, ainsi que dans les projets de réforme à venir du code minier et du code de l'environnement.

L'examen du projet de loi de finances pour 2021 par la Haute Assemblée fut d'ailleurs la première occasion de voter deux dispositions qui visaient à financer d'une part un fonds de dépollution des sols et d'autre part à garantir l'achèvement du diagnostic des sites scolaires pollués. Bien qu'adoptés par le Sénat, ils n'ont pas été retenus par l'Assemblée nationale dans le texte définitif.

L'attente du projet de réforme du code minier, puis celle du projet de loi issue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat n'ont malheureusement pas été satisfaites, et ce malgré quelques améliorations adoptées par amendements. Force est de constater que la pollution des sols reste la grande oubliée des réformes en cours.

Face à ce constat, la présente proposition de loi entend traduire un grand nombre des recommandations de la commission d'enquête, afin que, en matière de pollutions industrielles et minières des sols, des mesures d'envergure puissent être prises pour réparer les erreurs du passé et penser durablement l'avenir. Ses dispositions ont vocation à s'inscrire dans les objectifs poursuivis par le 4e plan national santé-environnement dont l'action 10 vise à « *prévenir et agir dans les territoires concernés par la pollution des sols* », notamment par le renforcement de la collecte des données d'exposition des populations, le développement de la surveillance sanitaire et le réemploi des friches polluées dans une démarche d'aménagement durable.

C'est ainsi que le **Titre I** de cette proposition de loi s'attache à consacrer, dans la législation française, un droit à la protection des sols.

Son **Chapitre Ier** définit les fonctions essentielles des sols et les principes généraux de leur protection. Son **article 1er** propose une définition de la pollution des sols, comme elle existe pour l'eau et l'air, et pose les principes de la politique nationale de prévention et de gestion des sites et sols pollués. L'**article 2** encadre l'élaboration de la méthodologie nationale de mise en oeuvre de la politique nationale de prévention et de gestion des sites et sols pollués. L'**article 3** définit la notion d' « usage » en matière de sites et sols pollués, en clarifiant son articulation avec l'« usage » au sens du code de la construction et de l'habitation et avec la « destination » au sens du code de l'urbanisme, et en instaurant une typologie précise des types d'usage.

Son **Chapitre II** entend améliorer la qualité et la lisibilité de l'information sur les sites et sols pollués. C'est ainsi que l'**article 4** consacre, dans le droit français, un véritable droit à l'information du public sur les pollutions avérées ou suspectées des sites et sols et leurs effets sur la santé et l'environnement. Il prévoit également la publication par l'agence nationale de santé publique des études épidémiologiques réalisées. L'**article 5** instaure une obligation d'information du préfet et du maire pour toute personne morale ayant connaissance d'une pollution des sols ou des eaux sur un site à l'occasion d'un diagnostic des sols ou d'une opération d'aménagement, de construction ou de démolition. L'**article 6** renforce l'obligation annuelle de révision des secteurs d'information sur les sols (SIS) et donne aux collectivités territoriales un droit d'initiative pour délimiter des SIS sur

leur territoire. L'**article 7** instaure, pour les maîtres d'ouvrage de projets de construction d'établissement accueillant des enfants et adolescents, une obligation transversale de conduite d'un diagnostic des sols préventif. L'**article 8** prévoit l'achèvement de l'inventaire des établissements accueillant des enfants situés à proximité ou sur des sites pollués, et insère dans les montants obligatoirement inscrits dans chaque loi de finances initiale celui de la contribution de l'État à la réalisation de cet inventaire.

Le **Titre II** vise à mieux prévenir et à mieux gérer les pollutions des sols et les risques sanitaires et écologiques qui y sont associés.

Son **Chapitre Ier** détaille les dispositions permettant de sécuriser la remise en état des sites et d'améliorer la surveillance des sols. L'**article 9** met ainsi un terme aux asymétries entre le code minier et le code de l'environnement en matière de responsabilités des exploitants et de prévention des risques sanitaires et environnementaux par :

- l'extension aux exploitants de sites miniers de l'obligation de constitution de garanties financières pour la remise en état de la mine après fermeture ;
- l'intégration de la protection de la santé publique dans les intérêts protégés par le code minier ;
- l'extension aux sites miniers de la possibilité de rechercher la responsabilité de la société mère en cas de défaillance éventuelle de la filiale exploitante ;
- l'intégration des travaux miniers dans l'autorisation environnementale, afin d'harmoniser les procédures administratives d'instruction, de contrôle et de sanction entre les sites miniers et les sites d'installations classées protection de l'environnement (ICPE) ;
- l'extension pour une durée de trente ans des conditions d'exercice de la police résiduelle des mines après l'arrêt des travaux, afin de permettre à l'État de rechercher la responsabilité des exploitants en cas d'apparition de nouveaux désordres et dommages.

L'**article 10** soumet obligatoirement à l'examen de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) les analyses conduites par les bureaux d'études certifiés ou équivalents et

préalables à la délivrance de l'attestation de mise en oeuvre des obligations de diagnostic et de mesures de gestion pour les sites situés en SIS ou sur les terrains d'anciennes ICPE. L'**article 11** rend obligatoire la transmission par le bureau d'études et par l'exploitant au préfet et au directeur général de l'ARS toute information recueillie à l'occasion du contrôle d'une installation concluant à des risques sanitaires inacceptables et justifiant la mise en oeuvre par l'exploitant de mesures de gestion. L'**article 12** inclut des exigences relatives à la surveillance au maximum décennale de la qualité des sols et des eaux souterraines pour les ICPE.

Son **Chapitre II** veut garantir une gestion transparente et réactive des risques sanitaires. À cette fin, l'**article 13** systématise l'élaboration par le préfet d'un plan d'action détaillant les mesures de gestion des risques sanitaires pour chaque site pollué présentant un danger avéré pour la santé, soumis à l'avis des membres de la commission de suivi de site et faisant l'objet d'un bilan annuel de sa mise en oeuvre. L'**article 14** inscrit dans la loi la participation au financement des études d'imprégnation et des études épidémiologiques des exploitants dont l'activité est identifiée comme responsable, en tout ou partie, des expositions environnementales présentant un danger avéré pour la santé. L'**article 15** prévoit l'inscription dans le dossier médical partagé par tout professionnel de santé, sous réserve du consentement du patient ou de son responsable légal, de l'ensemble des données d'exposition environnementale à des substances polluantes à la suite d'un accident industriel ou technologique ou dans le cadre d'une activité professionnelle. L'**article 16** consacre les observatoires régionaux de santé, leurs missions en matière de veille sanitaire et de santé environnementale et leur possibilité d'être saisis par le représentant de l'État dans la région ou dans un de ses départements, le directeur général de l'ARS ou les directeurs des délégations départementales de l'ARS, les élus locaux et les associations de riverains. Enfin l'**article 17** intègre dans le plan communal de sauvegarde des communes comportant sur leur territoire un site recensé dans la base Basol un volet spécifique consacré à l'alerte, l'information, la protection et le soutien de la population en cas de risque de pollution industrielle ou minière des sols.

