

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 avril 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Par M. Léon JOZEAU-MARIGNÉ,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 734, 760 et in-8° 121.

Sénat : 261 (1981-1982).

Français de l'étranger. — Conseil supérieur des Français de l'étranger - Elections.

SOMMAIRE

	Pages
I. — Le contexte dans lequel s'inscrit le projet de loi	5
A. — Une amélioration constante de la représentation des Français établis hors de France	5
1. La représentation au Sénat	5
2. Les particularités de sa désignation et le rôle du Conseil supérieur des Français de l'étranger : à la compétence consultative s'ajoute une compétence électorale	6
B. — Un accroissement continu de la participation des Français établis hors de France à la vie publique française	8
1. L'élargissement progressif des conditions de désignation des membres élus du Conseil	8
2. Les mesures prises pour faciliter la participation des Français établis hors de France aux grandes consultations nationales	10
3. L'apparition d'un consensus en faveur de l'introduction du suffrage universel pour l'élection des représentants des Français établis hors de France	10
II. — La réforme du statut du Conseil supérieur	11
A. — Composition et rôle du Conseil supérieur avant l'intervention du décret du 22 février 1982	11
1. Composition et recrutement	11
2. Son rôle	12
B. — Le processus de la réforme	12
C. — Les principales modifications apportées par le projet de loi	13
1. Une nouvelle composition du Conseil	13
2. Les nouvelles modalités d'élection	13
D. — Les controverses juridiques que le projet de loi a suscitées	15
1. La contestation de la compétence réglementaire	15
2. La clarification apportée par la décision du Conseil constitutionnel des 16 et 20 avril	17
3. La réforme du Conseil supérieur relève de la loi simple	19
III. — Propositions de la Commission	21
IV. — Examen des articles	23
<i>Article premier.</i> — Composition du Conseil	23
<i>Article 2.</i> — Conditions relatives à l'électorat	24
<i>Article 3.</i> — Délimitation des circonscriptions et répartition des sièges	25
<i>Article 4.</i> — Conditions d'éligibilité	27
<i>Article 5.</i> — Propagande électorale	28
<i>Article 6.</i> — Modalités de vote	28
<i>Article 7.</i> — Mode de scrutin	29
<i>Article 8.</i> — Vacance de sièges	30
<i>Article 9.</i> — Contentieux des élections	30
<i>Article 10.</i> — Date d'effet de la loi	31
Tableau comparatif	33
Amendements présentés par la Commission	45

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale a adopté les 7 et 8 avril derniers, assorti de quelques légères modifications, le projet de loi relatif au Conseil supérieur des Français de l'étranger, déposé sur son bureau le 19 mars dernier.

Ce projet de loi qui, selon son exposé des motifs, a pour objet de donner aux membres du Conseil supérieur « une représentativité incontestable », reprend les dispositions du *décret n° 82-178 du 22 février 1982* qui modifiait profondément la composition et le mode de recrutement du Conseil en prévoyant l'élection de ses membres au suffrage direct. C'est sur la base de ce texte qu'un *arrêté du 2 mars 1982* convoque les électeurs pour l'élection du Conseil, selon ce nouveau régime, à la date du *23 mai 1982*.

Au-delà des controverses constitutionnelles qu'il a suscitées et sur lesquelles un éclairage nouveau vient d'être apporté par la décision du Conseil constitutionnel des 16 et 20 avril derniers (1), ce projet s'inscrit dans une évolution qui a vu s'accroître parallèlement la représentation de nos compatriotes établis hors de France et leur participation à la vie publique nationale.

(1) *Journal officiel* du 21 avril 1982.

I. — LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LE PROJET DE LOI

A. — Une amélioration constante de la représentation des Français établis hors de France.

Depuis 1948, les Français établis hors de France bénéficient d'une représentation spécifique au Sénat. Les sénateurs qui les représentent sont désignés selon une procédure originale qui fait intervenir de manière indissociable le Sénat et le Conseil supérieur des Français de l'étranger, institution créée depuis 1949.

1. La représentation au Sénat.

C'est l'article 58 de la loi n° 48-1471 du 23 décembre 1948 relatif à l'élection des conseillers de la République qui a prévu pour la première fois une représentation parlementaire « des citoyens français résidant à l'étranger ».

Ces représentants sont au nombre de trois. Ils sont élus par l'Assemblée nationale sur présentation d'un certain nombre de groupements : Union des Français à l'étranger, Fédération des professeurs français résidant à l'étranger, Union des chambres de commerce françaises à l'étranger, Fédération nationale des anciens combattants résidant à l'étranger.

Ce n'est qu'en 1955 que la loi n° 55-597 du 20 mai 1955 prévoit la participation à cette présentation des « membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger », qui n'avait jusque-là qu'une compétence consultative.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger, en effet, en application du décret n° 48-1090 du 7 juillet 1948, qui l'avait institué, n'était qu'un organe consultatif auprès du ministère des Affaires étrangères. Il ne comprenait à l'origine que des membres de droit (les Présidents des principales associations des Français établis hors de France) ainsi que vingt membres titulaires et vingt membres suppléants représentant les organismes français de l'étranger.

Le décret initial a été remplacé le 10 décembre 1949 par le décret n° 49-1571 portant statut du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Ce dernier a essentiellement pour objet de modifier

la composition du Conseil. Il jette les bases de la composition actuelle :

— membres de droit (sénateurs, présidents des principales associations) ;

— membres désignés par le Ministre (au nombre de 5) ;

— membres élus dont le nombre ne peut excéder 45 et qui représentent les organismes français de l'étranger. En application de l'article 6, le mode d'élection de ces délégués est fixé par un arrêté du ministre des Affaires étrangères.

La répartition des délégués suivant les circonscriptions (pays ou zones) ainsi que les conditions de désignation de ces délégués sont définies par un arrêté du 10 décembre 1949. Cet arrêté a été modifié par un autre arrêté en date du 8 octobre 1952 qui prévoit, notamment, une nouvelle répartition des sièges entre les circonscriptions et précise les critères de répartition des délégués entre les diverses associations.

La participation du Conseil supérieur à la présentation des sénateurs est donc postérieure aux différents textes organisant sa composition et son recrutement, ce qui explique sans doute que, pendant très longtemps, sa composition, ses missions et son mode de désignation — mais non le principe de sa participation à l'élection des sénateurs — aient été définis par des textes réglementaires.

La Constitution de 1958 et les textes spécifiques concernant la représentation des Français de l'étranger qui l'ont suivie n'ont pas modifié substantiellement leurs conditions de désignation. L'évolution s'est faite cependant *dans le sens d'un élargissement progressif de la participation des Français établis hors de France à travers la démocratisation des procédures de présentation des candidats au Sénat par le Conseil supérieur.*

2. Les particularités de sa désignation et le rôle du Conseil supérieur des Français de l'étranger : à la compétence consultative s'ajoute une compétence électorale.

