

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 novembre 2023

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi tendant à renforcer la culture citoyenne,

Par M. Bernard FIALAIRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, *président* ; MM. Jérémy Bacchi, Max Brisson, Yan Chantrel, Mme Laure Darcos, MM. Bernard Fialaire, Jacques Gersperrin, Martin Lévrier, Mmes Monique de Marco, Marie-Pierre Monier, M. Michel Savin, *vice-présidents* ; Mmes Colombe Brossel, Else Joseph, M. Pierre-Antoine Levi, Mme Anne Ventalon, *secrétaires* ; Mmes Catherine Belhiti, Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, MM. Yves Bouloux, Christian Bruyen, Mmes Samantha Cazebonne, Karine Daniel, Sabine Drexler, M. Aymeric Durox, Mmes Agnès Evren, Laurence Garnier, Annick Girardin, Béatrice Gosselin, MM. Jean Hingray, Patrick Kanner, Claude Kern, Mikaele Kulimoetoke, Mme Sonia de La Provôté, MM. Gérard Lahellec, Ahmed Laouedj, Michel Laugier, Jean-Jacques Lozach, Mmes Pauline Martin, Catherine Morin-Desailly, Mathilde Ollivier, MM. Pierre Ouzoulias, Jean-Gérard Paumier, Stéphane Piednoir, Bruno Retailleau, Mme Sylvie Robert, MM. David Ros, Pierre-Jean Verzelen, Cédric Vial, Adel Ziane.

Voir les numéros :

Sénat : 437 (2022-2023) et 102 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE TRADUCTION LÉGISLATIVE DES CONCLUSIONS DE LA MISSION SÉNATORIALE SUR LA REDYNAMISATION DE LA CULTURE CITOYENNE	5
A. MIEUX ÉDUIQUER ET FORMER À LA CITOYENNETÉ	7
1. Redéfinir l'enseignement moral et civique (EMC)	7
2. Recentrer la journée « jeunesse et citoyenneté » (JDC)	8
B. FACILITER L'INSERTION SOCIALE DES VOLONTAIRES ACCUEILLIS AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS POUR L'INSERTION DANS L'EMPLOI (EPIDE).....	8
C. MODERNISER LE PROCESSUS ÉLECTORAL.....	9
D. MIEUX RECONNAÎTRE L'ENGAGEMENT DES JEUNES DANS LES MANDATS LOCAUX...	9
II. LA POSITION DE LA COMMISSION : UN SOUTIEN À CETTE PROPOSITION DE LOI ..10	
EXAMEN DES ARTICLES	11
• Article 1 ^{er} Contenu de l'enseignement moral et civique	11
• Article 2 Contenu de la journée défense et citoyenneté	12
• Article 3 Possibilité d'une prolongation de trois mois du contrat d'accompagnement au sein d'un établissement pour l'insertion à l'emploi (Epipe).....	13
• Article 4 Élargissement de la double procuration à l'ensemble des électeurs	14
• Article 5 Possibilité de recours pour les documents de propagande électorale à l'envoi électronique	15
• Article 6 Aménagement d'études pour les étudiants détenant un mandat politique	17
• Article 7 Gage financier.....	19
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	35
LA LOI EN CONSTRUCTION	37

AVANT-PROPOS

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté, le 15 novembre 2023, son texte sur la proposition de loi tendant à renforcer la culture citoyenne, déposée par M. Henri Cabanel et plusieurs de ses collègues.

À l'occasion de l'examen de ce texte, la commission a adopté un amendement élargissant la possibilité d'un envoi dématérialisé des documents de propagande électorale édités à l'occasion des élections locales et européennes.

Elle a également simplifié la mise en œuvre, pour les établissements d'enseignement supérieur, des aménagements d'études proposés aux étudiants détenant un mandat politique et étendu ces aménagements aux mandats nationaux et européen.

I. UNE TRADUCTION LÉGISLATIVE DES CONCLUSIONS DE LA MISSION SÉNATORIALE SUR LA REDYNAMISATION DE LA CULTURE CITOYENNE

À l'initiative du groupe RDSE, le Sénat a lancé en décembre 2021 une mission d'information destinée à comprendre les fondements de la culture citoyenne dans un pays en proie à de réelles fractures et dans lequel le taux d'abstention traduit, élection après élection, la distance qui se creuse entre citoyens et élus.

Au cours de ses travaux, la mission a identifié **cinq étapes clés** permettant aux citoyens « *de s'inscrire dans un projet collectif par des références partagées, à travers un "parcours citoyen", commençant à l'école et se déroulant tout au long de la vie* » : l'école, la journée « défense et citoyenneté », les dispositifs d'insertion sociale, l'engagement et les élections.

Elle a établi 23 recommandations pour renforcer le lien entre les citoyens et les institutions, dont six sont de nature législative et font l'objet de la présente proposition de loi.

A. MIEUX ÉDQUER ET FORMER À LA CITOYENNETÉ

1. Redéfinir l'enseignement moral et civique (EMC)

Alors que l'enseignement moral et civique (EMC) constitue l'un des socles de l'éducation du futur citoyen dans le cadre scolaire, il se caractérise aujourd'hui par des **programmes confus et disparates**. Le législateur, par ses interventions récurrentes – douze fois depuis 2001 et six fois depuis 2017 –, a jugé bon d'élargir le contenu de cet enseignement au gré de l'actualité législative.

L'article L. 312-15 du code de l'éducation **met sur le même plan des thématiques aussi diverses que :**

- la formation aux valeurs de la République, à la connaissance et au respect des droits de l'enfant, à la connaissance et au respect des personnes en situation de handicap, au développement d'une attitude critique et réfléchie vis-à-vis de l'information disponible, à la maîtrise de leur image publique et aux dangers de l'exposition de soi et d'autrui ;

- l'information sur le rôle des ONG internationales œuvrant pour la protection de l'enfant, ou encore sur la nécessité, lors de la présentation de la liste des fournitures scolaires, **d'éviter l'achat de produits fabriqués par le travail d'enfants ;**

- la sensibilisation au respect des animaux de compagnie et, pour les élèves du secondaire, à la vie associative et au service civique : dans ce cadre, les élèves des collèges et lycées sont incités à participer à un **projet citoyen**.

En revanche, le code de l'éducation omet de mentionner le fonctionnement de la vie démocratique et des institutions, alors même qu'il doit s'agir de l'un des objectifs premiers de l'EMC.

Il en résulte un enseignement aux **contenus pléthoriques**, dans lequel, par manque de temps - l'EMC étant souvent un « **enseignement strapontin** » qui ne bénéficie d'aucun horaire propre de la 5^{ème} à la 3^{ème} -, l'enseignant vient choisir les chapitres des programmes qu'il va enseigner, **en fonction de ses appétences, sa maîtrise du sujet, ou de ce qu'il estime être intéressant pour ses élèves.**

C'est la raison pour laquelle **l'article 1^{er}** de la proposition de loi propose de réécrire l'article L. 312-15 du code de l'éducation en définissant des **objectifs concis**, portant sur :

- la connaissance des institutions françaises et européennes,
- la connaissance des valeurs de la République et de laïcité,
- la compréhension des enjeux internationaux, sociétaux et environnementaux du monde contemporain.

