

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Anneze au proces-verbal de la séance du 19 juin 1991.

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 M. Jean SIMONIN et des membres du groupe du Rassemblement pour la République, apparentés et rattachés administrativement tendant à élargir la procédure du vote par procuration,

Par M. Michel RUFIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœnel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir le numéro :

Sénat : 349 (1988-1989).

Elections et référendums.

Mesdames, Messieurs,

Votre commission les Lois a examiné la proposition de loi présentée par M. Jean Simonin et les membres du groupe du Rassemblement pour la République, apparentés et rattaché administrativement (n° 349 - 1988-1989) tendant à élargir la procédure de vote par procuration.

L'article unique de cette proposition tend en fait à compléter un alinéa de l'article L. 71 du code électoral, **en vue d'étendre aux retraités la faculté de voter par procuration.**

Cette formule de participation aux scrutins, régie par les articles L. 71 à L. 78 du code électoral et différents textes réglementaires subséquents, permet à un certain nombre de citoyens d'accomplir leur devoir civique lorsqu'ils se trouvent éloignés de la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits. En pratique, le code électoral ouvre cette faculté essentiellement à trois catégories d'électeurs :

- **ceux que leur profession astreint à se trouver éloignés de leur domicile électoral, comme par exemple les marins, les commerçants forains, les transporteurs routiers, les personnels des phares, etc...**
- **ceux que leur état de santé ou une invalidité grave empêche de se déplacer pour aller voter : invalides ou personnes âgées bénéficiant de l'assistance d'une tierce personne, femmes en couche dans l'impossibilité de se rendre au scrutin, invalides de guerre civils ou militaires pensionnés supérieurs à 85 %, etc...**

- **ceux enfin dont la situation de fait constitue un obstacle redhibitoire à la participation normale au scrutin** : citoyens français établis hors de France, par exemple, ou encore personnes placées en détention provisoire.

L'article L. 71 du code électoral énumère ainsi limitativement trente et une situations dans lesquelles le vote par procuration est autorisé, en raison chaque fois de circonstances indépendantes de la volonté de l'électeur. Cet article institue toutefois un cas supplémentaire de vote par procuration sensiblement différent des précédents, où l'éloignement de l'électeur ne résulte pas d'une véritable contrainte externe, mais plutôt d'une situation de convenance personnelle. Ce cas, visé au paragraphe I - 23° dudit article, correspond simplement à celui des «*citoyens qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre leurs congés de vacances*».

La clarté de ce texte dispense d'en effectuer un long commentaire. Il autorise en fait le vote par procuration à tout citoyen engagé dans la vie active (salarié ou travailleur indépendant) qui séjourne hors de sa résidence habituelle lorsqu'une élection survient durant la période de ses congés annuels. Conformément à une circulaire d'application du 23 janvier 1976 (ministère de l'Intérieur n° 76-28, modifiée), il appartient au mandant d'apporter la preuve qu'il a quitté son domicile pour prendre ses congés de vacances, en fournissant «*toutes justifications de nature à emporter la conviction de l'autorité habilitée à établir la procuration*».

Une attestation sur l'honneur n'est pas recevable comme justification suffisante (chapitre IV-I de la circulaire susvisée). Sont en revanche de nature à emporter la conviction de l'autorité habilitée, différentes pièces établissant le lien entre l'éloignement de la résidence habituelle et les congés de vacances, comme par exemple un contrat de location d'une maison de vacances, un titre de transport SNCF «congés payés», etc...

La situation des retraités valides, au regard de cette législation, paraît anormalement restrictive. L'interprétation littérale des termes «*congés de vacances*», entendus comme la période d'interruption annuelle d'une activité professionnelle, écarte en effet du vote par procuration tous les retraités qui, à un moment ou à un autre de l'année, se rendent en villégiature dans une autre commune que la leur (pour se reposer, par exemple, ou pour y suivre un traitement thermal, etc...).

Cette discrimination est dommageable à deux titres. D'une part elle méconnaît le droit légitime de tout citoyen à

prendre des vacances –fût-il retraité. Or on constate que bien souvent, les personnes retraitées préfèrent précisément répartir leurs congés sur plusieurs périodes de l'année (en basse-saison notamment, soit pour des raisons financières, soit pour éviter l'affluence des mois d'été). En privant les retraités de la faculté de vote par procuration, et compte tenu de l'échelonnement assez variable des consultations électorales, on contraint ainsi ces citoyens soit à interrompre leurs vacances pour se rendre aux urnes, soit à renoncer à exercer leur droit de vote.

Cette situation est tout à fait inéquitable, dans la mesure où du fait de l'étalement des vacances, un nombre croissant de salariés prennent également une partie de leurs congés hors-saison (en mars, par exemple, au moment des élections municipales) : dans ce cas de figure, le vote par procuration leur est autorisé, alors qu'il est refusé aux retraités qui ont opté pour la même période de vacances et se trouvent dans une situation de fait tout à fait identique à celle des actifs.