Comme sous l'empire de la Constitution de 1946, le droit de suffrage est séparé en deux phases :

— l'élection proprement dite, qui est confiée cette fois au Sénat. Cette modification par rapport à 1948 est l'un des nombreux signes dans lesquels plusieurs observateurs ont vu, à l'époque la reconnaissance de la valeur du travail effectué par le Conseil de la République et de l'utilité d'un Sénat. Le nombre de représentants est porté de 4 à 6 ;

— les candidats font l'objet d'une « présentation » par le Conseil supérieur des Français de l'étranger (art. 13 de l'ordonnance

n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs). En fait, le Conseil supérieur des Français de l'étranger se voit reconnaître le pouvoir de désigner les représentants des Français de l'étranger dans la mesure où, par son article 17, la même ordonnance réduit le rôle du Sénat à un pouvoir d'opposition. Si aucune opposition ne se manifeste dans le délai d'une heure (après la communication de la liste de présentation au Sénat). Les candidats figurant sur la liste sont proclamés élus.

Les candidatures présentées au Sénat par la C.S.F.E. n'ont été contestées dans les formes prévues par l'alinéa 4 de l'article 17 de l'ordonnance du 4 février 1959 (1), c'est-à-dire par au moins 30 sénateurs, qu'en 1980, et cela sans succès.

On relèvera cependant que l'article 11 du décret n° 59-389 du 10 mars 1959 portant statut du Conseil supérieur des Français de l'étranger, qui s'est substitué au décret du 10 décembre 1949, *réserve, en fait, aux seuls membres élus* du Conseil la possibilité de choisir les candidats.

En effet, le Conseil supérieur réuni en assemblée plénière ne peut que repousser les propositions des « sections » et en aucun cas leur substituer ses propres propositions. En revanche, c'est à lui qu'il appartient, en application de l'article 14 de l'ordonnance du 4 février 1959, d'établir une liste de présentation comportant un nombre de noms égal à celui des sièges à pourvoir, sur la base des propositions faites par les sections.

Les membres élus du Conseil sont eux-mêmes répartis en deux sections par un arrêté. C'est ainsi que l'arrêté du 21 mai 1971 répartit le Conseil en deux sections qui élisent chacune trois candidats : la section « Afrique », la section « Amérique - Europe - Levant - Asie - Océanie ».

Cette volonté de « démocratisation » des opérations électorales se retrouve dans le statut et les conditions de désignation du Conseil supérieur lui-même, ainsi que dans les nombreuses mesures prises pour permettre à nos compatriotes expatriés de participer aux grandes consultations nationales.

(1) Lequel résulte de la loi n° 65-551 du 19 juillet 1965.

B. — Un accroissement continu de la participation des Français établis hors de France à la vie publique française.

Le décret n° 59-389 du 10 mars 1959 ne revient pas fondamentalement sur les dispositions du décret du 10 décembre 1949 auquel il se substitue. Il porte, certes, de trois ans à quatre ans la durée du mandat des différents membres du Conseil mais ne revient pas sur la distinction introduite entre trois catégories :

— les membres de droit sont identiques à ceux que prévoyait le décret de 1949 ;

— les membres désignés par le Ministre. Au nombre de 5 à l'origine — comme sous la IV^e République — leur nombre avait été porté à 10 avant que n'intervienne la réforme en cours ;

— seul le nombre de membres élus avait été sensiblement augmenté. L'arrêté du 26 novembre 1962 pris en application du décret de 1959 avait en effet porté leur nombre à 72 (19 élus par zone, 53 élus par pays).

Un certain nombre d'événements internationaux et notamment l'accession à l'indépendance des anciennes colonies ont amené le Gouvernement à prévoir par un décret du 26 novembre 1962 la possibilité de nommer certains des membres qui auraient dû être élus par les associations. Il est arrivé en effet que les autorités des Etats de résidence s'opposent à l'organisation d'élections sur leur territoire (1).

1. L'élargissement progressif des conditions de désignation des membres élus du Conseil.

L'évolution depuis 1959 a cependant été dans *le sens d'une plus grande démocratisation du Conseil*. Au moment où a été élaborée la présente réforme, le nombre des membres élus avait été porté à 100 (72 par pays, 28 par zone).

Un effort semblable avait été fait par ailleurs, surtout dans les dernières années, pour mieux réglementer les conditions dans lesquelles les délégués appelés à élire les membres du Conseil devaient être répartis entre les associations et choisis par elles.

Sous la IV^e République, en application de l'article 5 de l'arrêté du 10 décembre 1949, chaque organisme ayant une activité d'intérêt

(1) Ce sera encore le cas pour les futures élections, principalement en Suisse où 78.449 Français sont immatriculés ou dispensés d'immatriculation et en U.R.S.S. où leur nombre est beaucoup plus réduit : 1.660.

général pouvait désigner au minimum deux délégués (et un délégué supplémentaire par 100 membres ou fraction de 100 membres français ou immatriculés dans la limite totale de 10 délégués). L'arrêté du 8 décembre 1958 avait quelque peu modifié ces conditions dans un sens plus restrictif puisque chaque organisation ne pouvait désigner qu'un seul délégué, jusqu'à 50 membres, puis un par 100 membres ou fraction de 100 membres supplémentaires.

L'arrêté du 26 novembre 1962 modifiait légèrement ces critères de répartition en attribuant un délégué jusqu'à 50 membres actifs français et immatriculés et en autorisant la désignation d'un deuxième délégué lorsque l'association comprend de 51 à 100 membres et, toujours dans la limite d'un maximum de 10, la désignation d'un délégué supplémentaire par 100 membres ou fraction de 100 membres actifs français et immatriculés. Avant l'intervention de la présente réforme, les règles applicables étaient les suivantes : un délégué par association comprenant de 10 à 20 membres français et immatriculés ; 2 délégués si l'association comprend de 21 à 50 membres. Un délégué supplémentaire par 50 membres ou fraction de 50 membres actifs français et immatriculés avec un maximum de 20 délégués par organisme.

Les conditions d'élection des délégués, qui avaient toujours été jusque-là déterminées par les associations elles-mêmes, furent profondément modifiées, en accord d'ailleurs avec le Conseil supérieur lui-même, par l'arrêté du 6 janvier 1981. Pour être habilités à désigner des délégués au collège électoral les « organismes » devaient avoir désormais non seulement une activité d'intérêt général mais également une année d'existence à la date de l'élection. L'article 2, paragraphe 3, de cet arrêté imposait, d'autre part, l'élection des délégués en assemblée plénière et prohibait le vote multiple, c'est-à-dire la possibilité pour une personne affiliée à plusieurs associations de participer à l'élection des délégués de chacune d'entre elles. Il stipulait la nullité des mandats impératifs et enlevait toute possibilité pour une personne affiliée à plusieurs associations de se faire recenser dans chacune d'entre elles. Il offrait enfin à toute personne concernée la faculté de faire appel d'une décision du chef de la mission diplomatique retenant la qualification d'un organisme à être habilité. Dans l'instruction qui accompagnait les dispositions du nouvel arrêté, le ministre des Affaires étrangères précisait que « dans leur appréciation les chefs de poste se laisseront guider par le souci de permettre une participation électorale la plus large possible et, à cet égard, la condition d'activité d'intérêt général exigée des organismes devra être interprétée dans le sens le plus libéral ».

