

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1987

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de MM. Charles de CUTTOLI, Paul d'ORNANO et Jean BARRAS modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Par M. Charles de CUTTOLI

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, *vice-présidents* ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir le numéro :

SÉNAT : 33 (1987-1988)

Français de l'étranger.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	3
EXAMEN DES ARTICLES	5
- Article premier : Inscription des militaires sur les listes électorales	5
- Article 2 : Renouvellement des membres des commissions administratives chargées de l'établissement et de la révision des listes électorales	6
- Article 3 : Remboursement des frais de campagne	6
- Article 4 : Limitation du nombre des candidats figurant sur une même liste	7
- Article 5 : Entrée en vigueur de la loi	8
TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI	9
TABLEAU COMPARATIF	11
ANNEXES	14

EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi n° 33 présentée par MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Jean Barras complète et précise certaines dispositions de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Ce texte modifié à deux reprises par une loi n° 83-390 du 18 mai 1983 et par une loi n° 86-1115 du 15 octobre 1986 fixe la composition et le mode de désignation des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Cet organisme institué par un décret n° 48-1090 du 7 juillet 1948 comprend actuellement 137 membres élus au suffrage universel direct pour trois ans dans le cadre de 46 circonscriptions électorales définies par la loi.

Siègent également au Conseil supérieur sans toutefois pouvoir prendre part à l'élection des sénateurs :

- les dix sénateurs représentant les Français établis hors de France. Ce nombre sera porté à douze lors du prochain renouvellement du Sénat en 1989 ;

- de dix à vingt personnalités désignées pour trois ans par le ministre des affaires étrangères en raison de leur compétence dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger.

En application de la loi n° 86-1115 du 15 octobre 1986, le mode de scrutin des membres du Conseil supérieur varie selon l'importance de la circonscription.

Dans les 37 circonscriptions où le nombre des sièges à pourvoir est inférieur ou égal à quatre, le scrutin majoritaire à un tour a été retenu.

Dans les 9 autres circonscriptions, le système de la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, sera appliqué.

Ces dispositions ont remplacé celles, vivement contestées, de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 précitée instituant une élection au scrutin de liste suivant le système de la représentation proportionnelle au plus

fort reste sans panachage ni vote préférentiel dans 6 circonscriptions sur 46.

Les modifications envisagées par les auteurs de la proposition de loi ne portent pas sur le mode de scrutin, mais visent à améliorer les conditions de sa préparation. Il est ainsi proposé d'étendre à cette élection les dispositions relatives à la couverture des frais de campagne, de préciser la durée du mandat des membres des commissions électorales et les règles relatives à la composition des listes de candidats et de compléter celles relatives à la composition du corps électoral.

L'ensemble de ce dispositif constitue une amélioration certaine de la législation en vigueur. Son adoption apparaît, en outre, d'autant plus souhaitable que le renouvellement du Conseil supérieur des Français de l'étranger doit intervenir très prochainement. Ce dispositif correspond à des vœux adoptés pour la plupart à l'unanimité du Conseil supérieur.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Inscription des militaires sur les listes électorales

L'article 2 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifié par l'article 3 de la loi n° 83-390 du 18 mai 1983 détermine les conditions d'inscription sur les listes électorales dressées pour l'élection des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Il s'agit de listes sur lesquelles sont inscrits de droit les Français immatriculés dans un consulat, ceux qui sont dispensés d'immatriculation et ceux qui sont déjà inscrits sur les listes des centres de vote à l'étranger pour l'élection du président de la République. Les Français non immatriculés établis dans le ressort du consulat peuvent également être inscrits.

Les militaires en service à l'étranger sont, de même, inscrits d'office sur ces listes s'ils ont séjourné dans le ressort du même consulat depuis au moins un an à la date de clôture des inscriptions.

Le présent article modifie cette disposition.

En effet, certaines des circonscriptions électorales délimitées par la loi du 7 juin 1982 sont extrêmement vastes et recouvrent plusieurs circonscriptions consulaires. En raison de changements d'affectation, les militaires peuvent ne pas satisfaire la condition de résidence d'une année alors même qu'ils n'ont pas changé de circonscription électorale, mais simplement de circonscription consulaire.