2. Recentrer la journée « jeunesse et citoyenneté » (JDC)

Le constat est similaire pour la journée « défense et citoyenneté » (JDC), destinée initialement à être un rendez-vous obligatoire de l'ensemble d'une classe d'âge avec les personnes participant à la **défense du pays**. Depuis 2000, douze modifications législatives sont venues ajouter **six thématiques nouvelles, souvent éloignées de l'ambition initiale de cette journée** : le consentement au don d'organes, élargi aux dons du sang, de la moelle osseuse, de plaquettes et de gamètes ; une sensibilisation à la sécurité routière ; les droits et devoirs liés à la citoyenneté et les enjeux de renforcement de la cohérence nationale et de la mixité sociale ; la prévention des conduites à risque pour la santé ; l'égalité femmes-hommes ; la lutte contre les préjugés sexistes et la lutte contre les violences physiques, psychologiques ou sexuelles commises au sein du couple ; la sécurité civile et les possibilités d'engagement en tant que sapeur-pompier volontaire.

Le temps consacré lors de la journée « défense et citoyenneté » aux questions de défense est désormais **inférieur à trois heures**. En outre, cette profusion de thématiques est contreproductive : il en résulte un **saupoudrage**, conduisant à des messages superficiels et **peu audibles**.

Pour ces raisons, **l'article 2** de la proposition de **loi propose de recentrer le contenu** de la journée « défense et citoyenneté » autour de trois thématiques :

- l'information aux enjeux de la défense nationale et de la sécurité civile ainsi que les métiers qui en découlent ;
- la présentation des différentes formes d'engagement ;
- le repérage et l'orientation des jeunes en difficulté (*via* des tests de français).

B. FACILITER L'INSERTION SOCIALE DES VOLONTAIRES ACCUEILLIS AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS POUR L'INSERTION DANS L'EMPLOI (EPIDE)

Les travaux de la mission sénatoriale sur la culture citoyenne l'ont conduite à échanger avec des jeunes volontaires au sein des Epide, ainsi qu'avec des responsables de ces établissements. Ce dispositif de seconde chance présente des **résultats d'insertion élevés au regard de la précarité des volontaires à leur entrée dans le dispositif** : 64 % sont en emploi, en formation ou en réorientation à leur sortie de l'Epide en 2021.

L'attention de la mission d'information a été attirée sur les **difficultés** de logement pour des jeunes après leur séjour en Epide. Actuellement, un jeune suivi par un Epide peut y rester pendant une **durée maximale de trois mois** après la signature d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de mission ou d'un contrat de professionnalisation. Cette période peut cependant être trop courte pour certains jeunes confrontés à des difficultés de logement, **fragilisant leur insertion sociale et professionnelle**. C'est pourquoi **l'article**

3 du texte ouvre la possibilité de prolonger de trois mois supplémentaires l'accompagnement et l'hébergement au sein de l'Epide.

C. MODERNISER LE PROCESSUS ÉLECTORAL

Le taux d'abstention, toutes élections confondues, est en constante augmentation. Même les scrutins jusque-là préservés que sont les élections municipales et les élections présidentielles sont concernés : moins d'un électeur sur deux s'est déplacé lors du premier tour des municipales. Quant au deuxième tour des présidentielles, l'abstention a atteint 28 %.

Cette proposition de loi propose de contribuer à moderniser **le processus électoral**. Tel est l'objectif de **son article 4** qui permet à tout électeur de disposer de **deux délégations de vote, quel que soit le lieu d'établissement de celles-ci**. Actuellement, une seule procuration peut être établie en France. Une exception à ce principe d'unicité a existé, pendant la crise sanitaire, pour le second tour des élections municipales de 2020, ainsi que pour les élections départementales et régionales de 2021. **Quelque 20 000 personnes y ont eu recours, alors même que cette faculté – temporaire – était peu connue.**

L'article 5 permet quant à lui, pour les élections législatives, le recours à **l'envoi électronique** des documents de propagande électorale (bulletin de vote, profession de foi notamment).

La mise en place d'un envoi dématérialisé des professions de foi et bulletins de vote *« aurait le mérite de diminuer le volume total des documents à mettre sous pli et des plis à distribuer et, par conséquent, de réduire le risque de dysfonctionnements, lié en partie à un effet de masse. En raison de la baisse du trafic de courriers en France, nos systèmes de production (qu'il s'agisse d'impression, de mise sous pli et de routage ou de distribution) semblent de moins en moins adaptés à de tels envois massifs, et il y a tout lieu de penser que ce processus ne s'inversera pas »*, mais à la condition que cet envoi demeure *« une simple option, révocable ultérieurement »*¹.

Cette solution semble également recueillir l'approbation des maires : plus de 60 % de ceux qui ont répondu à la consultation lancée au printemps 2021 par la mission d'information de la commission des lois¹ y sont favorables.

D. MIEUX RECONNAITRE L'ENGAGEMENT DES JEUNES DANS LES MANDATS LOCAUX

La table ronde de jeunes élus locaux organisée le 9 mars 2022 par la mission d'information sur la culture citoyenne mettait en évidence le **frein à l'engagement politique que constitue la conciliation entre études et exercice de leurs mandats**. En effet, à la différence des élus salariés, il

¹ Mission sénatoriale d'information sur les dysfonctionnements dans l'acheminement de la propagande électorale lors des élections départementales et régionales de juin 2021.

n'existe actuellement aucun droit particulier pour les étudiants élus. Ceux-ci ne bénéficient pas non plus, dans le code de l'éducation, de la reconnaissance de droits particuliers dans l'aménagement de leurs études et leurs examens à la différence de certaines **catégories d'étudiants**, tels que ceux exerçant des responsabilités au sein du bureau d'une association, les étudiants élus dans les conseils des établissements et des centres régionaux des œuvres sociales (CROUS), ou encore les étudiants salariés.

L'**article 6** de la proposition de loi crée dans le code général des collectivités territoriales des **garanties** pour les étudiants élus aux conseils municipaux, départementaux ou régionaux, dans le déroulement de leurs études supérieures.

II. LA POSITION DE LA COMMISSION: UN SOUTIEN À CETTE PROPOSITION DE LOI

Cette proposition ne réparera bien évidemment pas, à elle seule, les liens parfois lâches entre les citoyens et les institutions. Néanmoins, elle permet d'agir afin de **mieux éduquer et former à la citoyenneté**, repenser les pratiques démocratiques et permettre une participation active, notamment des jeunes, à la décision politique.

Sur proposition du rapporteur, la commission a élargi à l'**article 5** la possibilité d'un envoi dématérialisé des documents de propagande électorale aux élections municipales pour les communes de plus de 2 500 habitants, ainsi qu'aux élections départementales, régionales, des conseillers des Assemblées de Corse, de Martinique et de Guyane, et pour les élections européennes.

Elle a également réécrit l'**article 6** de la proposition de loi afin d'en **simplifier la mise en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur**. Il lui semble plus pertinent, d'une part, d'adapter les aménagements aux **besoins spécifiques** de chaque étudiant élu local, plutôt que de prévoir un cadre uniforme et pas forcément adapté et, d'autre part, **de s'appuyer sur un dispositif déjà existant** - et qui fonctionne - pour un certain nombre d'étudiants ayant un engagement en parallèle de leurs études. Pour ceux-ci, la commission de la formation et de la vie universitaire du conseil académique de l'université - ou l'instance en tenant lieu - évalue les besoins et propose les aménagements nécessaires qui peuvent porter sur l'emploi du temps, les modalités de contrôle des connaissances, la durée du cursus d'études, ou encore s'appuyer sur le développement de l'enseignement à distance et le recours aux technologies numériques.