2. Les mesures prises pour faciliter la participation des Français établis hors de France aux grandes consultations nationales.

Un effort tout particulier avait été fait également pour accroître la participation de nos compatriotes établis à l'étranger aux élections nationales et locales : la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 permet à nos compatriotes expatriés de participer à l'élection du Président de la République dans le cadre de centres de vote installés à l'étranger dans l'enceinte des ambassades et des consulats. Cette possibilité avait été étendue aux opérations référendaires et à l'élection des représentants de la France à l'Assemblée des Communautés européennes. La loi n° 77-805 du 19 juillet 1977 a, quant à elle, pour objet de faciliter le vote des Français établis hors de France. Elle autorise nos compatriotes à demander leur inscription dans toute commune de plus de 30.000 habitants de leur choix afin de leur permettre de participer à la désignation des députés. Ces nouvelles possibilités ne faisaient pas disparaître toutefois les dispositions qui figurent à l'article L. 12 du Code électoral et qui assouplissent, au profit de nos compatriotes expatriés, les conditions d'inscription sur les listes électorales.

3. L'apparition d'un consensus en faveur de l'introduction du suffrage universel pour l'élection des représentants des Français établis hors de France.

Dans le courant de l'année 1979, le Conseil supérieur émettait lui-même le vœu de voir désormais supprimer ses membres nommés.

Auparavant, une proposition de loi, qui allait beaucoup plus loin, avait été déposée sur le Bureau du Sénat par M. Marcel Champeix et les membres du groupe socialiste (n° 503, 1977-1978, proposition relative à l'élection démocratique des sénateurs représentant les Français établis hors de France).

Elle prévoyait l'élection des sénateurs au suffrage universel indirect à la représentation proportionnelle sans que le C.S.F.E. intervienne dans la désignation. Une proposition de loi plus récente (n° 232, 1981-1982), déposée le 5 février de cette année par tous les sénateurs représentant les Français établis hors de France, prévoyait que la plus grande partie des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger serait désormais choisie au suffrage universel direct et au scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

II. — LA RÉFORME DU STATUT DU CONSEIL SUPÉRIEUR

A. — Composition et rôle du Conseil supérieur avant l'intervention du décret du 22 février 1982.

Institué par un décret du 10 décembre 1949, le Conseil supérieur des Français de l'étranger était jusqu'à l'intervention du décret contesté, régi par le *décret n° 59-389 du 10 mars 1959* lui-même modifié à de nombreuses reprises.

1. Composition et recrutement.

Il se composait de 3 catégories de membres :

Les membres de droit :

- les six sénateurs représentant les Français hors de France ;
- le président et le directeur de l'Union des Français de l'étranger ;
- le président de la Fédération des anciens combattants résidant hors de France ;
- le président de l'Union des chambres de commerce à l'étranger ;
- le président de la Fédération des professeurs français résidant à l'étranger ;
- les anciens sénateurs des Français de l'étranger à condition que leur mandat ait duré plus de neuf ans et seulement avec voie consultative.

Les membres nommés par le ministre des Relations extérieures :

Ces membres étaient désignés pour la même durée que les membres élus en raison de leurs compétences dans l'étude des questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger.

Les membres élus :

100 membres représentant les associations des Français de l'étranger : ils sont élus dans chaque pays ou groupe de pays (zones) par les délégués de ces associations proportionnellement à leur impor-

tance. Les conditions de ces élections étaient fixées par un arrêté du 26 novembre 1962. Dans certains pays où l'élection ne pouvait avoir lieu, les délégués pouvaient être nommés par le ministre des Relations extérieures.

2. Son rôle.

Le rôle du Conseil est double :

— *Conseiller du Gouvernement* : le Conseil émet des avis sur les problèmes intéressant les Français établis hors de France et sur les projets qui sont soumis à son examen par le ministre des Relations extérieures ;

— *Collège électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger* : le Conseil établit, conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959, une liste de présentation de candidats aux 6 sièges de sénateurs représentant les Français de l'étranger. La procédure, au sein même du Conseil, on l'a vu, s'effectue en deux temps. Les seuls membres élus, réunis en sections, proposent des candidats au Conseil qui, en assemblée plénière, établit la liste. Celle-ci est alors transmise au Sénat.

Le Sénat ne possède à l'égard de cette liste qu'un pouvoir d'opposition ; s'il ne l'exerce pas, les candidats sont proclamés sénateurs sans qu'il soit nécessaire de procéder à un scrutin ; depuis le début de la V^e République, ce droit d'opposition n'a été exercé qu'une seule fois — mais sans succès — en 1980.

B. — Le processus de la réforme.

Reprenant à son compte la préoccupation exprimée notamment par nos collègues socialistes (1), le Gouvernement a d'abord été amené, pour mettre au point cette réforme, à proroger par deux fois le mandat des membres du Conseil alors en fonction, la première fois par un décret du 5 août 1981 prolongeant jusqu'au 28 février 1982 le mandat expirant le 5 juillet 1982, la seconde fois, le prorogeant à nouveau par décret du 26 février jusqu'au 31 mars 1982. Le décret du 22 février 1982, complété par l'arrêté du 8 mars puis le décret du 19 mars (2) opérant un nouveau découpage des circonscriptions électorales et une nouvelle répartition des sièges à pourvoir, et par

(1) Proposition de loi n° 503 (1977-1978), voir *supra*.

(2) Ce décret constitue la reprise des dispositions d'un arrêté du 26 février dont la régularité avait elle-même paru douteuse au Gouvernement, le Conseil d'Etat ayant été consulté.

l'arrêté du 2 mars convoquant les électeurs, constitue l'aboutissement de ces réflexions en prévoyant l'élection au suffrage direct, *suivant le système de la représentation proportionnelle, des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger*. Ainsi que l'a déclaré M. Cheysson à l'Assemblée nationale, le Gouvernement avait tout d'abord préparé un projet de décret de plus large portée, qui introduisait des réformes dans la procédure suivie pour établir la liste de présentation des candidats au Sénat. Le Conseil d'Etat a estimé que ces dispositions importantes ressortissaient au domaine de la loi, Ont donc été disjointes toutes les dispositions concernant la procédure de désignation des candidats au mandat de sénateur.

Ce sont les dispositions de ce décret — du moins celles qui relèvent du domaine législatif selon le partage de l'article 34 de la Constitution — qui constituent le projet de loi examiné aujourd'hui par le Parlement.

C. — Les principales modifications apportées par le projet de loi.

1. Une nouvelle composition du Conseil (article premier).

Celui-ci ne comprendrait plus désormais que des membres élus (137) au suffrage universel direct.