L'article premier propose de prévoir l'obligation de résidence au sein de la circonscription électorale et non plus de la circonscription consulaire. Cette modification reprend les termes du voeu n° 12 (cf annexe 1) adopté à l'unanimité par l'assemblée plénière du Conseil supérieur des Français de l'étranger lors de la quarantième session réunie en septembre 1987.

Votre commission des Lois n'a apporté aucune modification à cet article.

Article 2

**Renouvellement des membres des commissions
administratives chargées de l'établissement et de
la révision des listes électorales**

Le présent article apporte deux modifications à la rédaction de l'article 2 bis de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982, précisant la composition des commissions administratives chargées d'établir et de réviser les listes électorales.

Ces commissions sont composées :

- d'un agent diplomatique ou consulaire désigné par le chef de la mission diplomatique ;
- de deux personnes et de leurs suppléants désignés par le Conseil supérieur des Français de l'étranger.

La première modification est rédactionnelle. Elle consiste à ajouter après le mot "bureau" le mot "permanent". En effet, l'appellation du bureau du C.S.F.E. est "bureau permanent" ainsi qu'il résulte de l'article 5 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France.

La seconde modification consiste à limiter la durée du mandat des membres des commissions administratives. Le texte actuel ne pose, en effet, aucune condition à cet égard. Or, il est apparu nécessaire d'introduire une limite, ce qui n'exclut cependant pas que les intéressés puissent être reconduits dans leurs fonctions.

L'article 2 prévoit donc que les membres des commissions administratives soient renouvelés lors de la session suivant le renouvellement du Conseil supérieur, c'est-à-dire de fixer à trois ans la durée de leur mandat. Le présent article fixe au premier jour de la session suivant le renouvellement du Conseil supérieur des Français de l'étranger la date d'expiration du mandat des membres des commissions administratives.

Votre commission des Lois a adopté cet article dans la rédaction de la proposition de loi.

Article 3

Remboursement des frais de campagne

Cet article tend à l'insertion dans la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 d'un article additionnel mettant à la charge de l'Etat l'ensemble des

frais de campagne pour l'élection des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger et précisant la nature du gage destiné à couvrir la dépense ainsi engagée.

Dans le système actuel, deux types de dépenses sont couverts par l'Etat :

- l'envoi ou la remise des bulletins de vote ou des circulaires ;
- l'affichage de ces documents dans les locaux autorisés, qu'il s'agisse des ambassades, des consulats ou d'autres lieux.

L'article 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 précise en effet que ces opérations sont effectuées par les soins des postes diplomatiques ou consulaires. La prise en charge financière de ces frais n'est donc qu'implicite. Le présent article, en revanche, en pose clairement le principe. Il met également à la charge de l'Etat les frais correspondant au coût du papier et de l'impression des bulletins de vote et circulaires.

La rédaction retenue par les auteurs de la proposition s'inspire très directement des dispositions du code électoral applicables aux élections municipales (art. L. 242 deuxième alinéa), cantonales (art. L. 216) et régionales (art. L. 355).

Le remboursement des frais est ainsi conditionné par l'obtention d'un nombre de suffrages au moins égal à 5 % des suffrages exprimés.

L'article 3 précise qu'un décret en Conseil d'Etat en déterminera, en tant que de besoin, les modalités d'application.

La proposition précise également la nature du gage permettant à l'Etat de couvrir les frais engagés. Il est envisagé de majorer à due concurrence les droits sur les tabacs visés à l'article 575 A du code général des impôts.

Les modifications proposées de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 découlent du vœu n° 15 (session 1986) adopté à l'unanimité par le Conseil supérieur des Français de l'étranger (cf annexe 2).

Votre commission des Lois a adopté cet article sans modification.

Article 4

Limitation du nombre des candidats figurant sur une même liste

Les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger représentant les circonscriptions dotées de cinq sièges ou plus sont élus à la représentation proportionnelle.

L'article 8 de la loi du 7 juin 1982 modifiée dispose que chaque liste comprend au moins deux noms de plus qu'il n'y a de sièges à pourvoir.

Ce texte ne limite pas le nombre de candidats susceptibles de figurer sur la même liste. Il peut, donc, être excessif.

De fait, dans certaines circonscriptions, on constate des abus significatifs et la présence pléthorique de "comités de soutien" figurant à côté des candidats réels. Le nombre des personnes figurant sur la liste est ainsi disproportionné par rapport à celui des sièges à pourvoir.

