

N° 335

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 février 2007
Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juin 2007

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

tendant à rétablir le vote par correspondance pour l'élection du Président de la République et les référendums pour les Français exerçant leur droit de vote à l'étranger.

PRÉSENTÉE

par Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Paulette BRISEPIERRE,
MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Christian COINTAT, Louis DUVERNOIS,
André FERRAND et Michel GUERRY,

Sénateurs.

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Plus de deux millions de nos compatriotes vivent à l'étranger. Parmi eux, 941 364 sont inscrits sur les listes électorales consulaires arrêtées le 28 février 2007. Cela représente une augmentation de près de 50 % du corps électoral à l'étranger depuis le dernier scrutin présidentiel en 2002 où l'on ne comptait que 385 615 électeurs.

Cette progression spectaculaire est bien sûr liée à l'augmentation du nombre d'expatriés (160 000 nouvelles inscriptions en 2006) et à l'inscription automatique des jeunes de 18 ans. Elle est aussi une conséquence de la fusion, souhaitée par l'Assemblée des Français de l'étranger, des listes électorales à l'étranger, entre les listes utilisées pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée) et les listes dites de centre de vote utilisées pour les scrutins à caractère national : élection du Président de la République, référendum (loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 modifiée). Jusqu'à la régionalisation du mode d'élection des représentants français au Parlement européen en 2003, nos compatriotes établis hors de France inscrits sur les listes de centre de vote pouvaient également prendre part à l'étranger à l'élection de ce Parlement (loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques).

L'accroissement du nombre d'inscrits (132 141 en 1981, 385 615 en 2002 et 941 364 en 2007) ne résout pas le problème de la participation, traditionnellement moindre à l'étranger que sur le territoire national, et qui ne cesse de décroître. Même les élections présidentielles, les plus mobilisatrices pour les Français de l'étranger ont vu la participation passer de 78,79 % en 1981 à 63,99 % en 1988, 51,92 % en 95, 44,22 % en 2002 et 42,13 % en 2007 et ce, malgré les efforts considérables de mobilisation du ministère des Affaires étrangères, des élus des Français de l'étranger et de leurs associations.

Le principal obstacle à l'expression des suffrages des Français vivant à l'étranger est sans nul doute la distance qui les sépare des bureaux

de vote dont ils dépendent. L'organisation des scrutins à l'étranger ne permet que très rarement d'ouvrir des bureaux de vote à proximité des électeurs et les distances à parcourir sont souvent importantes, pouvant atteindre dans certains cas des centaines voire des milliers de kilomètres !

Le nombre de bureaux de vote à l'étranger, par la création de bureaux décentralisés hors des locaux des ambassades et consulats, a certes plus que doublé entre les deux derniers scrutins présidentiels pour atteindre 580 bureaux de vote en 2007 répartis dans 154 pays. Ce chiffre reste cependant bien modeste au regard du nombre de centres de vote ouverts par les Italiens par exemple pour les élections européennes de 1999 : 1 350 sur le seul territoire de l'Union européenne, dont 325 en France.

La France a, en effet, des exigences importantes en matière d'ouverture d'un bureau de vote, la présidence par un agent du ministère étant en effet obligatoire, ce qui empêche l'ouverture de bureaux en nombre suffisant. Ainsi, à Londres où 14 bureaux de vote ont été ouverts au lycée Charles de Gaulle pour le 1^{er} tour de l'élection présidentielle, nos compatriotes ont dû subir des heures d'attente avec comme inconvénients essentiels, le renoncement d'un très grand nombre d'entre eux et une gêne certaine pour la population et les services locaux.

Les Français établis hors de France exerçant leur droit de vote à l'étranger peuvent voter par procuration aux élections présidentielles et aux référendums (art. 13 de la loi organique du 31 janvier 1976 modifiée). Cette procédure est mal adaptée. Elle ne permet pas, en effet, d'assurer pleinement le secret du vote, principe d'autant plus important à l'étranger que beaucoup d'électeurs sont des binationaux qui ne souhaitent pas toujours faire connaître leur vote à une personne n'appartenant pas à leur environnement immédiat. En second lieu, beaucoup d'électeurs ont du mal à trouver un mandataire de confiance ; nombre d'entre eux, très mobiles, n'ont, en effet, guère le temps de se faire des relations personnelles.

Enfin le vote par procuration est inadapté au cas de très nombreux Français isolés, éloignés parfois de plusieurs centaines de kilomètres des postes consulaires. Certes, dans le cadre de « tournées consulaires », les consuls honoraires pourraient recueillir les procurations de nos compatriotes, mais un grand nombre d'entre eux sont de nationalité étrangère et ne sont pas, de ce fait, habilités à les établir.