Il pourrait toutefois être complété, pour l'exercice de ses fonctions consultatives :

— par les six sénateurs représentant les Français établis hors de France,

— par des membres désignés par le Ministre, dont le nombre ne pourrait excéder le cinquième des membres élus.

2. Les nouvelles modalités d'élection.

Les autres dispositions ont trait à *l'organisation des élections* elles-mêmes :

— *l'article 2* crée des *listes spéciales* et définit les conditions d'inscription sur ces listes. Outre les conditions habituelles d'âge et de nationalité, il suffit *d'être immatriculé* au consulat (ou dispensé d'immatriculation : agent diplomatique, militaires de carrière, notamment).

Les intéressés peuvent toutefois s'opposer à leur inscription ;

— *l'article 3* prévoit que les *circonscriptions et la répartition des sièges* entre elles seront définies par la voie réglementaire (le projet prévoyait un décret, l'Assemblée a préféré un arrêté) ;

— *l'article 4* a trait à *l'éligibilité*. Il suffit d'être immatriculé dans la circonscription. Une particularité est à relever : il suffit d'être âgé de *18 ans* ;

— *l'article 5* définit les conditions particulières de la *propagande électorale* en territoire étranger ;

— *l'article 6* a trait aux différents modes de vocation.

Des bureaux de vote seront ouverts dans des locaux diplomatiques et, éventuellement, d'autres locaux (lycées par exemple).

Le vote par correspondance est admis mais pas le vote par procuration ;

— *l'article 7*, l'un des plus importants du projet, définit *le mode de scrutin* :

Ce sera la représentation proportionnelle au plus fort reste.

Elle sera appliquée dans 40 circonscriptions sur les 46 délimitées par le décret du 19 mars :

- 22 de ces circonscriptions ne comporteront que 2 sièges ;
- 6 autres n'éliront qu'un seul représentant, au scrutin majoritaire ;
- une particularité est à signaler : les listes devront comporter deux noms de plus qu'il n'y a de sièges à pourvoir ;

— *l'article 8* a trait au remplacement. Il peut être appelé à jouer assez souvent car le mandat se perd dès que cessent les conditions d'éligibilité (en l'occurrence l'immatriculation, qui fait appel à la notion de « résidence habituelle ») ;

— *l'article 9* attribue la compétence contentieuse au Conseil d'Etat ;

— *l'article 10* donne à la loi un caractère rétroactif jusqu'au 22 février, date de publication du premier décret contesté.

D. — Les controverses juridiques que le projet de loi a suscitées.

1. La contestation de la compétence réglementaire.

Jusqu'à une date récente, le problème de la détermination des autorités compétentes pour fixer le statut du Conseil supérieur, sa composition et le mode d'élection de ses membres n'avait guère fait l'objet de contestation. Il semblait que ces autorités étaient le Président de la République et le Premier ministre, détenteurs du pouvoir réglementaire.

C'est ainsi que tous les textes régissant le Conseil supérieur des Français de l'étranger, à l'exception de ceux qui traitaient de sa participation à l'élection des sénateurs, avaient été pris sous la forme de décrets simples ou même de simples arrêtés (notamment pour définir la composition des collèges électoraux et déterminer les circonscriptions dans lesquelles les délégués appelés à élire les membres du Conseil devaient être eux-mêmes désignés).

C'est en se référant à ces nombreux précédents que le Gouvernement avait donc décidé, dans un premier temps, de procéder à la présente réforme par la voie d'un décret ou d'un arrêté.

C'est ainsi que les nouvelles dispositions relatives à la composition du Conseil et aux modalités de son élection avaient été fixées par un décret n° 82-178 en date du 22 février et un arrêté du 8 mars 1982.

Les circonscriptions électorales, leurs chefs-lieux et le nombre de sièges à pourvoir dans chacune d'elles avaient été fixés par un arrêté du 26 février 1982. Redoutant alors, à la suite de contestations nombreuses et après avoir consulté le Conseil d'Etat, que la base juridique de l'arrêté puisse prêter à discussion, le Gouvernement avait repris les dispositions de celui-ci sous la forme d'un décret n° 82-255 du 19 mars 1982, en même temps qu'il déposait le projet de loi n° 734 actuellement soumis au Sénat qui reproduit, quant à lui, l'essentiel des dispositions du décret du 22 février.

Outre ce que l'on pourrait appeler une certaine habitude, que justifiait le caractère mouvant de la population française résidant à l'étranger, et la nécessité par conséquent d'une adaptation fréquente des textes, la compétence réglementaire paraissait justifiée par les origines mêmes du Conseil. Celui-ci, en effet (1), n'était à l'origine qu'un organisme consultatif placé auprès du ministère des Affaires

(1) Cf. première partie ci-dessus.

étrangères. Son secrétariat était d'ailleurs assuré par la direction des chancelleries et du contentieux du ministère des Affaires étrangères. Il en est toujours de même aujourd'hui. Le Ministre en est le président de droit, le Conseil se réunit au ministère des Relations extérieures. Le décret du 22 février ne modifie pas cet état de fait.

La participation du Conseil supérieur à la présentation des candidats au siège de sénateurs représentant les Français établis hors de France ne lui a été confiée qu'en 1955, c'est-à-dire qu'après que son statut et ses compétences consultatives eurent été eux-mêmes définis. On a pu soutenir d'autre part que le Conseil supérieur était un organisme administratif à compétences consultatives dont le Gouvernement avait, en vertu de l'article 37 de la Constitution, le pouvoir de déterminer librement la composition dès lors que ce pouvoir n'avait été limité par aucune disposition de l'ordonnance du 4 février 1959. La circonstance que les auteurs de l'ordonnance n'avaient pas souhaité poser eux-mêmes des règles de fond en ce qui concerne la composition du Conseil supérieur, ne pouvait avoir pour effet de priver le Gouvernement du pouvoir de combler le vide juridique ainsi créé, par la voie de décrets ou d'arrêtés. On observera, dans cet esprit, que l'article 14 de l'ordonnance elle-même prévoit que la division en sections du Conseil pour procéder à la désignation des candidats au Sénat doit être effectuée par arrêté conjoint du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères.

Au cours de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, l'essentiel du débat juridique a porté sur le partage des compétences entre le législateur et le pouvoir réglementaire et notamment sur l'article 3 qui renvoie à un arrêté le soin de délimiter les circonscriptions et de répartir les sièges entre elles.

Les représentants de l'opposition ont fait valoir que l'élection du Conseil supérieur était indissociable de l'élection des sénateurs et que l'article 34 faisait obligation de fixer la totalité des conditions de son élection par la loi.

Le Gouvernement a justifié la délégation qu'il demandait au Parlement (et que celui-ci a d'ailleurs élargie) par la nécessité de « tenir compte du caractère extrêmement mouvant de la communauté française dans tel ou tel pays ».

Il lui avait été facile, d'autre part, de faire remarquer que ces conditions avaient toujours été jusqu'ici fixées par décret ou par arrêté sans que jamais quiconque ne conteste la procédure adoptée.