D'autre part, il faut observer que beaucoup de retraités, tout en conservant des liens étroits avec leur commune d'origine, s'en absentent très fréquemment pour profiter des joies légitimes qu'offre la retraite : voyages, visites familiales, garde des petits enfants durant l'absence de leurs parents, séjours prolongés dans une résidence familiale éloignée, etc... Ce mode de vie, qui relève de la sociologie de la retraite, est difficilement conciliable avec les contraintes d'une participation électorale régulière, et faute de pouvoir voter par procuration, écarte des urnes un nombre non négligeable de retraités.

La proposition de loi qui vous est soumise constitue une réponse opportune à cette situation, à laquelle le Gouvernement n'a pas apporté de solution, en dépit de maintes interventions parlementaires : dépôt de propositions de loi (au moins cinq depuis 1988), questions écrites ou orales, etc...

Interrogé en particulier le 14 avril 1989 au Sénat, le représentant du Gouvernement (M. Jean-Michel Baylet, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités territoriales), sans disconvenir du bien-fondé des arguments qui lui étaient présentés, a estimé que l'extension du vote par procuration aux retraités accroîtrait le risque de fraude électorale. Il s'est à cet égard déclaré convaincu que la volonté des retraités *«de se conduire en bons citoyens et d'être présents lors des opérations de vote, afin de choisir leurs élus –ce qui est le privilège de toute démocratie– passera au premier plan»* (J.O. Sénat - 14 avril 1989, p. 257).

Ces propos optimistes n'emportent pas pleine conviction. A tout le moins, ils n'effacent pas le caractère discriminatoire de la

législation en vigueur, qui fait peser sur les retraités dans l'accomplissement de leur devoir civique une charge particulière à laquelle échappent les citoyens encore engagés dans la vie professionnelle.

Votre commission des Lois estime qu'il convient au contraire d'adapter notre législation de façon réaliste, à une époque où l'abstentionnisme électoral constitue pour la démocratie un péril beaucoup plus manifeste que le vote par procuration des retraités : elle s'est donc, sur le principe, ralliée à la proposition de loi qui nous est présentée.

Un réaménagement rédactionnel a néanmoins paru souhaitable, compte tenu du caractère un peu elliptique du dispositif de l'article unique soumis à notre examen. L'expression originelle «*ceux qui ont cessé d'exercer une activité professionnelle*» ne paraissait en effet pas s'appliquer exclusivement aux retraités, mais aurait pu s'entendre de tout citoyen qui, par convenance personnelle ou par suite de circonstances extérieures à sa volonté, aurait perdu son emploi sans acquérir pour autant la qualité de retraité.

La rédaction retenue par votre commission des lois tend ainsi :

- à mieux délimiter les citoyens concernés, par référence à un double critère d'âge de la retraite et de bénéfice d'une pension de retraite ; seuls seraient admis au vote par procuration les retraités proprement dits, à l'exclusion des autres inactifs ;
- à étendre par parallélisme la mesure proposée aux conjoints de retraités, si eux-mêmes n'exercent pas d'activité professionnelle (de façon à ne pas écarter indûment de cette législation les femmes au foyer dont le conjoint est retraité).

Votre commission vous propose donc d'adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI,

**tendant à élargir en faveur des retraités
la procédure du vote par procuration.**

Article unique

Le paragraphe I de l'article L. 71 du code électoral est complété par un nouvel alinéa (24°) ainsi rédigé :

«24° - les citoyens âgés d'au moins soixante ans, titulaires d'une pension de retraite d'un régime obligatoire d'assurance-vieillesse, et leur conjoint si celui-ci n'exerce pas d'activité professionnelle».

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
	<p>Intitulé de la proposition de loi :</p> <p>Proposition de loi tendant à élargir la procédure du vote par procuration.</p>	<p>Intitulé de la proposition de loi :</p> <p>Proposition de loi tendant à élargir <i>en faveur des retraités</i> la procédure du vote par procuration.</p>
Code électoral	Article unique	Article unique
<p>Art. L. 71.- Peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration dans les conditions fixées par la présente section :</p>	<p>Le dernier alinéa (23°) du paragraphe I de l'article L. 71 du code électoral est complété par les dispositions suivantes :</p>	<p>Le paragraphe I de l'article L. 71 du code électoral est complété par <i>un nouvel alinéa (24°) ainsi rédigé</i> :</p>
<p>I. Les électeurs appartenant à l'une des catégories ci-après et que des obligations dûment constatées retiennent éloignés de la commune sur la liste électorale de laquelle ils sont inscrits :</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>«Ainsi que ceux qui ont cessé d'exercer une activité professionnelle.»</p>	<p>.....</p> <p><i>cf. infra.</i></p>
<p>23° Les citoyens qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre leurs congés de vacances.</p> <p>.....</p>		<p>«24° Les citoyens âgés d'au moins soixante ans, titulaires d'une pension de retraite d'un régime obligatoire d'assurance-vieillesse, et leur conjoint si celui-ci n'exerce pas d'activité professionnelle».</p>