Cette absence de toute limite déconcerte les électeurs et est génératrice de confusions ou de tromperies sur l'audience réelle de certaines listes.

Cette pratique est, au surplus, contraire aux principes de notre droit électoral.

En effet, le code électoral prévoit que pour les élections municipales (art. L. 260) et sénatoriales (art. L. 300) les listes ne peuvent comporter plus de noms qu'il n'y a de sièges à pourvoir.

Pour les élections régionales (art. L. 346) le nombre de candidats est égal à celui des sièges à pourvoir augmenté de deux.

Le système proposé par l'article 4 du texte soumis au Sénat prévoit que le nombre de candidats figurant sur une même liste ne peut être supérieur au double du nombre de sièges à pourvoir.

Il tient compte de la très grande étendue des circonscriptions et de la non moins grande mobilité des Français de l'étranger dans certains pays. Il permet une meilleure représentation et limite le recours aux élections partielles.

Votre commission des Lois a adopté une modification rédactionnelle à cet article.

Article 5

Entrée en vigueur de la loi

Cet article n'appelle pas de commentaires particuliers de la part de votre commission des Lois qui l'a adopté sans modification.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous demande d'adopter les conclusions qu'elle vous présente sur la proposition de loi n° 33.

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi n°82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des français de l'étranger

Article premier

Au cinquième alinéa (3°) de l'article 2 modifié de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, les termes : " d'un consulat " sont remplacés par les termes : " de la circonscription électorale ".

Art. 2.

I. . Au premier alinéa de l'article 2 bis de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 susvisée, entre les mots : " bureau " et " s'il y a lieu " est inséré le mot : " permanent ".

II. . Après le premier alinéa de l'article 2 bis de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 susvisée est inséré l'alinéa suivant :

" Les personnes désignées par le Conseil supérieur ou, le cas échéant, par le bureau permanent sont renouvelées lors de la session qui suit chaque renouvellement intégral du Conseil. Leurs pouvoirs expirent le premier jour de cette session. Elles peuvent être désignées à nouveau. "

Art. 3.

I. . Après l'article 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 susvisée est inséré un article 5 bis (nouveau) rédigé comme suit :

" Art. 5 bis (nouveau).I.-. L'Etat prend à sa charge les frais d'envoi des circulaires et bulletins de vote et les frais d'affichage mentionnés à l'article 5.

" Sont également à la charge de l'Etat le coût du papier et les frais d'impression des circulaires et bulletins de vote. Toutefois, ces dépenses ne sont remboursées qu'aux listes ou candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrage exprimés.

" Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article. "

II. . Les dépenses résultant du paragraphe précédent sont compensées par la majoration des droits visés à l'article 575 A du Code général des impôts.

Art. 4.

Rédiger comme suit le deuxième alinéa de l'article 8 modifié de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 :

" Le nombre des candidats figurant sur une même liste ne peut être inférieur au nombre des sièges à pourvoir augmenté de deux ni supérieur au double du nombre des sièges à pourvoir. "

Art. 5.

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à compter du prochain renouvellement intégral du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 33 (1987-1988)	Conclusions de la commission
Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.		
Art. 2.		
Sont électeurs les Français établis hors de France qui sont inscrits sur une liste électorale créée à cet effet à l'étranger et dressée dans le ressort de chaque consulat, ou, en cas de nécessité, dans un département limitrophe d'un Etat frontalier.		
Sont inscrits sur cette liste :		
3° Les militaires français stationnant à l'étranger ainsi que les membres de leur famille âgés de dix-huit ans accomplis qui ne figurent pas sur une liste de centre de vote, à la condition que leur séjour dans le ressort d'un consulat soit d'un an au moins à la date fixé pour la clôture des inscriptions.	Article premier	Article premier
	Au cinquième alinéa (3°) de l'article 2 modifié de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, les termes : " d'un consulat " sont remplacés par les termes . " de la circonscription électorale ,	Sans modification
Art. 2 bis.	Art. 2.	Art. 2.
Chaque liste électorale est établie et révisée par une commission administrative siégeant au poste diplomatique ou consulaire et composée d'un agent diplomatique et consulaire désigné par le chef de la mission diplomatique dans l'Etat concerné et de deux personnes qui, ainsi que		Sans modification

Texte en vigueur

**Texte de la proposition de loi
n° 33 (1987-1988)**

Conclusions de la commission

leurs remplaçants éventuels, sont désignés par le Conseil supérieur des Français de l'étranger ou par son bureau s'il y a lieu à désignation dans l'intervalle des sessions du conseil. Les deux remplaçants éventuels suppléent, dans l'ordre de leur désignation, l'un ou l'autre des titulaires en cas de décès ou d'empêchement.