Parallèlement, deux recours avaient été déposés contre les textes réformant le statut et organisant les nouvelles élections.

Le premier, qui ne visait que le décret du 22 février, est toujours en instance devant le Conseil d'Etat.

Le second vient de faire l'objet d'une décision du Conseil constitutionnel et jette un jour nouveau sur le débat en cours. La haute juridiction s'est en effet prononcée sans ambiguïté en faveur de la compétence législative.

2. La clarification apportée par la décision du Conseil constitutionnel des 16 et 20 avril.

Comme il l'avait déjà fait le 11 juin 1981 dans la décision rendue sur le recours de M. François Delmas, le Conseil constitutionnel, au nom de sa compétence de juge de la régularité des élections sénatoriales, s'est déclaré compétent pour statuer sur l'ensemble des opérations électorales, y compris les actes préliminaires à ces opérations. Il n'a pas pour autant annulé les actes en question. Il a estimé en effet que « les conditions qui (lui) permettraient exceptionnellement de statuer avant la proclamation des résultats des élections ne sont pas réunies ».

En revanche, dans le cinquième considérant de sa décision, le Conseil a précisé sans ambiguïté **« qu'il n'appartient qu'à la loi de fixer les règles concernant le régime électoral des Assemblées parlementaires au nombre desquelles il y a lieu d'inclure celles relatives à la composition et aux modalités de l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger dans la mesure où cet organisme participe avec le Sénat à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France »**.

Pour bien marquer d'autre part qu'à ses yeux l'élection du Conseil supérieur était indissociable de l'élection des sénateurs, le Conseil constitutionnel a pris soin de viser dans sa décision non seulement les ordonnances n° 59-260 du 4 février 1959 et n° 59-260 du 15 novembre 1959 relatives à l'élection des sénateurs, mais aussi l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs.

Par cette décision, le Conseil constitutionnel est fidèle à lui-même dans la mesure où il avait déjà jugé (décision n° 74-815 du 5 février 1975) que le Conseil supérieur, en désignant des candidats aux sièges de sénateurs, procédait à des « opérations électorales ».

S'appuyant sur cette première décision, il avait pu être valablement soutenu — et notamment par les sénateurs représentant les Français établis hors de France eux-mêmes —, que l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France constituait un ensemble d'opérations complexes commençant par l'élection du

Conseil supérieur, sans laquelle l'élection des sénateurs ne pourrait avoir lieu et se terminant par la proclamation des élus par le Président d'âge du Sénat.

L'ordonnance du 4 février 1959 n'avait donc fait que diviser le droit de suffrage, dont la détermination relève incontestablement de la loi (1). Ce droit de suffrage est partagé entre le Conseil supérieur sous forme de présentation des candidatures et le Sénat sous forme d'un droit d'opposition.

On pourrait soutenir également que la création d'une assemblée élue au suffrage universel direct, pour peu qu'elle appartienne à l'ordre institutionnel français, relève du domaine de la loi. Or, tel était bien le but poursuivi par le décret du 22 février. Cette compétence incontestable résulte de la combinaison des articles 3 et 34. L'article 3 prévoit que « sont électeurs, *dans les conditions prévues par la loi*, tous les nationaux Français majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques ». L'article 34 de la Constitution tire toutes les conséquences de cet alinéa en prévoyant que la loi fixe les règles relatives aux droits civiques et au régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales.

On observera, cependant, que le Conseil constitutionnel, tout en rappelant dans son troisième considérant les moyens soulevés, parmi lesquels figurent la violation « des règles concernant les droits civiques », ne reprend pas ce moyen dans son considérant essentiel. Le cinquième considérant, en effet, ne se réfère qu'à la compétence de fixation des règles concernant le régime électoral des Assemblées parlementaires.

Sans doute faut-il y voir la volonté du Conseil constitutionnel de réserver au Parlement le soin de prévoir, en ce qui concerne la définition du droit de suffrage des Français établis hors de France, un certain nombre de dispositions particulières que justifient les conditions dans lesquelles ils vivent, et notamment leur éloignement de la France.

On sait, en effet, que l'article 2 du projet de loi définit des conditions particulières pour l'exercice de l'électorat. On peut penser que le fait de créer des listes électorales spéciales, de ne pas rendre l'inscription obligatoire, ne répond que partiellement à la définition du suffrage telle qu'elle figure au deuxième alinéa de l'article 3 de la Constitution qui dit que celui-ci est « toujours universel, égal et secret ». De la même façon, il n'y a nulle incompatibilité entre l'inscription sur ces nouvelles listes électorales spéciales créées pour l'élection des membres du Conseil supérieur et l'inscription sur les listes électorales de droit commun, telle qu'elle est organisée par l'article L. 12 du Code électoral. La participation à l'élection des

(1) Cf. notamment la décision du Conseil constitutionnel du 4 décembre 1962.

membres du Conseil supérieur peut donc être interprétée comme un droit supplémentaire des Français résidant hors de France, que justifient les particularités de leurs conditions de résidence et la particularité de leur représentation au Sénat prévue explicitement par l'article 24 de la Constitution.

La compétence de principe du législateur étant posée en ce qui concerne l'élection du Conseil supérieur, il est aisé d'appliquer à cette dernière élection la jurisprudence antérieure du Conseil qui définit plus précisément « les règles concernant le régime électoral des Assemblées parlementaires ».

La décision n° 62-20 L. du 4 décembre 1962 du Conseil constitutionnel fournit à cet égard une référence utile. Dans son premier considérant, le Conseil prévoit que figurent *notamment* parmi les règles concernant les droits civiques ainsi que celles concernant le régime électoral des Assemblées parlementaires et des assemblées locales, « celles qui sont relatives à *l'attribution du droit de suffrage*, à *l'éligibilité*, au *mode de scrutin*, à la *répartition des sièges* ainsi que celles qui concernent l'ouverture des recours qui peuvent être éventuellement formés contre les élections et les effets des décisions juridictionnelles par lesquelles il est statué sur ces recours ; qu'en conséquence, il n'appartient au régime réglementaire que d'adapter les mesures d'application qui sont nécessaires à la mise en œuvre de ces règles » ; à la lumière de ces précisions et de la décision des 16 et 20 février du Conseil, **relève incontestablement de la compétence législative l'ensemble des dispositions du projet de loi.**

Il ne semble pas, en revanche, qu'il faille aller plus loin et, notamment, pousser l'assimilation entre les élections au Sénat et les élections au Conseil jusqu'au point de soutenir que certaines des dispositions du projet relèvent de la loi organique.