Son **Chapitre III** ambitionne la mise en oeuvre d'une meilleure réparation des dommages environnementaux. L'**article 18** inclut la réparation des dommages environnementaux provoqués par des pollutions chroniques (non

accidentelles) dans la constitution de garanties financières des exploitants d'installations classées et de sites miniers. L'**article 19** inscrit dans la loi la possibilité pour l'Ademe de mettre en oeuvre des dispositifs d'indemnisation des préjudices environnementaux causés aux tiers liés à des pollutions des sols en cas de défaillance ou d'insuffisance des garanties de l'exploitant responsable. L'**article 20** inscrit la prévention et la surveillance des risques d'atteinte à la biodiversité liés à la pollution des sols dans les missions de l'office français de la biodiversité.

Enfin le **Titre III** ambitionne de mobiliser les friches industrielles et minières dans une démarche d'aménagement durable. L'**article 21** propose une définition du statut de friche et crée un réseau national des inventaires territoriaux de friches. L'article 22 crée un fonds national dédié au financement de la réhabilitation des sites et sols pollués, géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), pour les sites orphelins et les sites non-orphelins pour lesquels les garanties financières de l'exploitant ou la surface financière de la collectivité seraient insuffisantes pour couvrir le coût des opérations nécessaires à la protection de la sécurité et de la santé des populations et de l'environnement. L'**article 23** vient gager financièrement cette proposition de loi.

N° 594
SÉNAT
SESSION ORDINAIRE 2020-2021

enregistré à la Présidence du Sénat le 17 mai 2021

PROPOSITION DE LOI

visant à **refonder** *la* **politique** *de* **gestion** *et de* **protection** *des* **sites** *et* **sols** *pollués en* **France,**

PRÉSENTÉE

Par Mme Gisèle JOURDA, MM. Laurent LAFON, Joël BIGOT, Mme Maryse CARRÈRE, MM. Pascal SAVOLDELLI, Didier MANDELLI, Xavier IACOVELLI, Mmes Sabine VAN HEGHE, Sonia de LA PROVÔTÉ, M. Jean-Pierre MOGA, Mme Florence LASSARADE, M. Cyril PELLEVAT, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, MM. Patrick KANNER, Jean-Claude TISSOT, Jean-Pierre CORBISEZ, Mme Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Guillaume GONTARD, Claude RAYNAL, Jérôme DURAIN, Mickaël VALLET, Mmes Martine FILLEUL, Nicole BONNEFOY, Patricia DEMAS, Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Philippe BONNECARRÈRE, Jean Pierre VOGEL, Michel SAVIN, Mme Laurence MULLER-BRONN, M. Alain CHATILLON, Mme Catherine DUMAS, MM. Joël GUERRIAU, Gérard LONGUET, Henri CABANEL, Mme Sabine DREXLER, M. Jean-Marc TODESCHINI, Mme Catherine DEROCHE, M. Rémi FÉRAUD, Mme Angèle PRÉVILLE, MM. Patrick CHAUVET, Ludovic HAYE, Jean-François LONGEOT, Mmes Brigitte LHERBIER, Vivette LOPEZ, MM. Franck MENONVILLE, Denis BOUAD, Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Jean-Jacques LOZACH, Olivier JACQUIN, Rachid TEMAL, Bernard FOURNIER, Yannick VAUGRENARD, Mme Évelyne PERROT, M. Patrice JOLY, Mme Catherine BELRHITI, M. Christian REDON-SARRAZY, Mme Viviane ARTIGALAS, MM. Éric KERROUCHE, Jean-Luc FICHET, Alain DUFFOURG, Thierry COZIC, Marc LAMÉNIE, Jean-Pierre SUEUR, Stéphane SAUTAREL, Mmes Sylvie ROBERT, Marie-Arlette CARLOTTI, M. Sebastien PLA, Mmes Monique LUBIN, Monique de MARCO, Laurence ROSSIGNOL, MM. Jean BACCI, François BONHOMME, Mmes Nathalie DELATTRE, Esther BENBASSA, MM. Fabien GENET, Laurent SOMON, Jean-Michel HOULLEGATTE, Mmes Patricia SCHILLINGER, Marie-Pierre MONIER, MM. Maurice ANTISTE, Dany WATTEBLED, Hervé GILLÉ, Hussein BOURGI, Mme Florence BLATRIX CONTAT, MM. Gilbert ROGER, Franck MONTAUGÉ, Mmes Lana TETUANUI, Marie-Claude VARAILLAS, M. Henri LEROY, Mme Nadia SOLLOGOUB, M. Jean-Jacques MICHAU, Mmes

Anne-Catherine LOISIER, Élisabeth DOINEAU, MM. Hervé MAUREY,Ronan DANTEC, Mmes Corinne FÉRET, Isabelle BRIQUET, Else JOSEPH, Hélène CONWAY-MOURET, Nassimah DINDAR, MM. Jean-Claude ANGLARS, Guy BENARROCHE, Mme Michelle MEUNIER, MM. Jacques-Bernard MAGNER, Yves DÉTRAIGNE, Mmes Claudine LEPAGE, Laurence HARRIBEY, MM. Éric JEANSANNETAS, Michel DAGBERT, André GUIOL, Olivier CIGOLOTTI, Alain HOUPERT, Joël LABBÉ, Mme Annie LE HOUEROU, MM. Daniel SALMON, Pascal ALLIZARD, Victorin LUREL, Louis-Jean de NICOLAŸ, Jean-Pierre DECOOL, Mmes Raymonde PONCET MONGE, Émilienne POUMIROL, Annick BILLON, M. Jean-Yves LECONTE et Mme Christine BONFANTI-DOSSAT,

Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Proposition de loi visant à refonder la politique de gestion et de protection des sites et sols pollués en France

TITRE Ier

CONSACRER DANS LA LÉGISLATION FRANÇAISE UN DROIT DE LA PROTECTION DES SOLS

CHAPITRE Ier

Définir les fonctions essentielles des sols et les principes généraux de leur protection

Article 1er

Le livre II du code de l'environnement est complété par un titre III ainsi rédigé :

« TITRE III

« Sols et sous-sols

« Chapitre unique

« Principes généraux de la protection des sols et des sous-sols

« *Art. L. 230-1*. – Le sol s'entend de la couche supérieure de l'écorce terrestre située entre le substratum rocheux et la surface, compte non tenu des eaux souterraines telles que définies au paragraphe 2 de l'article 2 de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Le sous-sol s'entend de la partie de l'écorce terrestre située au-dessous du sol. Le sol et le sous-sol assurent des fonctions écologiques, géologiques, biologiques, économiques, sociales et culturelles qui sont protégées contre les processus de dégradation tant naturels que provoqués par les activités humaines.