De plus, pour tenir compte du rajeunissement de la classe politique, la commission a élargi la portée de cet article aux **mandats nationaux et européens**.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Contenu de l'enseignement moral et civique

Cet article réécrit l'article du code de l'éducation relatif à l'enseignement moral et civique afin de le recentrer sur la connaissance des institutions françaises et européennes ainsi que sur la compréhension des enjeux internationaux, sociétaux et environnementaux du monde contemporain. Il prévoit également une formation aux valeurs de la République et à la laïcité tout au long de la scolarité.

Le présent article recentre le contenu de l'enseignement moral et civique sur deux priorités, à savoir la connaissance des institutions françaises et européennes, ainsi que la compréhension des grands enjeux internationaux, sociétaux et environnementaux. L'EMC doit également permettre une formation, à tous les stades de la scolarité, aux valeurs de la République et à la laïcité.

Le rapporteur salue cette réécriture de l'article L. 312-15 du code de l'éducation autour de principes clairs et circonscrits. La définition des contenus de ces enseignements ne relève pas du législateur mais du conseil supérieur des programmes.

Il se félicite également de la mention explicite de la connaissance des institutions parmi les objectifs de l'EMC. Il s'agit en effet d'un élément essentiel pour permettre « *aux élèves de devenir des citoyens responsables et conscients de leurs droits et devoirs* ». Paradoxalement, la rédaction actuelle de l'article L. 312-15 du code de l'éducation, au contenu pourtant très large¹, ne les mentionnent pas, ni le fonctionnement de la vie démocratique.

La commission a adopté cet article sans modification.

¹ La rédaction actuelle inclut notamment le respect des animaux de compagnie, des informations sur les organisations non gouvernementales oeuvrant pour la protection des enfants, ou encore, lors de la remise d'une liste de fournitures scolaires, une information sur la nécessité d'éviter l'achat de produits fabriqués par des enfants dans des conditions contraires aux conventions internationalement reconnues.

Article 2
Contenu de la journée défense et citoyenneté

Cet article recentre le contenu de la journée « défense et citoyenneté » sur l'information aux enjeux de la défense et de la sécurité et les métiers qui y sont liés, la présentation des différentes formes d'engagement et le repérage et l'orientation des jeunes en difficulté.

Instituée en 1997 dans le contexte de la suspension de la conscription, la journée « défense et citoyenneté », telle que définie à l'article L. 111-2 du code du service national, « a pour objet de conforter l'esprit de défense et concourir à l'affirmation du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, ainsi qu'au maintien du lien entre l'armée et la jeunesse ».

Comme le relève la mission d'information sur la culture citoyenne, pas moins de douze modifications législatives sont intervenues depuis 2000, introduisant six nouvelles thématiques¹ dans le programme de la journée « défense et citoyenneté » pour la plupart éloignées de l'ambition initiale de cette journée.

Le présent article recentre le contenu de cette journée autour de trois axes : l'information sur les enjeux de la défense et de la sécurité, ainsi que sur les métiers susceptibles d'être accessibles dans ces domaines ; la présentation des différentes formes d'engagement ; le repérage et l'orientation des jeunes en difficulté.

Le rapporteur partage la position de l'auteur de ce texte. Il est en effet nécessaire de mettre fin à un saupoudrage de thématiques conduisant à une dilution des messages et une perte de sens pour ce moment de rencontre d'une classe d'âge avec la défense nationale.

En outre, un certain nombre de sujets actuellement abordés lors de cette journée sont redondants avec les programmes de l'éducation nationale. L'enseignement du code de la route est obligatoire dans le cadre scolaire (art. L. 312-13 du code de l'éducation) : deux évaluations sont organisées en classe de cinquième et de troisième sous la forme d'attestations scolaires de sécurité routière (ASSR). Les enseignements scolaires comportent également une prévention et une information sur la toxicomanie et les conduites addictives (art. L. 312-18 du code de l'éducation), la sensibilisation aux violences sexuelles ou sexistes (art. L. 312-16 du même code) ; l'information sur l'égalité entre les hommes et les femmes incluant les violences commises

¹ Il s'agit du consentement au don d'organes, élargi aux dons du sang, moelle osseuse, plaquettes et gamètes ; d'une sensibilisation à la sécurité routière ; des droits et devoirs liés à la citoyenneté et les enjeux de renforcement de la cohérence nationale et de la mixité sociale ; de la prévention des conduites à risque pour la santé ; de l'égalité femmes-hommes, de la lutte contre les préjugés sexistes et la lutte contre les violences physiques, psychologiques ou sexuelles commises au sein du couple ; de la sécurité civile et des possibilités d'engagement en tant que sapeur-pompier volontaire.

au sein des couples (art. L. 312-17-1 du même code) ainsi qu'une information dans les lycées et dans les établissements d'enseignement supérieur sur le don d'organes et le don du sang (art. L. 312-17-1 du même code).

En ce qui concerne les tests d'évaluation des apprentissages fondamentaux de la langue française, le rapporteur juge nécessaire de les maintenir : ils permettent d'identifier les jeunes en grande fragilité afin de leur proposer un accompagnement adapté, notamment *via* les missions locales. Ces tests montrent qu'en 2022 plus d'un jeune participant sur dix a une maîtrise fragile de la lecture, et près de la moitié d'entre eux peut être considérée en situation d'illettrisme¹.

Enfin, il note que les dispositions de cet article ont été adoptées en juillet dernier lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire. Elles ont toutefois été déclarées non conformes à la Constitution en raison d'une absence de lien, même indirect, avec le texte.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 3

Possibilité d'une prolongation de trois mois du contrat d'accompagnement au sein d'un établissement pour l'insertion à l'emploi (Epide)

Cet article permet de renouveler le contrat d'accompagnement de trois mois proposé par les Epide à un jeune inscrit dans ce dispositif et venant de signer un contrat d'apprentissage, de mission ou de professionnalisation.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement rédactionnel ([COM-1](#)), visant à modifier des références d'articles abrogés depuis 2007.

Lancé en 2005 dans le cadre du dispositif « défense deuxième chance », le volontariat pour l'insertion, défini à l'article L. 130-2 du code du service national, est souscrit pour une durée de six mois à un an, qui peut être prolongé, sans que la durée totale n'excède vingt-quatre mois.

Le contrat prend également automatiquement fin lorsque le volontaire a signé un contrat de travail, sauf s'il s'agit d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat temporaire - appelé désormais contrat de mission - ou d'un contrat de professionnalisation. Dans ces trois cas, le volontaire peut continuer à bénéficier, pour une durée maximum de trois mois, des prestations de

¹ Journée défense et citoyenneté 2022 : plus d'un jeune français sur dix en difficulté de lecture, note d'information n° 23.22 de la DEPP, juin 2023.

l'Epide. Celles-ci consistent principalement dans un accompagnement à l'insertion et la mise à disposition d'un logement au sein de l'Epide.

Le texte de la proposition de loi

Le 1° du présent article remplace la référence de l'article L. 981-1 du code du travail, abrogé depuis 2007 à la suite des travaux de recodification du code du travail, par l'article L. 6325-1 du même code. Ces deux articles concernent le contrat de professionnalisation.

Le 2° permet de prolonger la durée d'accompagnement du volontaire dans les trois cas de contrat de travail précédemment cités pour la porter à une durée n'excédant pas six mois. La période actuelle de trois mois est parfois trop courte pour permettre la pleine insertion du volontaire, notamment en raison de ses difficultés à se loger en dehors de l'Epide.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-1 rédactionnel afin de remplacer les deux autres références à des articles abrogés depuis 2007 mentionnées à l'article 130-2 du code du service national : celle relative au contrat d'apprentissage (ancien article L. 117-1 du code du travail devenu article L. 6221-1) et celle relative au contrat de travail temporaire désormais dénommé « contrat de mission » (ancien article L. 124-2 du code du travail devenu article L. 1251-5).