3. La réforme du statut du Conseil relève de la loi simple.

L'article 24 de la Constitution dispose :

« Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat. »

L'article 25 précise les domaines où la loi organique doit intervenir :

« Une loi organique fixe :

« — la durée des pouvoirs de chaque Assemblée ;

« — le nombre de ses membres ;

« — leur indemnité ;
« — les conditions d'éligibilité ;
« — le régime des inéligibilités et des incompatibilités ;
« — les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés et des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'Assemblée à laquelle ils appartiennent. »

Enfin, l'article 34 énonce :

« ... La loi fixe également les règles concernant :
« — le régime électoral des Assemblées parlementaires et des assemblées locales. »

Il est hors de doute qu'en vertu de cette dernière disposition de la Constitution, le régime électoral du Conseil supérieur des Français de l'étranger doit être fixé par voie législative, mais il s'agit du domaine de *la loi simple*.

Le projet de loi ne touche ni les dispositions organiques sur la composition du Sénat et la durée du mandat des sénateurs (art. L.O. 274 à L.O. 278), ni celles relatives aux conditions d'éligibilité et d'incompatibilité (art. L.O. 296 et L.O. 297), ni celles concernant le remplacement des sénateurs (art. L.O. 319 à L.O. 323).

Il ne touche dans son état actuel que la composition du collège électoral sénatorial qui rentre dans le domaine de *la loi simple* (art. L. 279 à L. 282).

C'est d'ailleurs à ce titre que l'on peut à bon droit défendre la thèse selon laquelle *relèvent du domaine de la loi* non seulement le mode de scrutin, mais aussi le nombre et la délimitation des circonscriptions électorales, ainsi que le nombre des sièges attribué à chacune d'elles (et non du domaine du décret ou de l'arrêté comme le prévoit l'article 3 du projet).

III. — PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Votre Commission a bien entendu été fortement influencée par la décision du Conseil constitutionnel qui, il est important de le rappeler, est intervenue très exactement entre la date à laquelle s'est déroulé le débat à l'Assemblée nationale et celle de l'examen du projet de loi en Commission.

Il est donc tout à fait compréhensible que la Commission se soit d'abord attachée à **faire prévaloir la compétence législative**.

Tel est en particulier le but de l'amendement qu'elle vous propose à l'article 3 et qui confie à la compétence du législateur le soin de découper les circonscriptions, de fixer leur chef-lieu et de répartir les sièges entre elles.

Votre Commission a voulu ensuite clairement préciser la composition du Conseil et réduire, conformément à l'esprit de la réforme qui lui était proposée, la place des membres désignés par le ministre des Relations extérieures.

Tout en acceptant la philosophie générale de la réforme proposée, elle s'est efforcée d'autre part de **rapprocher** dans une mesure compatible avec les particularités propres à la situation des Français établis hors de France, **les dispositions proposées du droit commun métropolitain**.

Ce souci s'est marqué notamment par les amendements qu'elle vous propose aux articles 2, 6 et 7. A l'article 2, qui définit la qualité d'électeur, elle vous propose une modification destinée à rendre plus incitatives les dispositions relatives à l'inscription sur les listes électorales spéciales créées par le projet de loi. A l'article 6, elle n'a pas trouvé d'arguments suffisamment convaincants pour exclure des modalités de vote le vote par procuration qui, depuis 1975, remplace dans notre droit commun électoral le vote par correspondance. Elle vous propose néanmoins de laisser subsister cette deuxième modalité à titre de facilité supplémentaire. Enfin, à l'article 7, elle vous propose une modification substantielle du mode de scrutin. En fait elle vous proposera d'étendre par voie d'amendement le mode de scrutin applicable à l'élection de l'ensemble des sénateurs, c'est-à-dire la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne pour toutes les circonscriptions appelées à désigner cinq sièges ou plus et le scrutin majoritaire à deux tours pour toutes les circonscriptions qui comportent au maximum quatre sièges.

Ce souci de la rigueur juridique ne l'a pas empêchée toutefois de **tenir compte très largement des particularités de la situation de nos compatriotes expatriés** et qui justifient à la fois une représentation spécifique au Sénat et des modalités particulières de désignation du collègue électoral des sénateurs.

C'est pourquoi, elle vous proposera d'adopter sans modification :

— les conditions générales d'inscription sur les listes électorales spéciales (art. 2) ;

— les conditions d'éligibilité (art. 4) ;

— les modalités particulières d'organisation de la propagande à l'étranger prévues à l'article 5 ;

— les conditions dans lesquelles il pourra être pourvu au remplacement des sièges devenus vacants (art. 8) ;

— l'attribution, enfin, d'un « bloc de compétence » contentieuse au profit du Conseil d'Etat (art. 9) tant pour l'inscription sur les listes que pour le contrôle de la régularité de l'élection.

Compte tenu de l'ensemble des modifications qu'elle vous propose d'apporter au projet de loi, **elle ne pourra, en revanche, vous proposer d'adopter l'article 10 qui confère un caractère rétroactif à la loi.** Dans la mesure, en effet, où le projet de loi ainsi amendé ne serait plus identique aux dispositions du décret du 22 février, il ne pourrait, en toute hypothèse, avoir pour effet de valider celui-ci.

IV. — EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Composition du Conseil.

Cet article prévoit l'élection au suffrage direct pour trois ans des membres du Conseil supérieur. Comme dans la situation précédente, la désignation par le Conseil des candidats au Sénat sera le fait des seuls membres élus.

— Les membres de droit sont réduits aux six sénateurs représentant les Français établis hors de France.

— La catégorie des membres désignés par le ministre des Relations extérieures est fortement augmentée puisque le nombre de ses membres peut atteindre le cinquième des membres élus. Le nombre des membres de cette catégorie passerait donc, si l'on se réfère au nombre des sièges à pourvoir lors des prochaines élections, soit 137, de dix à vingt-sept membres.

La rédaction de cet article n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle donne l'impression que les membres de droit et les membres désignés par le Ministre ne font pas partie du Conseil alors qu'en réalité ces membres participent à la fonction la plus permanente de celui-ci, c'est-à-dire la fonction consultative.

L'amendement qui vous est proposé, et qui reprend presque exactement les termes de l'article 3 du décret du 10 mars 1959, modifié par le décret n° 82-178 du 22 février 1982, a un double objet :

— *clarifier la rédaction de l'article premier* de façon à ce qu'il soit bien précisé que les membres désignés et les membres de droit font également partie intégrante du Conseil et participent donc à la désignation de son bureau permanent, même s'il est admis qu'ils ne peuvent en aucun cas participer aux opérations électorales destinées à constituer la liste de présentation des candidats au Sénat ;

— *réduire le nombre des membres désignés*. Il vous est proposé de laisser une certaine latitude à cet égard au ministre des Relations extérieures. Le nombre des membres désignés pourra varier de 10 à 20 ainsi d'ailleurs que le proposait l'article 3 du décret.

Article 2.

Conditions relatives à l'électorat.

Cet article institue pour l'élection des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger, des listes spéciales dressées dans le ressort de chaque Consulat.

Ces listes spéciales se distinguent des listes électorales du droit commun par les conditions à remplir pour y être inscrit ainsi que par une moins grande périodicité dans leur renouvellement. Pour figurer sur ces listes spéciales, il suffira d'avoir la nationalité française, d'être majeur et, surtout, *d'être immatriculé* dans la circonscription consulaire concernée.