« Ces fonctions protégées comprennent :

« 1° Le stockage, le filtrage et la transformation d'éléments nutritifs, de substances et d'eau ;

« 2° La production de biomasse, notamment pour l'agriculture et la foresterie ;

« 3° Le vivier de la biodiversité, notamment d'habitats et d'espèces ;

« 4° L'environnement physique et culturel de l'homme et des activités humaines ;

« 5° La source de matières premières ;

« 6° Le réservoir de carbone ;

« 7° La conservation du patrimoine géologique et architectural.

« *Art. L. 230-2.* – I. – La pollution des sols et des sous-sols s'entend de toute altération, intentionnelle, accidentelle ou liée à des causes naturelles, des caractéristiques physiques, géologiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques des sols ou sous-sols, à l'exclusion des eaux souterraines, consécutive à l'introduction par déversement, écoulement, rejet, dépôt direct ou indirect de substances ou matières de toute nature dangereuses présentant des risques pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques et l'environnement ou risquant de compromettre les fonctions des sols ou des sous-sols.

« II. – La politique nationale de prévention et de gestion des sites et sols pollués vise à prévenir et réduire la pollution des sols et des sous-sols et à assurer la gestion des pollutions existantes. Elle participe d'une gestion équilibrée et durable des sols et sous-sols et tient compte des adaptations nécessaires au changement climatique. Elle est définie et mise en œuvre conformément aux principes suivants :

« 1° La prévention et la remédiation des pollutions, et la gestion des risques associés ;

« 2° La spécificité et la proportionnalité, impliquant une appréciation au cas par cas de la situation de chaque site ;

« 3° L'évaluation du risque fondée sur les usages du site, la connaissance des sources, vecteurs et cibles d'exposition et le respect de valeurs de gestion conformes aux objectifs nationaux de santé publique.

« La prévention et la remédiation de la pollution des sols comprennent des mesures destinées à atténuer les effets des processus de dégradation des sols, à mettre en sécurité des sites dont les sols présentent, en surface ou dans le substratum rocheux, des substances dangereuses et à remettre en état et assainir les sols dégradés de manière à leur restituer un niveau de fonctionnalité au moins compatible avec les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, au regard de leur utilisation effective et de leur utilisation future autorisée. Ces mesures tiennent compte de l'impact d'une exploitation humaine des sols sur la libération et la diffusion dans l'environnement de substances dangereuses présentes naturellement dans ces sols. »

Article 2

Au début du chapitre VI du titre V du livre V du code de l'environnement, il est ajouté un article L. 556-1 A ainsi rédigé :

« *Art. L. 556-1 A*. – La politique nationale de la prévention et de la gestion des sites et sols pollués définie au II de l'article L. 230-2 repose sur une méthodologie nationale validée par décret, après avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Cette méthodologie fait l'objet d'une réactualisation tous les cinq ans, après une évaluation de sa mise en œuvre conjointement par le Conseil général de l'environnement et du développement durable et l'inspection générale des affaires sociales. Tout projet de méthodologie nationale ou de réactualisation de cette méthodologie fait l'objet d'une consultation publique dans des conditions définies par arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et de la santé.

« La méthodologie nationale mentionnée au premier alinéa du présent article s'appuie sur les outils suivants :

« 1° Un schéma conceptuel évolutif reposant sur une démarche de proportionnalité et de spécificité, permettant d'établir un bilan de l'état des milieux du site et d'identifier les relations entre les sources de pollution, les voies de transfert et d'exposition et les populations, ressources et milieux à protéger ;

« 2° Une démarche d'analyse des conséquences sanitaires et environnementales potentielles des dégradations des milieux et pollutions identifiées en s'appuyant sur les valeurs de gestion disponibles et des valeurs d'analyse de situation, dans l'objectif d'établir les mesures de surveillance, de gestion ou de restriction d'usage nécessaires pour assurer la compatibilité entre l'état des milieux et leurs usages. Chaque fois que les dommages environnementaux potentiels associés à une pollution des sols sont susceptibles d'avoir un impact sur la biosphère, la méthodologie nationale préconise la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation des risques pour les écosystèmes ;

« 3° Le cas échéant, un plan de gestion visant à étudier au moins deux scénarios de gestion des pollutions et définissant la stratégie de gestion applicable à la réalisation de travaux ultérieurs, proportionnée aux sources de pollution, aux objectifs de réhabilitation et aux techniques existantes, selon un bilan des coûts et des avantages. Ce plan analyse les techniques de réduction des pollutions, les mesures constructives, les restrictions d'usage et les modalités de gestion des terres excavées, inclut une analyse prédictive des risques résiduels et définit les contrôles à mener en phase de travaux ainsi qu'un programme de surveillance quadriennal. »

Article 3

Le code de l'environnement est ainsi modifié :

1° La section 1 du chapitre V du titre II du livre Ier est ainsi modifiée :

a) Au I du l'article L. 125-6, après le mot : « usage », sont insérés les mots : « au sens de l'article L. 556-1 B » ;

b) Le deuxième alinéa de l'article L. 125-7 est ainsi modifié :

– à la première phrase, les mots : « la destination précisée dans le contrat » sont remplacéspar les mots : « l'usage envisagé au sens de l'article L. 556-1 B » ;

– est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « La réhabilitation du terrain s'entend au sens du même article L. 556-1 B. » ;

2° Le titre Ier du livre V est ainsi modifié :

a) Au début du chapitre Ier, il est ajouté un article L. 511-1 A ainsi rédigé :

« *Art. L. 511-1 A*. – Au sens du présent titre, l'usage et la réhabilitation s'entendent conformément à la définition qui en est donnée à l'article L. 556-1 B. » ;

b) À la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5, les mots : « remise en état » sont remplacés par le mot : « réhabilitation » ;

c) Le troisième alinéa des articles L. 512-6-1 et L. 512-7-6 est ainsi modifié :

– les mots : « , apprécié notamment en fonction des documents d'urbanisme en vigueur à la date à laquelle l'exploitant fait connaître à l'administration sa décision de mettre l'installation à l'arrêt définitif et de l'utilisation » sont remplacés par le mot : « et » ;