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 4

Élargissement de la double procuration à l'ensemble des électeurs

Cet article permet à une personne de recevoir deux délégations de vote, quel que soit le lieu de résidence de la personne délégante.

Si un mandataire peut détenir deux procurations de vote, une seule peut être établie en France. Cette limitation du nombre de procurations établies en France a été instaurée par la loi n° 88-1262 du 30 décembre 1988 afin d'éviter des manœuvres électorales frauduleuses.

Des exceptions à ce principe d'unicité de la procuration établie en France ont néanmoins été instaurées par le législateur, dans le contexte de crise sanitaire, pour le second tour des élections municipales de juin 2020¹, pour les élections partielles organisées entre le 27 décembre 2020 et le 13 juin

¹ Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

2021¹ et pour les élections départementales et régionales de juin 2021². Ces modifications temporaires du code électoral mettaient en œuvre l'une des recommandations du conseil scientifique Covid-19, pour lequel « *le vote par procuration [devait] être encouragé et rendu largement possible pour faciliter son usage par toute personne préférant exercer son droit de vote par procuration afin de minimiser tout risque de contamination* »³.

L'article 4 de la proposition de loi permet à un mandataire de recevoir deux procurations, quel que soit le lieu d'établissement – en France ou à l'étranger. Les précédents du second tour des élections municipales de 2020 et des dernières élections départementales et régionales ont démontré la faisabilité du dispositif.

Une telle mesure permet de lever les freins auxquels certains électeurs sont confrontés lorsqu'ils souhaitent donner procuration à un tiers de confiance en disposant déjà d'une. Le rapporteur se félicite de la possibilité ouverte par cet article de débattre de l'équilibre à trouver, d'une part, entre faciliter l'accès au vote et, d'autre part, assurer la sincérité du scrutin.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 5

Possibilité de recours pour les documents de propagande électorale à l'envoi électronique

Cet article prévoit pour les élections législatives le recours à l'envoi électronique des documents de propagande électorale pour les électeurs qui en font la demande.

Sur proposition du rapporteur ([COM-2](#)), la commission a élargi la portée de cet article aux élections municipales pour les communes de plus de 2 500 habitants, ainsi qu'aux élections départementales, régionales, des conseillers des Assemblées de Corse, de Martinique et de Guyane, et aux élections européennes.

Au nom de la sincérité du scrutin et en contrepartie de l'interdiction de publicité politique dans les six mois précédant le scrutin, chaque candidat, binôme ou liste peut confier ses documents de propagande électorale aux commissions de propagande électorale, instituées dans chaque

¹ Loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales.

² Loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

³ Avis du 29 mars 2021 relatif aux enjeux sanitaires des élections régionales et départementales.

circonscription. Il revient à celles-ci d'adresser à tous les électeurs de la circonscription les professions de foi et bulletins de vote des candidats, binômes ou listes. Elles doivent également envoyer à chaque mairie de la circonscription les bulletins de vote.

L'article 5 de cette proposition de loi ouvre la possibilité, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, de recourir à l'envoi électronique des documents de propagande électorale pour les élections législatives.

Le ministère de l'intérieur a confirmé la faisabilité d'envoi dématérialisé des documents de propagande électorale. Le répertoire électoral unique (REU) permettrait à l'électeur d'indiquer s'il souhaite y avoir recours – et de renseigner une adresse mail qu'il consulte régulièrement¹. Par ailleurs, depuis 2022, la version dématérialisée des professions de foi existe, puisque les candidats ont l'obligation de la mettre en ligne sur le site « programme-candidats.gouv.fr ».

Comme l'ont souligné les travaux de la commission des lois, la mise en place d'un envoi dématérialisé des documents de propagande électorale « aurait le mérite de diminuer le volume total des documents à mettre sous pli et des plis à distribuer et, par conséquent, de réduire le risque de dysfonctionnements, lié en partie à un effet de masse »². En effet, pour chaque tour de scrutin ce sont 47,9 millions de plis qui doivent être envoyés dans un délai très court. Il doit en revanche s'agir pour l'électeur d'une option, et non d'une obligation, révoquant à tout moment.

Si la dématérialisation des documents de propagande électorale participe à la modernisation de la vie politique, elle pose avec une acuité nouvelle la question du sort réservé par les électeurs aux plis électoraux lors de leur réception et de leurs lectures effectives avant de les jeter : une enveloppe papier a en effet plus de chance d'être ouverte et les documents feuilletés qu'un mail.

Tel que rédigé, l'article 4 ne concerne que les élections législatives. Or, ni les conclusions de la mission d'information ni l'exposé des motifs de ce texte n'indiquent une volonté de limiter à ces seules élections l'envoi électronique des documents de propagande électorale.

Sur proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-2 permettant l'envoi dématérialisé des documents de propagande pour les élections municipales dans les communes de plus de 2 500 habitants, ainsi que pour les élections départementales, régionales, des conseillers de l'Assemblée de Corse, des conseillers des Assemblées de Martinique et de Guyane et pour les élections européennes. En revanche, en raison de la

¹ Actuellement, environ ¼ des électeurs ont une adresse mail indiquée au sein du REU. Il s'agit de celle saisie lorsqu'ils ont effectué une démarche en ligne d'inscription sur les listes électorales et communiqué à cette occasion.

² Rapport n° 785 de François-Noël Buffet sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021, 2020-2021.

spécificité de la composition du corps électoral pour les élections sénatoriales, elle n'a, à ce stade, pas souhaité inclure ce scrutin.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6

Aménagement d'études pour les étudiants détenant un mandat politique

Cet article crée des garanties d'aménagements dans le déroulement de leurs études supérieures pour les étudiants élus aux conseils municipaux, départementaux et régionaux.

À l'initiative du rapporteur ([COM-3](#)), la commission a aligné les aménagements des étudiants élus sur ceux déjà existants pour certaines catégories d'étudiants afin de leur permettre de concilier leurs études et leur engagement. Elle a également étendu la portée de cet article aux étudiants titulaires d'un mandat national ou européen.

Le code des collectivités territoriales prévoit des droits spécifiques pour les salariés titulaires d'un mandat d'élu local. Les articles L. 2123-1, L. 3123-1 et L. 4135-1 de ce code disposent que « *l'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise* » membre respectivement d'un conseil municipal, départemental ou régional « *le temps nécessaire pour se rendre et participer aux séances plénières de ce conseil, aux réunions de commissions dont il est membre et instituées par une délibération du conseil* » municipal, départemental ou régional, « *aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter* » la collectivité territoriale, ainsi qu' « *aux réunions des assemblées, des bureaux et des commissions spécialisées des organismes nationaux où il a été désigné ou élu pour représenter des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant* ». D'autres garanties sont prévues comme l'assimilation de la participation aux séances plénières des instances délibérantes et de leurs commissions à une durée de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés, ainsi que pour les droits acquis par ancienneté. De plus, l'absence du salarié du fait de la participation à l'une des réunions précitées ne peut donner lieu à une sanction, déclassement ou licenciement professionnel.