On rappellera que les conditions d'immatriculation sont définies par le décret n° 61-464 du 8 mai 1961, modifié par le décret n° 82-239 du 12 mars 1982. La notion principale qui est retenue est celle de « *résidence habituelle* » (article premier du décret). Selon l'article 2 du projet de loi, il suffit d'être en cours d'immatriculation à la date d'établissement des listes spéciales. Les personnes dispensées d'immatriculation, c'est-à-dire en fait les agents titulaires du ministère des Relations extérieures en poste à l'étranger, les conseillers et attachés auprès des postes diplomatiques et consulaires, les militaires de tous grades en service à l'étranger, leurs conjoints, leurs enfants et leurs ascendants, ont également vocation à être inscrits sur ces listes.

Les incapacités sont les incapacités du droit commun.

Le texte contient également une disposition spéciale pour les militaires français stationnés à l'étranger. Il ajoute, en effet, une condition supplémentaire de résidence d'une année au moins, à la date fixée pour la clôture des inscriptions. Compte tenu du fait que, comme on l'a vu, les militaires de carrière et leurs familles sont dispensés d'immatriculation, cette disposition ne vise que les militaires du contingent dont, il faut le reconnaître, l'intérêt à être inscrit pour une telle consultation n'est pas suffisamment affirmé.

Ces listes spéciales ne seront établies que tous les trois ans, selon une périodicité qui correspond à la durée au-delà de laquelle la demande d'immatriculation doit être renouvelée.

Par cette disposition, qui est en effet dérogatoire au caractère permanent des listes électorales de droit commun, le Gouvernement a, semble-t-il, voulu tenir compte de la difficulté de mobilisation de nos compatriotes expatriés, compte tenu des très grandes difficultés de communication auxquelles ils sont confrontés. Il eût été également très difficile aux services concernés de procéder à une mise à jour

permanente des listes. Sans doute aussi le Gouvernement a-t-il voulu tenir compte de l'expérience des listes électorales ouvertes dans les centres de vote situés à l'étranger à la suite du vote de la loi n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République. En effet, si l'on se réfère aux statistiques les plus récentes (au 1^{er} janvier 1982), la population estimée des Français établis hors de France serait environ de 1.442.259 personnes. Seules 132.230 personnes seraient inscrites sur les listes permanentes ouvertes dans les centres de vote en application de la loi de 1976 (1).

En revanche, le nombre de personnes immatriculées dans les consulats serait de l'ordre de 1.029.566.

La Commission s'est attachée tout particulièrement à la **procédure d'inscription**. Le projet de loi n'a pas retenu le caractère obligatoire de l'inscription tel qu'il est défini pour les listes électorales de droit commun à l'article L. 13 du Code électoral. Il s'est contenté de dire que les Français immatriculés avaient « vocation » à être inscrits sur la liste spéciale de leur ressort consulaire. Votre Commission aurait préféré une disposition qui se rapproche davantage du droit commun métropolitain. Elle a cependant été sensible au fait qu'existaient un très grand nombre de doubles nationaux, et admis que le caractère obligatoire de l'inscription sur les listes électorales à l'étranger devait connaître un tempérament. Ce tempérament résulte du troisième alinéa de l'article 2 qui donne aux personnes intéressées une faculté d'opposition à l'inscription.

L'amendement qui vous est proposé s'efforce de concilier, mieux que ne le faisaient les dispositions du projet de loi, ces impératifs contradictoires. Votre Commission vous propose d'écrire que l'ensemble des personnes immatriculées ou en cours d'immatriculation « sont inscrites sur les listes spéciales ». Elle a voulu ainsi donner aux dispositions de cet article un caractère beaucoup plus incitatif.

Article 3.

Délimitation des circonscriptions et répartition des sièges.

Le présent article traite du problème de la délimitation des circonscriptions électorales, de la détermination de leur chef-lieu et du nombre de sièges attribués à chacune d'elle.

(1) On observera, cependant, que l'interdiction des doubles inscriptions est applicable à ces listes électorales. L'on sait d'autre part, que l'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales établies sur le territoire national a été considérablement facilitée au cours de ces dernières années.

Le texte initial renvoyait cette compétence au décret mais, lors du débat à l'Assemblée nationale, un amendement proposé par le Rapporteur a été adopté. Cet amendement substitue au décret prévu initialement un simple arrêté ministériel, en précisant que cet arrêté doit « tenir compte du nombre des Français établis dans les circonscriptions ».

Auparavant, le Gouvernement avait procédé, en vue de l'élection du 23 mai, à la détermination des circonscriptions, de leur chef-lieu et du nombre de sièges à pourvoir dans chacune d'elle par un arrêté en date du 26 février 1982. Cet arrêté créait 46 circonscriptions entre lesquelles il répartissait 137 sièges. Les dispositions de cet arrêté ont été reprises très exactement par le décret n° 82-255 du 19 mars 1982 car le Gouvernement a craint que la régularité de l'arrêté ne soit contestée.

Les arguments invoqués en faveur de la compétence législative avaient surtout été avancés à l'occasion de la discussion de cet article.

L'opposition avait notamment soutenu que l'élection du Conseil supérieur était indissociable de l'élection sénatoriale.

Les 6 sénateurs de l'étranger sont en effet, comme cela a été précisé dans l'exposé général du présent rapport, élus à la fois par le Sénat et par le Conseil. Le droit de suffrage est ainsi partagé entre le pouvoir de proposition du Conseil et celui de simple opposition du Sénat.

C'est un exemple sans équivalent dans notre droit public.

En faveur de la compétence réglementaire, avait été notamment avancé l'argument selon lequel les conseillers généraux par exemple, qui, comme les membres élus du Conseil supérieur, font partie du collège électoral du Sénat, étaient eux-mêmes élus dans le cadre de circonscriptions déterminées par l'autorité réglementaire.

Une telle comparaison paraît en fait faire bon marché d'un certain nombre de différences essentielles qui existent entre les élections au Conseil supérieur, telles qu'elles se dérouleront et les élections cantonales. Le nombre de sièges à pourvoir par circonscription est sans commune mesure. On peut opposer en effet le canton qui n'élit qu'un conseiller général à certaines circonscriptions électorales pour le Conseil supérieur qui élisent jusqu'à 15 membres.

Le but principal de l'élection cantonale n'est pas cependant l'élection du Sénat, mais bien de désigner des administrateurs départementaux, ceux-ci ne devenant électeurs sénatoriaux que par l'effet d'une loi spéciale : celle qui fixe la composition, par département, du collège électoral sénatorial.

On pourrait également trouver d'autres exemples de modalités d'élection des délégués sénatoriaux qui, à la différence de ce qui se passe pour les élections cantonales, font appel à la loi pour déterminer

les circonscriptions électorales. Tel est le cas, par exemple, pour la délimitation des secteurs électoraux pour les élections municipales dans les grandes villes.