– les mots : « permettant un usage du site cohérent avec ces documents d'urbanisme » sont remplacés par les mots : « cohérentes avec ces usages futurs » ;

3° À l'article L. 512-17, les quatre occurrences des mots : « remise en état » sont remplacées par le mot : « réhabilitation » ;

4° L'article L. 516-1 est ainsi modifié :

a) Le début de la première phrase est ainsi rédigé : « La mise en activité, tant après la déclaration ou l'autorisation initiale qu'après un changement d'exploitant, des installations… (le reste sans changement). » ;

b) Au deuxième alinéa, les mots : « remise en état » sont remplacés par le mot : « réhabilitation » ;

5° Au début du chapitre VI du titre V du livre V, il est ajouté un article L. 556-1 B ainsi rédigé :

« *Art. L. 556-1 B*. – I. – Au sens du présent chapitre, l'usage est défini comme la fonction ou la ou les activités ayant cours ou envisagées pour un terrain ou un ensemble de terrains donnés, le sol de ces terrains, ou les constructions et installations qui y sont implantées. L'usage ne saurait être déterminé au regard de la seule destination des terrains, constructions et installations entendue au sens du code de l'urbanisme et prévue par l'autorisation d'urbanisme initiale.

« Les types d'usages au sens du présent chapitre sont définis par décret.

« II. – Au sens du présent chapitre, la réhabilitation d'un terrain est définie comme la mise en compatibilité de l'état des sols avec, d'une part, la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1 et, le cas échéant, à l'article L. 211-1, et, d'autre part, l'usage futur envisagé pour le terrain. »

Chapitre II

Améliorer la qualité et la lisibilité de l'information sur les sites et sols pollués

Article 4

Après l'article L. 125-5 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 125-6 A ainsi rédigé :

« *Art. L. 125-6 A*. – I. – Les autorités publiques compétentes sont tenues d'informer le public de l'existence de pollutions avérées ou suspectées des sols et sous-sols et des risques qu'elles sont susceptibles de faire peser sur la santé et l'environnement.

« En cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement imputable à une activité anthropique ou à des causes naturelles, les autorités publiques compétentes diffusent immédiatement aux personnes potentiellement exposées toutes les informations dont elles disposent sur les pollutions et risques mentionnés au premier alinéa du présent I et susceptibles de permettre aux services de l'État et des collectivités territoriales ainsi qu'au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages.

« En lien avec les services déconcentrés du ministère de l'environnement et les agences régionales de santé, l'Agence nationale de santé publique mentionnée à l'article L. 1413-1 du code de la santé publique met à la disposition du public, sur son site internet, une liste régulièrement réactualisée des sites dont la pollution présente un risque avéré pour la santé, assortie des mesures de gestion des risques sanitaires mises en œuvre ou recommandées.

« II. – À compter du 30 septembre 2021, l'Agence nationale de santé publique et l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, mentionnées respectivement aux articles L. 1413-1 et L. 1313-1 du code de la santé publique, sont chargées, pour le compte de l'État, de définir et mettre en œuvre un programme national d'identification des risques sanitaires et écologiques associés aux principaux matériaux ou substances polluants susceptibles de contaminer les sols, dont la liste est définie par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et de l'environnement. À cet effet, ces agences bénéficient du concours et de l'expertise des cellules d'intervention en région mentionnées à l'article L. 1413-2 du même code, de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, du Bureau de recherches géologiques et minières et du groupement d'intérêt public "GEODERIS", ainsi que des établissements publics de recherche et universitaires.

« Le programme national mentionné au premier alinéa du présent II tient compte de la combinaison des effets synergiques ou antagonistes résultant d'interactions entre plusieurs substances, matériaux ou expositions environnementales. La liste des matériaux et substances polluants mentionnée au même premier alinéa est régulièrement mise à jour afin de tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques sur leurs effets sur la santé et l'environnement.

« Au plus tard le 30 septembre 2022, l'Agence nationale de santé publique met à la disposition du public, sur la base des résultats du programme national mentionné audit premier alinéa et des bases de données existantes relatives aux sites et sols pollués, un portail permettant d'identifier sur le territoire français les risques sanitaires et environ-

nementaux liés à la présence de matériaux ou substances polluants dans les sols. Les informations contenues sur ce portail sont régulièrement réactualisées en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques et des résultats dudit programme national.

« III. – Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État. »

Article 5

Après l'article L. 125-5 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 125-6 B ainsi rédigé :

« *Art. L. 125-6 B*. – Toute personne morale ayant sollicité ou participé à la réalisation d'un diagnostic de sol ou une opération d'aménagement, de construction ou de démolition sur un site et ayant, à cette occasion, eu connaissance d'une pollution des sols ou des eaux de surface ou souterraines sur ce même site, en informe sans délai le représentant de l'État dans le département, le maire de la commune ou des communes concernées, le propriétaire du ou des terrains concernés ainsi que, le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme.

« Le fait de ne pas se conformer aux dispositions du premier alinéa est puni de 75 000 euros d'amende.

« Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État. »

Article 6

La section 1 du chapitre V du titre II du livre Ier du code de l'environnement est ainsi modifiée :

1° L'article L. 125-6 est ainsi modifié :

a) Le second alinéa du II est complété par les mots : « avant le 30 juin 2022 » ;

b) Après le même II, sont insérés des II bis, II ter et II quater ainsi rédigés :

« II *bis*. – Les secteurs d'information sur les sols mentionnés au I du présent article et comprenant des terrains appartenant au périmètre d'une commune peuvent également être créés par délibération du conseil municipal de cette commune ou du conseil communautaire de l'établissement de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme, après avis conforme du représentant de l'État dans le dépar-

tement et après information des propriétaires desdits terrains. Lorsque l'initiative de la création d'un secteur d'information sur les sols est prise par un établissement de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme, ce dernier recueille préalablement l'avis du ou des maires de la ou des communes où se situent les terrains concernés.

« II *ter*. – Tout tiers, collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme est fondé à solliciter du représentant de l'État dans le département la création d'un secteur d'information sur les sols mentionné au I lorsque la création d'un tel secteur n'est pas intervenue à la date prévue au second alinéa du II. En cas de refus, le représentant de l'État motive sa décision, celle-ci pouvant faire l'objet d'un recours devant le juge administratif.

« II *quater*. – Ne fait pas obstacle à la création ou à la révision d'un secteur d'information sur les sols le fait que les terrains qu'il comprend aient accueilli par le passé des installations classées pour la protection de l'environnement mises à l'arrêt définitif ou soient propriété de l'État, de collectivités territoriales ou de tout autre personne publique. » ;

c) Le III est complété par les mots : « , ainsi qu'au schéma de cohérence territoriale » ;

2° Il est ajouté un article L. 125-9-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 125-9-1*. – Le représentant de l'État dans le département révise tous les deux ans, au plus tard le 30 juin de l'année concernée, les secteurs d'information sur les sols élaborés en application de l'article L. 125-6 en fonction de l'état des connaissances sur l'état des terrains qui y sont compris.