Le code de l'éducation prévoit pour sa part, à l'article L. 611-11, « *des aménagements dans l'organisation et le déroulement des études et des droits spécifiques* » pour plusieurs catégories d'étudiants afin de leur permettre de « *concilier leurs études et leur engagement* ». Il s'agit des étudiants exerçant une responsabilité au sein du bureau d'une association, les réservistes militaires

ou de la police nationale, les volontaires du service civique d'un volontariat militaire, les salariés, les sapeurs-pompiers volontaires, ou encore les étudiants élus dans les conseils des établissements et des centres régionaux des œuvres universitaires.

En revanche, les mandats électoraux des étudiants ne sont pris en compte ni par le code électoral, ni par le code de l'éducation.

I. – La proposition de loi

Le présent article crée dans le code général des collectivités territoriales des garanties pour les étudiants élus municipaux, départementaux et régionaux dans le déroulement de leurs études supérieures. Les établissements d'enseignement supérieur doivent leur permettre d'assister aux séances plénières et réunions évoquées ci-dessus par un aménagement de l'organisation de leurs études et examens et par la mise en place d'un enseignement à distance ainsi que par le recours à des moyens de télécommunication audiovisuelle.

Il modifie également l'article L. 611-11 du code de l'éducation pour faire référence à ces garanties.

II. – Une proposition de réécriture plus simple

Sur proposition du rapporteur, la commission a réécrit cet article (COM-3) : sa rédaction initiale impose aux établissements d'enseignement supérieur des contraintes lourdes car cumulatives et uniformes sans prendre en compte les besoins réels de l'étudiant élu local.

Il semble plus pertinent à la commission d'aligner la prise en compte des mandats électoraux par les établissements d'enseignement supérieur sur les dispositions qui existent déjà à l'article L. 611-11 du code de l'éducation, pour les étudiants ayant un engagement, qu'il soit associatif, civil, militaire ou professionnel, afin de leur permettre de le concilier avec leurs études.

L'article D. 611-9 précise les modalités d'application de cette disposition législative. Il est procédé à une évaluation des besoins propres à chaque étudiant concerné. Les aménagements possibles sont également détaillés : ils peuvent porter sur l'emploi du temps, les modalités de contrôle des connaissances, la durée du cursus d'études, ou encore recourir à l'enseignement à distance et de manière générale aux technologies numériques.

L'amendement COM-3 élargit également la portée de l'article aux mandats nationaux et européen : lors du dernier renouvellement de l'Assemblée nationale en 2022, deux députés nouvellement élus étaient étudiants. Quant au Parlement européen, la benjamine était âgée, au moment de son élection, de 21 ans.

Article 7
Gage financier

Cet article met en place un « gage » permettant d'assurer la recevabilité financière de la proposition de loi.

Le présent article constitue le « gage » au titre de l'article 40 de la Constitution, destiné à permettre la compensation par l'État des éventuelles conséquences financières des mesures de la proposition de loi.

La commission a adopté cet article sans modification.

*
* *
*

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 15 NOVEMBRE 2023

M. Laurent Lafon, président. – Nous débutons notre réunion par l'examen du rapport de notre collègue Bernard Fialaire sur la proposition de loi (PPL) d'Henri Cabanel et des membres du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE), tendant à renforcer la culture citoyenne. Ce texte fait suite à la mission d'information « Comment redynamiser la culture citoyenne ? » présidée par notre collègue Stéphane Piednoir en 2022.

Je vous rappelle que son examen est programmé en séance publique le jeudi 23 novembre prochain.

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – Les conclusions de la mission d'information ont permis d'identifier cinq étapes clés définissant un parcours citoyen : l'école, la Journée défense et citoyenneté (JDC) – vestige du service militaire –, les dispositifs d'insertion sociale, l'engagement et les élections. Ce parcours permet aux citoyens de « s'inscrire dans un projet collectif par des références partagées ».

Sur cette base, la mission a établi 23 recommandations pour renforcer le lien entre le citoyen et les institutions, dont six sont de nature législative et ont été intégrées dans cette proposition de loi.

Bien entendu, ce texte ne peut à lui seul renouer les liens parfois distendus entre les citoyens et les institutions, mais il doit permettre de mieux former à la citoyenneté, de repenser les pratiques démocratiques et de renforcer la participation à la décision politique, notamment chez les jeunes.

L'article 1^{er} vise à redéfinir l'enseignement moral et civique (EMC). À de nombreuses reprises, notre commission a regretté la tendance du législateur à définir dans la loi le contenu des programmes. L'EMC en est malheureusement l'exemple criant. Il a fait l'objet de six modifications législatives depuis 2017.

Il en résulte des programmes confus et disparates, mettant sur le même plan des thématiques les plus diverses. L'EMC souffre d'un contenu pléthorique accentué par l'absence d'heures dédiées au collègue.

Au final, l'enseignant va piocher des chapitres dans le programme, en fonction de ses appétences, de sa maîtrise du sujet ou de ce qu'il estime intéressant pour ses élèves. De plus, l'article du code de l'éducation relatif à l'EMC ne mentionne pas le fonctionnement de la vie démocratique et des institutions. Or il doit s'agir de l'un des objectifs premiers de cette discipline.

Ainsi, l'article 1^{er} prévoit une réécriture globale de l'article L. 312-15 du code de l'éducation consacré à l'EMC pour le recentrer autour d'objectifs concis. Il appartiendra ensuite au Conseil supérieur des programmes d'établir les programmes sur cette base.

L'article 2 concerne la Journée défense et citoyenneté qui a connu les mêmes dérives. Elle est destinée initialement à être un rendez-vous obligatoire pour l'ensemble d'une classe d'âge avec les personnes participant à la défense du pays. À la suite de nombreuses modifications législatives depuis 2000, six thématiques nouvelles ont été ajoutées, souvent éloignées de l'ambition initiale de cette journée. Le temps consacré aux questions de défense est désormais inférieur à trois heures.

La profusion de thématiques est contre-productive : elle entraîne un saupoudrage conduisant à des messages superficiels et peu audibles.

Aussi l'article 2 tend-il à recentrer cette journée autour de trois thématiques : tout d'abord, l'information aux enjeux de la défense nationale et de la sécurité civile, ainsi que les métiers liés ; ensuite, la présentation des différentes formes d'engagement ; enfin, le repérage et l'orientation des jeunes en difficulté *via* des tests des savoirs fondamentaux en français.

Je rappelle que le Parlement avait adopté cet article en juillet dernier lors de l'examen de la loi de programmation militaire. Mais il a été censuré par le Conseil constitutionnel car considéré comme un cavalier législatif.

La proposition de loi vise également à favoriser l'insertion sociale des volontaires accueillis au sein des établissements pour l'insertion dans l'emploi (Evide). Ce dispositif de seconde chance présente des résultats d'insertion élevés au regard de la précarité des volontaires à leur entrée dans le dispositif.

Selon le témoignage de la directrice générale des Evide devant la mission d'information, ces jeunes « cumulent le plus de fragilités. Outre leur fragilité sociale, ils ont des problèmes de ressources, ils sont souvent en rupture familiale, ils ont des problèmes de santé, des fragilités psychosociales, ils sont souvent fâchés avec la société, ils ont perdu leurs repères, en particulier temporels. » Or, en 2021, 64 % étaient en emploi, en formation ou en réorientation à la sortie de l'Evide.