Le vote électronique, introduit pour le renouvellement partiel de l'Assemblée des Français de l'étranger en mai 2003 aux États-unis, puis étendu à toutes les circonscriptions renouvelables en Europe et Asie lors du

scrutin du 18 juin 2006 (loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger) n'a pas résolu les problèmes.

Malgré le coût très élevé de sa mise en place (plus de 2 millions d'euros), seulement 15 % des électeurs concernés l'ont utilisé en 2006.

Cette désaffection peut s'expliquer à la fois par des procédures d'inscription complexes, par des problèmes techniques (messages officiels arrivant en Spam) mais aussi par la méfiance envers un système perçu comme n'étant pas encore totalement fiable et pouvant permettre des fraudes à grande échelle. Beaucoup de pays ayant instauré une procédure de vote électronique, partielle ou totale, y ont d'ailleurs renoncé, du fait justement de fraudes avérées ou soupçonnées. Des pétitions ont été lancées pour y mettre fin. Les réactions constatées en 2006 sont du même ordre que celles des électeurs de métropole à l'égard des machines à voter lors de l'élection présidentielle de mai 2007.

Dans ce contexte, il serait logique, afin de compléter le dispositif de vote à l'étranger et d'inciter nos compatriotes à participer plus nombreux aux scrutins, de rétablir le vote par correspondance pour les élections nationales.

Le vote par correspondance a été supprimé en France à l'occasion d'une modification en 1975 du code électoral (loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975). Il a été réintroduit par le législateur en 1982 à l'occasion de la réforme du mode d'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger (devenu aujourd'hui l'Assemblée des Français de l'étranger).

L'article 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 disposait que « *les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5 ci-dessus, soit par correspondance* ». Cet article a été modifié par la loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 pour y introduire la possibilité de vote par voie électronique.

Cet article est, désormais, ainsi rédigé : « Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5, soit par correspondance sous pli fermé ou, selon des modalités définies par décret, par voie électronique ». On notera que le vote électronique était décrit par

les auteurs de la loi du 28 mars 2003 comme l'une des modalités du vote par correspondance.

Pour les élections au Conseil supérieur (aujourd'hui l'Assemblée) des Français de l'étranger, toute possibilité de vote par procuration avait été écartée au profit du vote par correspondance. Le législateur avait alors estimé que « *le vote par correspondance est le mieux adapté à la situation des Français de l'étranger qui sont souvent séparés les uns des autres et du centre de vote, par des centaines, voire des milliers de kilomètres. Ces grandes distances ne permettent pas toujours l'existence de liens personnels et de confiance entre mandataires et mandants, condition pourtant indispensable au vote par procuration* » (Chronique Constitutionnelle Française ; Revue du droit public 1983, n° 2, p. 371). Ces constatations sont encore plus fondées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient alors.

De plus, le vote par correspondance, utilisé dans la plupart des pays européens, présente moins de risques de fraude, avec des garanties tangibles comme par exemple le contrôle des signatures, et reste la procédure la plus simple à mettre en œuvre et la plus facile d'utilisation pour l'électeur.

Il permet de respecter à la fois le secret du vote et son universalité, et pallie les inconvénients liés à l'éloignement physique des bureaux de vote ou l'absence d'agents consulaires de nationalité française habilités à recevoir des procurations.

Il permettrait enfin de supprimer les très longues files d'attente autour des bureaux de vote dans les grandes capitales, et donc la mauvaise image qu'elles génèrent sur les populations locales.

De plus en plus d'États réintroduisent cette procédure de vote par correspondance dans la mesure où il a été prouvé qu'elle facilite de beaucoup la participation. Un exemple parmi d'autres est celui de l'élection partielle du 30 janvier 1996 pour l'un des deux sièges de l'Oregon au Sénat américain, qui s'est déroulée pour la première fois entièrement par correspondance, avec un taux de participation de 66 % soit vingt points de plus que la moyenne nationale des élections législatives de novembre 1994.

