

N° 512

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juin 2010

PROPOSITION DE LOI

tendant à adapter les modalités de candidature au deuxième tour de l'élection des députés par les Français établis hors de France,

PRÉSENTÉE

Par M. Robert del PICCHIA,
Sénateur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article 24 de la Constitution prévoit depuis la révision constitutionnelle de 2008 que les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Les premières élections législatives à l'étranger auront lieu en 2012, selon les règles du code électoral qui encadrent traditionnellement l'élection des députés.

En outre, des modalités propres aux élections des députés représentant les Français établis hors de France ont été introduites dans un livre III du code électoral, par l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009.

Pourtant, une spécificité des élections organisées dans les centres de vote à l'étranger ne semble pas avoir été suffisamment prise en compte.

Il s'agit de l'abstention électorale endémique à l'étranger.

D'une moyenne de 60 % lors de l'élection du Président de la République, cette abstention marque tous les scrutins électoraux :

- 79,53 % d'abstention lors du renouvellement partiel de l'Assemblée des Français de l'étranger en 2009 (zone A : Afrique-Amérique) ;

- 85,75 % lors du renouvellement partiel de l'Assemblée des Français de l'étranger en 2006 (zone B : Europe-Asie et Levant) ;

- 67,08 % lors du référendum relatif à la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène qui, tout en étant présent dans la plupart des démocraties, est particulièrement aigu parmi les électeurs français à l'étranger : la distance des bureaux de vote, l'absence de véritables campagnes électorales, les listes électorales qui ne sont pas à jour...

Or, 2012 sera une année électorale particulièrement et inhabituellement chargée pour les Français de l'étranger : ces premières élections législatives viennent s'ajouter aux habituels scrutins (élection présidentielle et élections à l'Assemblée des Français de l'étranger) et auront une portée politique et symbolique particulièrement importante.

Pourtant une certitude s'impose à nous : la participation électorale est toujours beaucoup plus faible pour les élections françaises organisées à l'étranger. Le législateur doit en tenir compte.

Il serait vain de se lancer dans des pronostics sur les futurs taux de participation puisque l'organisation du scrutin législatif à l'étranger est inédite. Les paramètres qui entrent en ligne de compte sont trop nombreux pour qu'on puisse se risquer à jouer aux devinettes.

Mais nous savons que la participation sera beaucoup plus faible qu'elle ne l'est en département.

En 2007, pour l'élection du Président de la République, on a observé en France un taux très élevé de participation atteignant presque 84 %, en hausse de plus de 12 points par rapport à l'élection de 2002. Lors des législatives, la participation a baissé jusqu'à 60 % du corps électoral, soit un point de moins par rapport à 2002.

Or, à l'étranger, pour l'élection du Président de la République en 2007, la participation n'était que de 40,3 % à l'étranger, en hausse de seulement 3 points par rapport à 2002.

Ces chiffres, associés aux comportements traditionnels des Français de l'étranger, permettent d'anticiper l'ampleur de l'abstention pour ces premières élections législatives organisées à l'étranger en 2012.

Dès lors, il faut s'adapter.

C'est pourquoi le gouvernement a déjà adopté par ordonnance un certain nombre de dispositions pour faciliter le vote des citoyens français à l'étranger : espacer les deux tours de scrutin d'une semaine supplémentaire, augmenter à trois le nombre de procurations qui peuvent être recueillies par une personne, autoriser le vote à distance, par correspondance postale et électronique.

Le problème de la participation a été anticipé s'agissant des modalités de participation au scrutin. Mais il ne l'a pas été s'agissant du scrutin lui-même.

En effet, pour pouvoir faire acte de candidature au second tour des élections législatives, il faut avoir franchi un certain seuil.

L'article L. 162 du code électoral prévoit que nul ne peut être candidat : « s'il n'a obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits. »

Ce seuil trouve toute sa justification dans le souci d'assurer des majorités stables et de garantir une légitimité. Ces impératifs ne sont pas discutés.

Mais, 12,5 % des inscrits est un seuil beaucoup trop élevé pour les élections législatives à l'étranger, étant donné les taux de participation habituellement constatés.

Dès lors, il nous semble indispensable de tenir compte de cette spécificité et d'adapter un seuil démesurément éliminatoire. En effet, la référence au nombre d'inscrits associée à un taux de participation très bas conduiront à un effet caricatural de ce mode de scrutin.

L'égalité devant la loi s'apprécie au résultat, non aux moyens mis en œuvre pour y parvenir. Il faut souvent aménager ces derniers pour aplanir des réalités différentes.

Nous proposons que le seuil pour accéder au second tour soit calculé par rapport aux suffrages exprimés. Cette référence aux suffrages exprimés existe déjà dans le code électoral, qu'il s'agisse des élections régionales ou municipales.

Ce nouveau calcul du seuil permettra d'atteindre les objectifs poursuivis par la législation actuelle pour l'élection des députés de département : un équilibre entre pluralité et stabilité.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

- ① L'article L. 162 du code électoral, est complété un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Pour l'application de ces dispositions à l'élection des députés par les Français établis hors de France, le nombre de suffrages nécessaires pour se présenter au deuxième tour est au moins égal à 12,5 % du nombre des suffrages exprimés. »