Actuellement, un jeune suivi par un Evide peut y rester pendant une durée maximale de trois mois après la signature d'un contrat d'apprentissage, d'un contrat de mission ou d'un contrat de professionnalisation. Cette période est parfois trop courte pour certains jeunes confrontés à des difficultés de logement, ce qui fragilise leur insertion sociale et professionnelle. C'est pourquoi l'article 3 du texte ouvre la possibilité de prolonger de trois mois supplémentaires l'accompagnement et l'hébergement au sein de l'Evide.

Les articles 4 et 5 visent à moderniser le processus électoral.

L'article 4 permet à tout électeur de disposer d'une double procuration, quel que soit le lieu d'établissement de celles-ci. Aujourd'hui, le mandataire ne peut détenir qu'une seule procuration établie en France. La double procuration est de nature à lever les freins auxquels certains électeurs résidant en France sont confrontés lorsqu'ils souhaitent donner procuration à un tiers de confiance en disposant déjà d'une.

Une exception à ce principe d'unicité a été mise en place lors du second tour des municipales de 2020, ainsi que lors des élections régionales et départementales de 2021. Il s'agissait d'une recommandation du Conseil scientifique covid-19 pour protéger les personnes fragiles pendant la crise sanitaire. Quelque 20 000 personnes y ont eu recours.

L'article 5 prévoit, pour les élections législatives, l'envoi électronique des documents de propagande électorale aux électeurs qui en font la demande.

Nos collègues de la commission des lois avaient lancé une mission d'information à la suite des dysfonctionnements dans l'envoi papier de ces documents lors des élections départementales et régionales en juin 2021.

Ils avaient estimé que la mise en place d'un envoi dématérialisé des professions de foi et des bulletins de vote aurait le mérite de diminuer le volume total des documents à mettre sous pli, et ainsi réduire le risque de dysfonctionnements dans l'envoi papier de ces documents. Cela correspond tout de même à 48 millions de plis à envoyer à chaque tour de scrutin. Or, avec la baisse du trafic de courrier en France, les systèmes de production et d'acheminement sont de moins en moins adaptés à de tels envois massifs.

Par ailleurs, plus de 60 % des maires qui ont répondu à la consultation lancée par la mission d'information des lois ont indiqué être favorables à cette possibilité de dématérialisation.

Je vous proposerai un amendement de précision rédactionnelle, puisque ni la mission d'information ni l'auteur du texte dans l'exposé des motifs n'ont souhaité limiter ce dispositif aux seules élections législatives. Mon amendement étend la portée de l'article 5 aux élections locales ainsi qu'aux élections européennes.

Enfin, l'article 6 vise à mieux reconnaître l'engagement des jeunes dans les mandats locaux.

La table ronde organisée par la mission d'information avec de jeunes élus locaux a mis en évidence le frein à l'engagement politique que constitue la conciliation entre études et exercice de leurs mandats. En effet, à la différence des élus salariés, il n'existe actuellement aucun droit particulier pour les étudiants élus dans le code général des collectivités territoriales.

Ceux-ci ne bénéficient pas non plus, dans le code de l'éducation, de la reconnaissance de droits particuliers dans l'aménagement de leurs études et leurs examens, à la différence de certaines catégories d'étudiants. Je pense

aux étudiants exerçant des responsabilités au sein du bureau d'une association, à ceux élus dans les conseils des établissements et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) ou encore aux étudiants salariés. C'est pourquoi l'article 6 crée des garanties pour les étudiants titulaires d'un mandat local.

Je vous proposerai un amendement de réécriture de cet article. Sa rédaction actuelle impose aux établissements d'enseignement supérieur des contraintes particulièrement lourdes. Le texte prévoit de manière cumulative et uniforme un aménagement d'études et d'examen, la mise en place d'un enseignement à distance et le recours à des moyens de télécommunication audiovisuelle, sans prendre en compte les besoins réels de l'étudiant élu.

Il me semble plus pertinent de s'appuyer sur ce que le code de l'éducation prévoit pour les étudiants ayant un engagement associatif, civil, militaire ou professionnel, afin de concilier ce dernier avec leurs études. Pour ceux-ci, la commission de la formation et de la vie universitaire du conseil académique évalue leurs besoins spécifiques et propose des aménagements.

Par ailleurs, je vous proposerai d'élargir la portée de cet article aux étudiants détenteurs d'un mandat national ou européen. Les cas sont certes rares, mais ils existent.

En conclusion, cette proposition de loi est une première étape pour tenter de réduire les fractures qui existent entre citoyens et élus.

M. Laurent Lafon, président. – Avant d'engager la discussion générale, je vous demanderai de préciser le périmètre pour l'article 45.

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – Le périmètre que je propose pour l'application des irrecevabilités prévues par l'article 45 de la Constitution est le suivant : le contenu de l'enseignement moral et civique et de la Journée défense et citoyenneté ; l'accompagnement des jeunes volontaires dans les Epide ; le système de procuration électorale ; l'envoi dématérialisé des documents de propagande électorale ; et les garanties accordées aux étudiants détenant un mandat électoral.

Il en est ainsi décidé.

M. Stéphane Piednoir. – Je salue le travail de fond du rapporteur. Je veux également féliciter Henri Cabanel d'avoir donné une traduction législative au rapport de notre mission, dans un texte sobre, qui met en avant l'essentiel du travail fourni l'an dernier.

La mission est née du constat d'un éloignement du vote de la population française, en particulier des jeunes. Nous avons cherché les moyens de rapprocher nos concitoyens du vote, qu'il soit physique ou par procuration.

Le nombre de jeunes abstentionnistes est élevé alors que dans le même temps se multiplient les structures et des dispositifs à leur portée pour s'imprégner de la culture citoyenne. Je pense aux conseils de vie lycéens, aux écodélégués, au service national universel (SNU) ou encore au service

civique. On se sent dans l'obligation de créer toujours plus de nouveaux dispositifs, alors qu'il faudrait se recentrer sur les fondamentaux.

La citoyenneté commence avec l'EMC, dont la terminologie a varié dans le temps. La longueur de l'article L. 312-15 du code de l'éducation témoigne de la volonté coupable du législateur d'inclure dans l'EMC des thèmes toujours plus variés : l'éducation à la propreté, au bien-être animal, à la biodiversité par exemple. Mais comment traiter toutes ces questions avec un volume horaire limité à trente minutes hebdomadaires ? Arrêtons de charger la barque et rendons à l'EMC sa vocation première : donner aux élèves les clés de compréhension du fonctionnement de nos institutions, à commencer par la plus proche d'eux, la commune. Je félicite Henri Cabanel d'avoir dépoussiéré l'article L. 312.15 du code de l'éducation pour n'en conserver que sa substantifique moelle.

Le service national a lui aussi été dépouillé de ses missions premières : il faut se concentrer sur la détection des difficultés des jeunes.

J'en viens aux Epide. La mission a visité un établissement dans le Maine-et-Loire : nous avons été frappés de constater que les jeunes, lesquels sont très éloignés de la citoyenneté, respectaient les règles : se lever tôt le matin, saluer le drapeau, apprendre à se réinsérer. À ce sujet, vous avez évoqué une possibilité de prolonger de trois mois le séjour en Epide : quel serait le coût de cette mesure ?

S'agissant des modalités permettant de développer la culture citoyenne, vous avez évoqué la double procuration, sur laquelle la commission des lois a émis une réserve. Notre objectif principal étant le retour au vote physique, ce système peut donner le sentiment d'exercer son devoir de citoyen sans toutefois le faire physiquement soi-même. Néanmoins, à titre personnel, j'y suis tout de même favorable.