« La modification ou la suppression de secteurs d'information sur les sols ou la création de nouveaux secteurs d'information sur les sols est menée selon la procédure définie aux II à II *quater* du même article L. 125-6.

« Tout tiers, collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme est fondé à solliciter du représentant de l'État dans le département la modification ou la suppression d'un secteur d'information sur les sols ou la création d'un nouveau secteur d'information sur les sols, dans le délai mentionné au premier alinéa du présent article, afin de tenir compte de l'état des connaissances disponibles sur l'état des terrains concernés. En cas de refus, le représentant de l'État justifie sa décision, celle-ci pouvant faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. »

Article 7

Le chapitre Ier du titre II du livre IV du code de l'urbanisme est complété par un article L. 421-10 ainsi rédigé :

« *Art. L. 421-10*. – I. – Toute construction prévue à l'article L. 421-1 doit être précédée d'une étude des sols relative au terrain sur lequel ladite construction est envisagée lorsque cette dernière est destinée à un ou plusieurs des usages suivants :

« 1° Crèches, écoles maternelles et élémentaires ;

« 2° Établissements hébergeant des enfants en situation de handicap relevant du domaine médico-social ;

« 3° Collèges et lycées ;

« 4° Établissements accueillant en formation professionnelle des élèves des collèges et lycées ;

« 5° Aires de jeux et espaces verts attenants aux constructions destinées aux usages mentionnés aux 1° à 4° du présent I.

« Le maître d'ouvrage fournit dans le dossier de demande de permis une attestation garantissant la réalisation de cette étude des sols et de sa prise en compte dans la conception du projet de construction. Cette attestation doit être établie par un bureau d'études certifié dans le domaine des sites et sols pollués, conformément à une norme définie par arrêté du ministre chargé de l'environnement, ou équivalent.

« Lorsque l'étude des sols réalisée en application du premier alinéa du présent I établit l'existence d'une pollution des sols, elle définit également les mesures de gestion nécessaires pour permettre l'usage envisagé pour la construction.

« II. – Ne sont pas soumises aux dispositions du I les constructions répondant aux critères cumulatifs suivants :

« 1° Lorsque le terrain d'assise de la construction a déjà fait l'objet d'une étude des sols récente et dont la réalisation a été certifiée selon les modalités définies à l'avant-dernier alinéa du même I ;

« 2° Lorsque l'étude mentionnée au 1° du présent II a établi l'absence de pollution des sols ;

« 3° Lorsque le terrain d'assise de la construction n'a pas été utilisé pour des activités industrielles ou minières depuis la réalisation de l'étude mentionnée au même 1°.

« III. – Les modalités d'application du présent article sont définies par décret. »

Article 8

I. – À partir des informations disponibles dans les bases de données relatives à la pollution des sites et sols et aux anciens sites industriels et activités de service, les collectivités territoriales conduisent, avec l'accompagnement méthodologique et financier de l'État, un inventaire des établissements accueillant des enfants dont elles sont gestionnaires et qui sont situés sur des sites susceptibles d'avoir été pollués ou à proximité de tels sites. Cet inventaire recense, au plus tard le 30 juin 2024, les établissements dont l'étude des sols révèle la présence de substances polluantes et détaille, le cas échéant, les mesures d'information du public et de gestion de la pollution et des risques. Pour la réalisation de cet inventaire et la définition des mesures correspondantes, les collectivités territoriales gestionnaires bénéficient du concours et de l'expertise des agences sanitaires, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, du Bureau de recherches géologiques et minières et du groupement d'intérêt public "GEODERIS".

II. – Le montant de la contribution de l'État à la réalisation de l'inventaire prévu au I est fixé chaque année, jusqu'à l'achèvement de cet inventaire, par la loi de finances.

TITRE II

MIEUX PRÉVENIR ET MIEUX GÉRER LES POLLUTIONS DES SOLS ET LES RISQUES SANITAIRES ET ÉCOLOGIQUES ASSOCIÉS

Chapitre Ier

Sécuriser la remise en état des sites et améliorer la surveillance des sols

Article 9

I. – Le code minier est ainsi modifié :

1° Avant le premier alinéa de l'article L. 111-1, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« La valorisation du sous-sol régie par le présent code est subordonnée au respect des exigences de prévention et de gestion des dangers et inconvénients pour la commodité du voisinage, pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques, pour l'agriculture, pour la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, pour l'utilisation rationnelle de l'énergie, pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique. » ;

2° Après le deuxième alinéa de l'article L. 155-3, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

« La responsabilité du titulaire de l'autorisation concernée ou, à défaut, celle du bénéficiaire des opérations d'exploration ou d'exploitation ou, à défaut, celle de la personne qui a assuré la conduite effective des travaux miniers peut être recherchée pendant une durée de trente ans à compter de la décision mettant fin au régime de la police des mines.

« Lorsque l'explorateur ou l'exploitant est une société filiale au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce et qu'une procédure de liquidation judiciaire a été ouverte ou prononcée à son encontre, le liquidateur, le ministère public ou le représentant de l'État dans le département peut saisir le tribunal ayant ouvert ou prononcé la liquidation judiciaire pour faire établir l'existence d'une faute caractérisée commise par la société mère qui a contribué à une insuffisance d'actif de la filiale et pour lui demander, lorsqu'une telle faute est établie, de mettre à la charge de la société mère tout ou partie du financement des mesures de remise en état du ou des sites en fin d'activité. Si la société mère ainsi condamnée n'est pas en mesure de financer les mesures incombant à sa filiale, l'action mentionnée au présent alinéa peut être engagée à l'encontre de la société dont elle est la filiale au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce si l'existence d'une faute caractérisée commise par la société mère ayant contribué à une insuffisance d'actif de la filiale est établie. » ;

3° L'article L. 161-1 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 161-1*. – Les travaux de recherche ou d'exploitation minière respectent, sous réserve des règles prévues par le code du travail en matière de santé et de sécurité au travail éventuellement complétées ou adaptées par décret en Conseil d'État en application de l'article L. 180-1 du présent code, les contraintes et les obligations nécessaires à la préservation des intérêts suivants : la sécurité, la salubrité et la santé publiques, la solidité des édifices publics et privés, la conservation de la mine, des autres mines et des voies de communication, les caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestre, littoral ou maritime, l'intégrité des câbles, réseaux ou canalisations enfouis ou posés, la protection des espaces naturels et des paysages, de la faune et de la flore, des équilibres biologiques et des ressources naturelles, notamment ceux mentionnés aux articles L. 211-1, L. 219-7, L. 331-1, L. 332-1 et L. 341-1 du code de l'environnement, la conservation de l'archéologie et des immeubles classés ou inscrits, particulièrement ceux mentionnés aux articles L. 621-7 et L. 621-30 du code du patrimoine, les intérêts agricoles et halieutiques des sites et des lieux affectés par les travaux et les installations afférents à l'exploitation. Ils doivent en outre garantir la bonne utilisation du gisement et la conservation de la mine.