L'extension du vote par correspondance à l'élection présidentielle et au référendum respecte entièrement le principe constitutionnel d'égalité des électeurs devant la loi. En effet le Conseil constitutionnel a jugé que « le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le

législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ». Il s'agit d'une jurisprudence constante, consacrée par de nombreuses décisions (par exemple, décision n° 2006-540 DC, 27 juillet 2006, cons. 12 et 13, Journal officiel du 3 août 2006, p.11541, texte n° 2). Or les conditions précisées par le Conseil constitutionnel pour un traitement non identique des électeurs de métropole et de l'outre-mer d'une part, des Français établis hors de France d'autre part, sont bien ici réunies :

a) les situations sont à l'évidence différentes ;

b) la différence de traitement qui résulterait de l'introduction du vote par correspondance pour les intéressés et les seules élections concernées serait bien en rapport direct avec l'objet de la loi, en l'espèce la volonté de favoriser le vote de ces Français ;

c) l'objet de la loi est bien de poursuivre l'intérêt général, puisqu'il s'agit de favoriser le vote des Français établis hors de France qui rencontrent des difficultés particulières d'éloignement et de dispersion.

Pour toutes ces raisons, il serait pertinent et opportun d'étendre le vote par correspondance, parfaitement adapté à la situation des Français résidant hors de France, aux élections présidentielles et aux référendums à l'étranger.

L'**article premier** de la présente proposition de loi organique a pour objet de modifier l'article 13 de la loi organique du 31 janvier 1976. Il introduit la possibilité de vote par correspondance à l'élection présidentielle et au référendum, suivant ainsi la pratique de la plupart de nos partenaires européens et les recommandations du Conseil de l'Europe. Cet article apporte, en matière de vote par correspondance, plusieurs précisions comparables à celles des articles L. 72 à L. 77 du code électoral relatifs au vote par procuration. Il prévoit expressément qu'à la différence de ce qui est prévu pour le vote par procuration, l'électeur ayant fait le choix de voter par correspondance ne peut plus modifier son choix en se présentant en personne au bureau de vote. Il prévoit également un certain nombre de dispositions tendant à prévenir toutes fraudes, particulièrement la collecte par des particuliers ou des personnes morales de droit privé de demandes de vote par procuration ou par correspondance et des enveloppes contenant les votes par correspondance.

L'**article 2** de notre proposition prévoit, en matière de vote par correspondance, des sanctions pénales comparables à celles prévues en matière de vote par procuration afin de décourager les occasions de fraudes. La rédaction s'inspire de l'article L. 111 du code électoral relatif aux manœuvres frauduleuses en cas de vote par procuration.

Par ailleurs, la règle du secret du vote s'applique déjà en vertu des articles 12 et 16 actuels de la loi organique du 31 janvier 1976 modifiée.

Dès lors, toutes les garanties de droit sont prévues en vue de favoriser le vote de nos compatriotes émis par correspondance et d'empêcher toute tentative de fraude.

*

* *

Telles sont, Mesdames, Messieurs, les motifs de la présente proposition de loi organique que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

L'article 13 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République est rédigé comme suit :

« *Art. 13 - I.* - Les électeurs inscrits sur une liste électorale consulaire exercent leur droit de vote à l'étranger dans les bureaux ouverts en application de l'article 5.

« II. - Ils peuvent également, sur leur demande, exercer leur droit de vote par procuration ou par correspondance lorsqu'ils attestent sur l'honneur être dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote le jour du scrutin.

« III. - Les dispositions des articles L. 72 à L. 77 du code électoral sont applicables au vote par procuration dans les ambassades et les postes consulaires.

« IV. - Le choix du vote par correspondance notifié au poste diplomatique ou consulaire compétent est définitif ; dans ce cas, l'électeur ne peut voter en personne.

« L'autorité consulaire envoie aux électeurs les documents électoraux et les enveloppes d'identification et de scrutin opaques destinées à contenir le bulletin de vote.

« Le pli contenant le bulletin de vote doit parvenir à destination au plus tard le jour précédant l'élection.

« En cas de décès ou de privation des droits civiques de l'électeur qui vote par correspondance, son vote est annulé de plein droit, lorsque l'enveloppe contenant son vote est reçu par le poste avant son dépôt dans l'urne.

« Avant de déposer dans l'urne l'enveloppe contenant le suffrage d'un électeur votant par correspondance, le président du bureau de vote vérifie son identité.

« V. - Est interdite la collecte par des particuliers ou des personnes morales de droit privé :

« 1° des demandes de vote par procuration ou de vote par correspondance ;

« 2° des enveloppes d'identification et de scrutin contenant les votes par correspondance.

« Les postes consulaires et diplomatiques peuvent seuls procéder à ces opérations. »

Article 2

Après le premier alinéa de l'article 16 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée, il est inséré un alinéa rédigé comme suit :

« Toute manœuvre frauduleuse ayant pour but d'enfreindre les dispositions des I à III, des premier et quatrième alinéas du IV, et du V de l'article 13 sera punie des peines prévues à l'article L. 107 du code électoral. »