J'étais opposé à d'autres mesures qui n'ont pas été retenues par l'auteur du texte, comme le vote obligatoire, le vote à 16 ans ou le vote électronique, qui pose encore des problèmes de sécurité trop nombreux pour être adopté aujourd'hui, même si sa mise en œuvre semble inévitable à terme. En revanche, la propagande électronique est, elle, bien accueillie par les jeunes, qui nous ont expliqué ne pas ouvrir les enveloppes papier.

Bravo également pour le statut de l'élu étudiant. On ne peut pas concevoir d'exercer à 18 ans un rôle d'élu sans bénéficier d'aménagements pour concilier études et mandat.

À propos de l'avenir du SNU, le texte n'est pas très précis : *quid* de sa généralisation ? Combien coûterait-elle ? Quelles seraient les structures d'accueil ?

M. Adel Ziane. – Je salue la qualité et le caractère synthétique du texte.

Le recentrage de l'EMC est nécessaire : il faut en finir avec l'inventaire à la Prévert qu'est devenue cette matière et procéder à la suppression de certains thèmes. Avec trente minutes par semaine, on ne peut

pas tout traiter. Des sujets importants ont néanmoins été mis de côté alors qu'ils ne sont parfois abordés ni au sein de la famille ni à l'école. Je pense à la lutte contre le harcèlement scolaire, à laquelle le ministre Gabriel Attal est attaché, à la lutte contre les *fake news* – enjeu capital pour les jeunes générations avec les réseaux sociaux –, à la sensibilisation à l'usage d'internet et à la connaissance des droits des enfants. Comment l'éducation nationale pourrait-elle porter ces sujets ?

Sur l'article 2, il nous semble nécessaire de mieux circonscrire les informations dispensées lors de la Journée défense et citoyenneté. Mais, là encore, la suppression de certaines thématiques nous inquiète, notamment les enseignements sur l'égalité des sexes, la lutte contre les préjugés sexistes et les violences commises au sein du couple. Il s'agit pourtant d'enjeux majeurs, d'autant que les femmes représentent aujourd'hui 17 % des effectifs de l'armée française.

L'article 3, qui porte sur le contrat de volontariat à l'insertion, nous paraît très prometteur. Nous ne pouvons qu'être favorables à un dispositif qui tend à lutter contre la précarité des jeunes.

La double procuration prévue à l'article 4 représente également une belle avancée – celles et ceux qui ont été sur des listes électorales aux élections municipales ont vu que cette mesure permettait de mobiliser et donc potentiellement d'accroître la participation. Il faudra surmonter les difficultés pour l'établissement de ces deux procurations. Par ailleurs se pose la question des sanctions appliquées en cas de manquement au vote, sanctions qui pourraient aller jusqu'à la radiation des listes pour une période de dix ans : pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – Je tiens à vous rassurer. Ce n'est pas prévu par ce texte.

M. Adel Ziane. – Le vote électronique emporte mon adhésion. Je rappelle que la propagande électorale arrive parfois la veille ou le lendemain du scrutin, et les citoyennes et citoyens soucieux d'exercer leur droit de vote nous font régulièrement part de leur mécontentement à ce sujet. Lorsque l'on se penche sur cette question, on découvre que les services postaux ne peuvent pas faire face à l'ampleur de la tâche – 48 millions de plis à envoyer en l'espace d'une semaine pour les municipales. *Quid* d'un envoi numérique de ces documents – cette mesure profitera aux jeunes –, tout en étant vigilant à ne pas laisser de côté nos aînés et à ne pas créer de fracture numérique ?

Enfin, la création d'un statut « jeune » pour les élus dans les collectivités territoriales est une demande formulée notamment par les syndicats étudiants. Nous soutenons le projet de créer un véritable statut de l'étudiant élu local. Quel serait l'impact financier pour les établissements d'une telle mesure ?

M. Gérard Lahellec. – Merci pour ce texte qui nous invite à nous interroger sur les valeurs fondant les principes républicains, particulièrement dans le contexte actuel. Vous avez rappelé l’objectif primordial de réduire la fracture entre citoyens et élus, ainsi que la nécessité pour notre jeunesse de relever ce défi.

Cette PPL comporte des mesures très symboliques – paternalistes, diront certains. Elle fait de la question du suffrage universel une question essentielle, comme elle l’était au moment du fondement de la République. À l’époque, François Guizot déclarait que le suffrage universel n’aurait jamais son jour, citation reprise en 1903 par Jean Jaurès dans son *Discours à la jeunesse*.

Les dispositions visant à favoriser la participation des jeunes à la vie citoyenne sont positives et nécessaires : c’est la condition première pour qu’ils s’approprient les grands principes de notre République. Voter ce texte ne nous empêchera pas de continuer à nourrir une grande ambition pédagogique : insuffler l’esprit de la République dans tous les actes de la vie éducative et de la vie citoyenne.

M. Jean Hingray. – Je remercie le rapporteur pour son excellent travail. Nous accueillons avec enthousiasme cette PPL qui prévoit de nouvelles modalités de vote pour rapprocher les jeunes de la vie citoyenne. Mais je suis étonné que le vote obligatoire ait été écarté, alors que nous, sénateurs, sommes élus par nos grands électeurs de cette façon. Pouvons-nous en savoir plus sur ce sujet ?

Mme Mathilde Ollivier. – Nous souhaitons également féliciter le rapporteur pour ce texte qui permettra d’encourager la participation citoyenne et démocratique de notre jeunesse. On observe à la fois un rajeunissement de nos institutions et une défiance croissante des jeunes vis-à-vis de la vie politique : ce texte y répond par l’engagement local et citoyen de la jeunesse.

S’agissant des articles 1^{er} et 2 sur l’EMC et la JDC, nous regrettons la disparition de certaines dispositions qui nous paraissent importantes, comme la lutte contre les préjugés sexistes et les violences physiques, psychologiques et sexuelles ou la prévention des risques, qui n’est enseignée nulle part ailleurs.

Nous saluons l’intégration dans la loi la possibilité d’établir deux procurations, ainsi que l’envoi électronique de la propagande électorale. En tant que Française de l’étranger, les mesures portées par ces deux articles sont la base de notre participation à la vie politique.

Nous sommes accueillons favorables à l’article 6 qui vise à faciliter la participation politique des jeunes par des dispositions relatives à l’enseignement supérieur. Une question sur ce point : avez-vous réfléchi à y intégrer les jeunes en stage qui ont besoin de temps pour participer à leur mandat électoral, local ou régional ?

Nous soutenons ce texte, avec quelques réserves sur les articles 1^{er} et 2. L'exposé des motifs de la proposition de loi indique que l'article L. 312-15 du code de l'éducation et l'article L. 114-3 du code du service national sont modifiés presque chaque année, alors est-il vraiment pertinent de les reformuler une fois encore ?

Mme Catherine Belrhiti. – Je remercie le rapporteur pour ce travail intéressant et important. L'article 1^{er} contient une disposition que j'appelle de mes vœux depuis longtemps : l'EMC doit permettre de rappeler aux élèves non seulement les droits, mais aussi les devoirs des citoyens, car la crise de la culture citoyenne s'amplifie chez les jeunes. Il faut recentrer l'EMC sur l'apprentissage de nos institutions et la préparation à la citoyenneté. Car, avec trente minutes par semaine, les enseignants manquent de temps, d'autant plus qu'ils utilisent ce créneau pour terminer le programme d'histoire-géographie.

Je reste persuadée que l'on ne peut accorder le droit de vote sans préparer celui qui devra l'exercer : peut-être faudrait-il envisager une sorte de permis du citoyen.