« Les travaux de recherches ou d'exploitation minière sont soumis à l'autorisation environnementale dans les conditions prévues au chapitre unique du titre VIII du livre Ier du code de l'environnement. » ;

4° Après l'article L. 312-3, il est inséré un article L. 312-3-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 312-3-1*. – Les travaux miniers et les exploitations minières sont soumis à la constitution de garanties financières, sur la base d'une évaluation préalable des risques.

« Ces garanties sont destinées à assurer, suivant la nature des dangers ou inconvénients des travaux ou de l'exploitation, la surveillance du site et le maintien en sécurité de l'installation, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture et la remise en état après fermeture. Les risques couverts par ces garanties comprennent la prévention et la gestion des dommages environnementaux et sanitaires liés à l'exploitation, y compris des dommages consécutifs à des pollutions à caractère chronique non couverts par les éventuels contrats d'assurance conclus par l'explorateur, l'exploitant ou l'opérateur. Ces garanties ne couvrent pas les indemnisations dues par l'explorateur, l'exploitant ou l'opérateur aux tiers qui pourraient subir un préjudice par fait de pollution ou d'accident causé par l'installation.

« Les exploitations de mines existantes à la date de publication de la loi n° du visant à refonder la politique de gestion et de protection des sites et sols pollués en France sont mises en conformité avec l'obligation de constitution de garanties financières prévue au premier alinéa du présent article au plus tard dans les trois ans à compter de cette publication.

« Lorsque le siège social de la personne morale soumise à l'obligation de constitution de garanties financières n'est pas situé dans un État membre de l'Union européenne, le garant doit disposer d'une agence, d'une succursale ou d'une représentation établie en France.

« Un décret en Conseil d'État détermine la nature des garanties et les règles de fixation de leur montant. Ce décret fixe les conditions dans lesquelles les sommes versées au titre des garanties financières sont insaisissables, au sens de l'article L. 112-2 du code des procédures civiles d'exécution, par dérogation aux articles 2284 et 2285 du code civil, et les conditions de leur utilisation en cas d'ouverture d'une procédure collective.

« Sans préjudice des sanctions administratives prévues par le présent code, les manquements aux obligations de garanties financières donnent lieu à l'application de la procédure de consignation prévue à l'article L. 163-7, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées. »

II. – Après le 2° de l'article L. 181-1 du code de l'environnement, il est inséré un 3° ainsi rédigé :

« 3° Travaux de recherches ou d'exploitation minière régis par le titre VI du livre Ier du code minier. »

Article 10

Le premier alinéa de l'article L. 556-1 du code de l'environnement est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Il adresse au représentant de l'État dans le département un mémoire de réhabilitation définissant les mesures permettant d'assurer la compatibilité entre l'usage futur envisagé et l'état projeté des sols. Le représentant de l'État dans le département se prononce sur ce mémoire et peut, le cas échéant, prescrire une modification des mesures de réhabilitation prévues ou des mesures complémentaires nécessaires pour l'usage envisagé. »

Article 11

Après le premier alinéa de l'article L. 512-11 du code de l'environnement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« L'exploitant et le responsable de l'organisme de contrôle périodique sont tenus d'informer sans délai le représentant de l'État dans le département et le directeur général de l'agence régionale de santé territorialement compétente de toute non-conformité, relevée à l'occasion du contrôle périodique d'une installation, susceptible de présenter des dangers ou inconvénients inacceptables pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. »

Article 12

Le chapitre II du titre Ier du livre V du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Après le premier alinéa de l'article L. 512-5, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour certaines catégories d'installations qui ne sont soumises ni à la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles au titre de son annexe I, ni à une obligation d'évaluation environnementale systématique au titre de l'annexe I de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ni à des obligations de surveillance régulière des eaux souterraines, ces règles et prescriptions incluent des exigences relatives à la surveillance, au maximum décennale, de la qualité des sols et des eaux souterraines. Les catégories d'installations concernées par ces exigences sont précisées par décret. » ;

2° Après le premier alinéa du III de l'article L. 512-7, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour certaines catégories d'installations qui ne sont soumises ni à la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux

émissions industrielles au titre de son annexe I, ni à une obligation d'évaluation environnementale systématique au titre de l'annexe I de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ni à des obligations de surveillance régulière des eaux souterraines, ces règles et prescriptions incluent des exigences relatives à la surveillance, au maximum décennale, de la qualité des sols et des eaux souterraines. Les catégories d'installations concernées par ces exigences sont précisées par décret. » ;

3° Après le premier alinéa de l'article L. 512-9, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour certaines catégories d'installations dont l'activité est susceptible de présenter un risque accru pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, ces prescriptions incluent des exigences relatives à la surveillance, au maximum décennale, de la qualité des sols et des eaux souterraines. Les catégories d'installations concernées par ces exigences sont précisées par décret. »

Chapitre II

Garantir une gestion transparente et réactive des risques sanitaires

Article 13

L'article L. 125-2-1 du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° À la première phrase du premier alinéa, les mots : « peut créer » sont remplacés par le mot : « crée » ;

2° Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la ou les installations ou zones géographiques concernées présentent des risques pour la santé des populations, la commission de suivi de site comporte un comité d'interface dédié à la gestion des risques sanitaires. Ce comité examine la pertinence et la faisabilité de la mise en place d'études de santé et épidémiologiques et propose, le cas échéant, des mesures de gestion des risques sanitaires. Il peut s'adjoindre le concours d'experts reconnus. » ;

3° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la ou les installations ou zones géographiques présentent un danger ou un risque pour la santé, le représentant de l'État dans le département élabore un plan d'action détaillant les mesures de gestion des risques sanitaires et le calendrier prévisionnel de leur mise en œuvre. Ce plan d'action est soumis à l'avis de la commission de suivi de site qui peut formuler des propositions de modification. Le plan fait l'objet

d'un bilan annuel de sa mise en œuvre, présenté à la commission de suivi de site par le représentant de l'État dans le département ou ses représentants. »

Article 14

Après l'article L. 125-2-1 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 125-2-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 125-2-2*. – L'autorité administrative compétente peut exiger de l'exploitant d'une installation classée pour la protection de l'environnement dont il est établi que l'activité est à l'origine de pollutions susceptibles de provoquer des risques sanitaires de prendre en charge tout ou partie du coût de la mise en œuvre d'études de santé nécessaires à l'évaluation de ces risques.

« Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État. »

Article 15

Le deuxième alinéa de l'article L. 1111-15 du code de la santé publique est complété par une phrase ainsi rédigée : « Dans un objectif d'amélioration du suivi des expositions environnementales, les professionnels de santé sont sensibilisés à la nécessité de saisir dans le dossier médical partagé, sous réserve du consentement du patient ou de son représentant légal, chaque fois qu'ils en ont connaissance, toute donnée d'exposition à des substances, agents, rayonnements ou d'autres éléments présents dans l'environnement susceptibles de présenter un danger pour la santé, notamment à la suite d'un accident industriel ou technologique ou dans le cadre d'une activité professionnelle. »

Article 16

Le titre Ier du livre III de la première partie du code de la santé publique est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

« Chapitre IV

« Observatoires régionaux de la santé

« *Art. L. 1314-1*. – Dans chaque région, un observatoire régional de la santé assure les missions suivantes :

« 1° L'appui à l'observation et l'analyse de l'état de santé des populations et de ses déterminants, notamment sociaux, environnementaux, professionnels et

comportementaux, dans la région à toutes les échelles territoriales. À cet effet, l'observatoire produit des indicateurs et des tableaux de bord permettant de caractériser l'état de santé des populations et d'en suivre les évolutions ;

« 2° L'évaluation de l'impact sur la santé de différents facteurs, notamment sociaux, environnementaux, professionnels et comportementaux. À cet effet, l'observatoire contribue à la meilleure compréhension de la combinaison des effets synergiques ou antagonistes sur la santé résultant d'interactions entre plusieurs substances ou expositions environnementales ;

« 3° La contribution à la veille et à la sécurité sanitaires dans la région, notamment par l'examen d'alertes sanitaires et la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre d'études de santé et d'études épidémiologiques. À cet effet, l'observatoire participe aux travaux du réseau régional de vigilances et d'appui, mentionné à l'article L. 1435-2, de sa région, dont il est membre ;

« 4° L'aide à la décision et à l'action en santé publique ;

« 5° La meilleure compréhension des comportements de prévention et des représentations de la santé et de certaines pathologies, et la contribution à l'information en santé publique.

« Les observatoires régionaux de la santé constitués sous le statut d'association régulièrement déclarée peuvent faire l'objet d'un agrément par l'agence régionale de santé territorialement compétente. L'agrément est subordonné à un cahier des charges arrêté par le ministre chargé de la santé, après avis de l'Agence nationale de santé publique et l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. Les conditions d'agrément et du retrait de l'agrément sont déterminés par décret en Conseil d'État.

« Pour l'exercice de leurs missions, les observatoires peuvent bénéficier de subventions publiques.

« *Art. L. 1314-2*. – Les observatoires régionaux de santé développent des partenariats avec les acteurs de la santé publique et de la veille et de la sécurité sanitaire dans le territoire. Ils œuvrent à la constitution d'un réseau territorial d'experts en santé environnementale et en toxicovigilance qui s'appuie sur :

« 1° Les organismes territoriaux chargés de la toxicovigilance, dont les centres antipoison des centres hospitaliers universitaires régionaux et les établissements de santé de référence en toxicovigilance figurant sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de la santé ;

« 2° Le centre régional des pathologies professionnelles et environnementales ;

« 3° Les cellules d'intervention en région mentionnées à l'article L. 1413-2 ;

« 4° Des professionnels de santé référents en toxicovigilance et en évaluation et suivi des expositions environnementales, le cas échéant désignés par les sociétés savantes compétentes.

« *Art. L. 1314-3*. – Au titre de ses missions prévues aux 3° et 4° de l'article L. 1314-1, l'observatoire régional de la santé peut être saisi pour le traitement d'alertes ou de signalements sanitaires liés à des expositions environnementales de toute nature et pour tout milieu par :

« 1° Le représentant de l'État dans la région ou le représentant de l'État dans l'un des départements de cette région ;

« 2° Le directeur général de l'agence régionale de santé ou le directeur de l'une des délégations départementales de l'agence ;

« 3° Le maire d'une commune de la région, le président du conseil départemental de l'un des départements de la région ou le président de la région ;

« 4° Le président d'une association de défense des intérêts de riverains ou d'une association agréée de protection de l'environnement.

« Les avis émis par l'observatoire à la suite de ces saisines sont rendus publics. »

Article 17

Le troisième alinéa de l'article L. 731-3 du code de la sécurité intérieure est complété par trois phrases ainsi rédigées : « Pour les communes dont le périmètre comprend une installation, en cours d'activité ou dont l'activité a cessé, identifiée comme présentant des risques et pollutions industriels et technologiques, le plan comporte un volet dédié à la gestion des risques sanitaires et environnementaux posés par cette installation. Les critères et modalités d'identification des installations présentant des risques et pollutions industriels et technologiques sont précisés par décret. Une méthodologie nationale pour l'élaboration de ce volet est établie conjointement par l'Agence nationale de santé publique et l'Agence nationale chargée de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail. »

Chapitre III

Mieux réparer les dommages environnementaux

Article 18

Le deuxième alinéa de l'article L. 516-1 du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Après la première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Les risques couverts par ces garanties comprennent la prévention et la gestion des dommages environnementaux et sanitaires liés à l'exploitation, y compris des dommages consécutifs à des pollutions à caractère chronique non couverts par les éventuels contrats d'assurance conclus par l'exploitant. » ;

2° Au début de la seconde phrase, le mot : « Elles » est remplacé par les mots : « Ces garanties ».

Article 19

Le II de l'article L. 131-3 du code de l'environnement est complété par un 8° ainsi rédigé :

« 8° L'indemnisation des préjudices financiers ou patrimoniaux consécutifs à des dommages environnementaux liés à des activités industrielles ou minières dont le responsable a disparu ou n'est plus solvable, selon des critères définis par décret en Conseil d'État. »

Article 20

Le I de l'article L. 131-9 du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° Au 1°, après le mot : « eau, », sont insérés les mots : « aux sols » ;

2° Le 4° est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, après le mot : « eau, », sont insérés les mots : « de protection des sols » ;

b) Au e, après le mot : « eau, », sont insérés les mots : « des sols ».