I. . Au premier alinéa de l'article 2 bis de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 susvisée, entre les mots : " bureau " et " s'il y a lieu " est inséré le mot . " permanent " .

II. - Après le premier alinéa de l'article 2 bis de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 susvisée est inséré l'alinéa suivant :

" Les personnes désignées par le Conseil supérieur ou, le cas échéant, par le bureau permanent sont renouvelées lors de la session qui suit chaque renouvellement intégral du Conseil. Leurs pouvoirs expirent le premier jour de cette session. Elles peuvent être désignées à nouveau. "

Art. 3

Art. 3

I. - Après l'article 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 susvisée est inséré un article 5 bis (nouveau) rédigé comme suit :

Sans modification

Art. 5.

Toute propagande à l'étranger est interdite, à l'exception de l'envoi ou de la remise aux électeurs, sous pli fermé, des circulaires et bulletins de vote des candidats, effectués par les soins des postes diplomatiques ou consulaires concernés, et par l'affichage de ces documents à l'intérieur des locaux des ambassades et des consulats et, en accord avec le pays concerné, dans des bureaux ouverts dans d'autres locaux.

" Art. 5 bis (nouveau).I. - L'Etat prend à sa charge les frais d'envoi des circulaires et bulletins de vote et les frais d'affichage mentionnés à l'article 5.

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi
n° 33 (1987-1988)

Conclusions de la commission

Code général des impôts

Art. 575 A.

Pour les différents groupes de produits définis à l'article 575, le taux normal et le minimum de perception sont fixés conformément au tableau ci-après :

Art. 8.

Dans les circonscriptions où le nombre de sièges à pourvoir est de cinq ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chaque liste, les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation.

Chaque liste comprend au moins deux noms de plus qu'il y a de sièges à pourvoir.

" Sont également à la charge de l'Etat le coût du papier et les frais d'impression des circulaires et bulletins de vote. Toutefois, ces dépenses ne sont remboursées qu'aux listes ou candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrage exprimés.

" Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent article. "

II. - Les dépenses résultant du paragraphe précédent sont compensées par la majoration à due concurrence des droits visés à l'article 575 A du Code général des impôts.

Art. 4.

Le deuxième alinéa de l'article 8 modifié de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 est complété par les dispositions suivantes :

" Toutefois, le nombre de candidats figurant sur une même liste ne peut être supérieur au double du nombre de sièges vacants. "

Art. 5

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à compter du prochain renouvellement intégral du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Art. 4.

Rédiger comme suit le deuxième alinéa de l'article 8 modifié de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982:

"Le nombre de candidats figurant sur une même liste ne peut être inférieur au nombre des sièges à pourvoir augmenté de deux ni supérieur au double du nombre des sièges à pourvoir."

Art. 5

Sans modification

ANNEXES

Annexe 1 : Voeu n° 12 (1987) - Inscription des militaires sur les listes électorales

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger

- Considérant que les dispositions de la loi n° 82-471 entraînent pendant un an la perte des droits de vote et d'éligibilité aux élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger pour les militaires qui, en raison d'une nouvelle affectation, changent de consulat tout en restant dans la même circonscription électorale.

- Considérant que ces dispositions créent une inégalité au sein du corps électoral.

Emet le voeu

- que l'article 2 de la loi n° 82-471 soit modifié comme suit : "...à la condition que leur séjour dans le ressort de la circonscription électorale soit d'un an au moins".

Annexe 2 : Voeu n° 15 (1986) - Remboursement des frais de campagne

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger

émet le voeu

- que les frais d'impression des bulletins de vote et circulaires nécessaires à l'élection des délégués au Conseil supérieur des Français de l'étranger soient pris en charge dans les mêmes conditions que pour les élections locales