S'agissant de la double procuration, elle doit être mise en place. Il faut développer les moyens modernes dont nous disposons aujourd'hui, car ce sont les outils de prédilection des jeunes – ils ne se déplaceront pas vers les bureaux de vote. On pourrait aller plus loin en incitant les communes à mettre en place des conseils de jeunes : c'est un bon moyen de les mener à la citoyenneté.

M. Max Brisson. – Je n'avais pas prévu de prendre la parole, mais depuis six ans que je suis parlementaire je n'avais jamais vu un texte prévoyant d'alléger l'obèse code de l'éducation ! Au nom des Républicains, notre collègue Stéphane Piednoir a dit tout le bien qu'il pensait du rapport et de la PPL.

L'allègement du code de l'éducation est impératif. Depuis trente ans, dès qu'un problème de société est identifié et considéré comme légitime, les professeurs subissent des injonctions : ils doivent « éduquer à » et « se former à ». Le ministère a deux possibilités : prévoir une demi-journée ou une journée consacrée au problème en question – autant de temps perdu pour l'enseignement – ou faire un ajout au programme déjà touffu, illisible et infaisable de l'EMC.

Je souhaite donc vivement que cette PPL puisse trouver un chemin législatif afin d'éviter que les programmes d'EMC n'oscillent entre moralisme et apprentissage hygiénique. D'autres vecteurs existent – je pense à la jeunesse et la vie associative. L'école ne peut pas régler tous les problèmes de la société.

M. Pierre Ouzoulias. – J'approuve le discours et les conclusions de Max Brisson : l'école ne peut pas être l'exutoire des injonctions parlementaires.

Je me félicite de ce grand moment de consensus de notre commission. Je salue l'introduction du mot « laïcité » dans l'article L. 312-15 du code de l'éducation, car il n'y figurait pas. C'est un changement radical, et je suis heureux que nous prenions ensemble ce tournant décisif.

En effet, la loi de 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics ne s'appliquait pas aux établissements sous contrat. Par cette loi, on fait entrer l'enseignement de la laïcité dans le socle commun aux établissements publics et privés. Il faudra former les enseignants des écoles privées sous contrat à dispenser cet enseignement : je suis d'accord avec une proposition de la CFDT le réclamant depuis des années.

M. Jean-Gérard Paumier. – Cette proposition de loi est importante. Je me rappelle d'un temps ancien où le maître prenait cinq minutes tous les matins pour revenir sur ce qui s'était passé les jours précédents. Quand je suis arrivé au collège, c'était devenu une leçon d'éducation civique, laquelle n'avait jamais lieu, car la priorité était donnée au programme d'histoire-géographie. Et bien que l'école primaire ne puisse ni ne doive tout faire, elle joue un rôle central.

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – Je vous remercie pour vos félicitations, mes chers collègues. Le mérite en revient au travail parlementaire qui a présidé à ce rapport et doit déboucher sur quelques mesures pratiques, conformément à notre rôle de législateur qui est non pas de rendre la loi toujours plus obèse, mais de l'ajuster selon les nécessités.

Pour ma part, je citerai Ferdinand Buisson, lequel déclarait en 1903 que « le premier devoir d'une République est de faire des républicains ». On demande beaucoup à l'école, mais son ambition doit être de former des républicains, non pas par quelques heures d'EMC mais en embrassant l'ensemble des programmes. C'est au Conseil supérieur des programmes de réfléchir à une répartition pertinente dans les différentes matières des sujets retirés de l'EMC, lequel ne doit pas être dénaturé.

Sur les modalités du vote, la société évolue, on se déplace de plus en plus : il faut donc s'y adapter, par exemple avec la double procuration. L'envoi électronique de la propagande ne serait mis en place que pour les personnes qui le demanderaient – il n'est pas question de l'imposer à tous, nous ne voulons pas aggraver l'illectronisme –, avec un souci environnemental et d'égalité.

Le statut de l'étudiant élu pourrait être étendu aux étudiants sportifs de haut niveau, qui ont parfois des contraintes. Il n'y aurait pas de surcoût à prévoir, car le dispositif serait calqué sur les modalités existantes pour les délégués aux Crous ou dans les conseils d'établissement.

En ce qui concerne le surcoût pour les Epide, il n'a pas été chiffré mais je ne pense pas qu'il soit un obstacle. Des places sont actuellement disponibles dans ces établissements. Il s'agit simplement de permettre à ceux qui en ont le plus besoin, parce qu'ils ont été abandonnés par la société, de rester trois mois supplémentaires dans ces structures.

Enfin, sur la question des étudiants en stage, il faudrait traiter l'ensemble des cas des étudiants ayant des contraintes particulières pendant leurs études.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} et 2

Les articles 1^{er} et 2 sont adoptés sans modification.

Article 3

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – L'amendement **COM-1** est un amendement rédactionnel qui vise à substituer des articles du code du travail en vigueur à deux références abrogées depuis 2007.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 5

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – Tel que rédigé l'article 5 limite les possibilités de recours à l'envoi dématérialisé des documents de propagande électorale aux seules élections législatives. Or, ni les travaux de la mission ni l'exposé des motifs de cette proposition de loi n'indiquent une quelconque volonté de limiter à ces seules élections cette possibilité de dématérialisation. Cet amendement ouvre la voie à la dématérialisation pour les élections locales, ainsi que pour les élections européennes.

*L'amendement **COM-2 rect.** est adopté.*

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

M. Bernard Fialaire, rapporteur. – L'amendement **COM-3** prévoit d'aligner les possibilités d'aménagement d'études et d'examen des étudiants élus locaux sur celles des étudiants ayant un engagement associatif, civil, militaire ou professionnel. Ce système, simple à mettre en

place pour les établissements supérieurs, respecte leur autonomie. La portée est élargie aux mandats nationaux et européens.

*L'amendement **COM-3** est adopté.*

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 7

L'article 7 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FIALAIRE, rapporteur	1	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 5			
M. FIALAIRE, rapporteur	2 rect.	Élargissement de la possibilité de dématérialisation des documents de propagande électorale aux élections locales et européennes.	Adopté
Article 6			
M. FIALAIRE, rapporteur	3	Alignement des garanties prévues pour les étudiants détenteurs d'un mandat électoral sur celles existant pour les étudiants ayant un engagement associatif, civil, militaire ou professionnel	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 9 novembre 2023

- *Direction générale de l'enseignement scolaire* : **M. Marc PELLETIER**, sous-directeur de l'action éducative.

- *Ministère de l'intérieur* : **M. Sébastien AUDEBERT**, chef du bureau des élections politiques, **Mme Mariam PONTONI**, adjointe au chef du bureau des élections politiques.

Lundi 13 novembre 2023

Ministère des armées : **M. Pierre-Joseph GIVRE**, directeur du service national et de la jeunesse.

Proposition de loi n° 437 (2022-2023)
tendant à renforcer la culture citoyenne

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45
DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 15 novembre 2023, **le périmètre indicatif de la proposition de loi tendant à renforcer la culture citoyenne**.

Elle a considéré que ce **périmètre incluait les dispositions relatives** :

- aux contenus de l'enseignement moral et civique et de la journée « défense et citoyenneté » ;
- à l'accompagnement des jeunes volontaires dans les Epide ;
- au système de procuration électorale ;
- à l'envoi dématérialisé des documents de propagande électorale ;
- aux garanties accordées aux étudiants détenant un mandat électoral.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-437.html>