TITRE III

MOBILISER LES FRICHES INDUSTRIELLES ET MINIÈRES DANS UNE DÉMARCHE D'AMÉNAGEMENT DURABLE

Article 21

Après le titre Ier du livre V du code de l'environnement, il est inséré un titre Ier bis ainsi rédigé :

« TITRE IER BIS

« GESTION ET RÉHABILITATION DE FRICHES

« Chapitre unique

« Dispositions générales

« *Art. L. 518-1*. – Une friche s'entend de tout bien ou droit immobilier, bâti ou non-bâti, quel que soit son affectation ou son usage, dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans une intervention préalable.

« *Art. L. 518-2*. – Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, mentionné à l'article 44 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, est chargé d'animer un réseau national des inventaires territoriaux de friches. À cet effet, il élabore une méthodologie pour la constitution et l'alimentation de ces inventaires territoriaux ainsi qu'un référentiel de caractérisation des friches comportant des indicateurs, à destination des collectivités territoriales, des établissements publics fonciers de l'État, des établissements publics fonciers locaux, des observatoires de l'habitat et du foncier et de tout autre organisme ou association à l'initiative de la création d'un inventaire. Il peut agréer les inventaires territoriaux sur la base de leur conformité à cette méthodologie et à ce référentiel.

« Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement peut apporter conseil et assistance aux opérateurs créant ou gérant un inventaire territorial de friches et leur accorder, le cas échéant, des aides financières. »

Article 22

Le chapitre VI du titre V du livre V du code de l'environnement est complété par un article L. 556-4 ainsi rédigé :

« *Art. L. 556-4*. – I. – Il est créé un fonds de soutien à la dépollution et à la réhabilitation des sites et sols pollués, chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les aides et opérations mentionnées au IV.

« II. – La gestion de ce fonds est assurée par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Le fonds comprend un conseil de gestion. Il est représenté à l'égard des tiers par le président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. L'agence met à disposition du fonds les moyens nécessaires à l'exercice de ses missions.

« Le fonds est soumis au contrôle de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances. Les rapports de contrôle sont transmis au Parlement.

« Le Gouvernement présente au Parlement annuellement, en annexe à la loi de finances, un rapport sur la gestion de ce fonds, les aides versées et le bilan des actions financées. Au plus tard le 30 juin 2025, ce rapport formule des propositions destinées à améliorer le financement du fonds et l'efficacité de son action.

« III. – Le fonds enregistre en recettes :

« 1° Le produit de la taxe mentionnée à l'article 266 *sexies* du code des douanes, dans la limite d'un plafond fixé annuellement par la loi de finances ;

« 2° Une part du produit de la taxe sur les cessions à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles mentionnée à l'article 1605 *nonies* du code général des impôts, dans la limite d'un plafond fixé annuellement par la loi de finances ;

« 3° Une contribution de l'État dont le montant est fixé chaque année par la loi de finances ;

« 4° Le produit des amendes administratives et astreintes prévues au chapitre III du titre VII du livre Ier du présent code ;

« 5° Des versements d'un montant égal aux sommes recouvrées par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie dans le cadre de contentieux relatifs au non-respect des dispositions du présent code par des exploitants ou propriétaires de sites industriels et miniers ;

« 6° Les produits divers, dons et legs ;

« 7° Toute autre ressource d'affectation ou de dotation par l'État.

« Le fonds enregistre en dépenses :

« *a)* Le financement des opérations prévues au IV du présent article ;

« *b)* Les frais de fonctionnement du fonds et ceux liés à sa gestion.

« IV. – Le fonds peut financer tout ou partie des coûts engendrés par des opérations de mise en sécurité, de dépollution ou de réhabilitation de sites ou sols pollués lorsque les recours en justice contre le responsable de la pollution n'ont pas abouti en raison de sa disparition ou de son insolvabilité, ou lorsque l'appel des garanties financières n'a pas permis de prendre en charge l'ensemble des mesures de réhabilitation nécessaires. Ces opérations n'incluent pas l'aménagement ou la construction des terrains ainsi réhabilités.

« Les choix d'affectation des ressources du fonds au bénéfice des opérations mentionnées au premier alinéa du présent IV s'effectuent en fonction :

« 1° Du risque que présente chaque site pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques et l'environnement, y compris des risques de transfert ou de diffusion des pollutions, en lien avec la taille du site, l'importance des pollutions et la population pouvant y être exposée ;

« 2° De la capacité financière des propriétaires de chaque site et des collectivités territoriales concernées, mesurée au regard de leurs ressources et de leurs revenus ;

« 3° Du classement en secteur d'information sur les sols au sens de l'article L. 125-6 des parcelles composant le site.

« 4° Des priorités établies par les régions et les départements en matière de réhabilitation des anciens sites industriels ou miniers, en fonction de l'intérêt général que ces réhabilitations présentent ;

« Par dérogation, le fonds peut financer certaines opérations de réhabilitation d'anciens sites industriels ou miniers ne répondant pas aux conditions fixées aux premier à sixième alinéas du présent IV, lorsque la réhabilitation du site présente un caractère urgent au regard des risques pour la population ou l'environnement ou présente un caractère d'intérêt général. La liste des opérations éligibles à la présente dérogation et les conditions de leur financement en tout ou partie par le fonds sont établies par décret.

« Toute décision d'octroi d'un financement par le fonds fait l'objet d'un arrêté du ministre chargé de l'environnement.

« Les associations agréées de protection de l'environnement ou les associations de défense des populations vivant à proximité d'un site ou sol pollué peuvent soumettre toute proposition de financement par le fonds d'une opération sur ce site.

« V. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article. »

Article 23

I. – Les éventuelles charges financières résultant, pour l'État et les organismes de sécurité sociale, de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

II. – Les éventuelles charges financières résultant, pour les collectivités territoriales, de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la majoration de la dotation globale de fonctionnement, et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

III. – Les éventuelles pertes de recettes résultant, pour l'État et les organismes de sécurité sociale, de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Publié à Paris, août 2022

PROPOSITIONS DE LOI
2020-2021

Les sénatrices et sénateurs disposent de l'initiative législative qui peut se traduire par le dépôt de propositions de loi.

Lors de la session parlementaire 2020-2021, le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain du Sénat a déposé 38 propositions de loi touchant tous les domaines de la vie des Françaises et des Français.

Ce recueil regroupe le dossier législatif de quinze d'entre elles qui n'ont pas été défendues en séance publique ainsi que la réflexion de l'autrice ou auteur du texte.

Cette mise en perspective permet d'analyser plus finement le processus de création de la loi.

Groupe Socialiste,
Écologiste et Républicain

Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
75006 PARIS
communication@soc.senat.fr

SÉNATRICES & SÉNATEURS
SOCIALISTES,
ÉCOLOGISTES & RÉPUBLICAINS