En fait, aujourd'hui, toutes ces controverses sont dépassées, la décision du Conseil constitutionnel des 16 et 20 avril et notamment son cinquième considérant lèvent, on l'a vu, toute équivoque et consacrent avec solennité la compétence législative.

C'est la raison pour laquelle l'*amendement* qui vous est proposé affirme sans ambiguïté la nécessité de recourir à la loi pour prendre les dispositions proposées.

Article 4.

Conditions d'éligibilité.

Cet article définit des conditions particulières d'éligibilité. Celles-ci sont simples puisqu'elles sont identiques à l'électorat.

Il édicte d'autre part, pour des raisons évidentes, une inéligibilité relative à l'égard des agents diplomatiques et consulaires ainsi que des chefs de missions civiles et militaires, analogue à celle qu'édicte le Code électoral à l'encontre de certains fonctionnaires d'autorité.

Des amendements avaient été déposés à l'Assemblée nationale ajoutant aux conditions générales ainsi déterminées des conditions nouvelles faisant intervenir les notions de « domicile » ou de « résidence principale ». Votre Commission n'a pas repris ces amendements, elle a estimé, en effet, que la notion d'immatriculation, telle qu'elle était définie à l'article 2 était suffisante.

Il s'agit en effet d'une notion éprouvée et dont le contrôle de l'application relève du juge administratif. Cette circonstance, jointe aux dispositions de l'article 9 ci-dessous, qui confie le contentieux de la régularité des élections au Conseil d'Etat, a l'avantage de créer ainsi un bloc de compétences au profit du juge administratif.

Si la notion de « domicile » était retenue, elle impliquerait assurément la compétence du juge judiciaire. La définition d'une telle notion ainsi que celle de « résidence principale » se heurterait, d'autre part, s'agissant de Français établis hors de France, à des difficultés de preuve. L'une comme l'autre, enfin, participent davantage de la logique de l'inscription sur les listes électorales du droit commun qu'à celle de la candidature pour des élections dont les électeurs sont inscrits sur des listes spéciales.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article *sans modification*.

Article 5.

Propagande électorale.

Cet article, qui limite les moyens de propagande électorale, n'appelle pas d'observations particulières. Il correspond aux circonstances de fait dans lesquelles sont organisées les élections sur un territoire étranger. Il réduit la propagande à l'envoi de circulaires ou de bulletins sous plis fermés et à l'affichage de documents à l'intérieur des ambassades et des consulats.

L'Assemblée nationale a élargi ces possibilités en permettant l'affichage en accord avec le pays concerné dans d'autres locaux que les ambassades et les consulats.

Il vous est proposé d'adopter cet article *sans modification*.

Article 6.

Modalités de vote.

Le texte initial du projet, qui a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale, prévoit deux possibilités de vote, soit le vote personnel, soit le vote par correspondance.

Le vote personnel s'exercera dans des bureaux ouverts dans les postes diplomatiques et consulaires. En application de l'article précédent, il sera également possible désormais d'ouvrir des bureaux de vote dans d'autres locaux que les ambassades et les consulats proprement dits.

Il avait été proposé à l'Assemblée nationale d'autoriser également l'utilisation du vote par procuration qui, comme l'on sait, a remplacé depuis 1975 le vote par correspondance dans notre Code électoral. Le Ministre s'était opposé à de tels amendements en soutenant, sans doute à tort, qu'ils traitaient d'un domaine réglementaire. En fait, la compétence législative ne fait guère de doute puisqu'il s'agit de définir « les droits civiques » dont la détermination, en vertu de l'article 34, revient au législateur. On sait, par ailleurs, que le vote par procuration est organisé depuis la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 par les articles L. 73 à L. 77 du Code électoral qui figurent dans sa partie législative. On observera également que le législateur a expressément prévu des modalités particulières de vote par procuration pour les Français établis hors de France. C'est ainsi que l'article L. 73 du Code électoral, introduit par la loi n° 77-805 du 19 juillet 1977 a offert la possibilité au même mandataire de disposer

jusqu'à cinq procurations dont deux au plus doivent être établies en France.

Votre Commission a considéré qu'il n'y avait aucune raison d'opérer une discrimination envers nos compatriotes expatriés. Elle vous propose donc d'adopter *un amendement introduisant la possibilité de voter par procuration*. Ce faisant, elle maintient également la possibilité de voter par correspondance qui constitue une facilité supplémentaire justifiée par les conditions particulières d'éloignement et souvent d'isolement dans lesquelles vivent nos compatriotes expatriés. L'amendement est également un amendement de forme qui propose une rédaction de coordination avec les dispositions nouvelles introduites par l'Assemblée nationale à l'article 5.

Article 7.

Mode de scrutin.

Cet article est l'un des plus importants du projet de loi. Il apporte en effet une innovation fondamentale en prévoyant que l'élection des membres du Conseil supérieur aura lieu désormais au scrutin de liste suivant le système de la représentation proportionnelle avec l'application de la règle du plus fort reste sans panachage ni vote préférentiel. Toutefois, dans les circonscriptions comportant un seul siège, et qui seront au nombre de six, le scrutin proportionnel est remplacé par le scrutin majoritaire à un tour.

Le système proposé se heurte à de nombreuses critiques. Outre le fait que l'introduction du système proportionnel au plus fort reste constitue une innovation dans nos institutions (on ne connaît pas un précédent récent à ce niveau), son application dans des circonscriptions à 2 sièges ne paraît conforme ni à l'esprit du système proportionnel ni à la simple équité. Sur les 46 circonscriptions actuellement délimitées, 22 en effet ne comportent que 2 sièges.

La Commission a été particulièrement frappée par l'exemple suivant qui montre à quel excès peut aboutir un tel système :

Soit une circonscription où 10.000 électeurs se sont exprimés pour 2 sièges. Le quotient électoral est de 10.000

$$\frac{10.000}{2} = 5.000.$$

La liste A et la liste B obtiendraient chacune un siège même si l'une avait obtenu 7.499 voix et l'autre 2.501 seulement !

L'amendement qui vous est proposé reprend purement et simplement les règles définies par l'article L. 294 du Code électoral et qui sont relatives au mode d'élection de l'ensemble des sénateurs. Il propose de réserver la représentation proportionnelle aux circons-

criptions comportant 5 sièges de sénateurs ou plus, soit 9 circonscriptions élisant 66 membres du Conseil supérieur. Les 6 circonscriptions à siège unique ne connaissant aucune modification, l'amendement proposé ne modifierait les conditions de désignation que de 61 sièges.

La représentation proportionnelle à la plus forte moyenne serait donc le mode de scrutin de près de la moitié des sièges, soit une proportion très sensiblement supérieure à la proportion totale des sénateurs élus selon ce même mode de scrutin.

L'amendement proposé aurait donc le double avantage de concilier le souci du Gouvernement d'introduire massivement la représentation proportionnelle dans l'élection du Conseil supérieur et de rapprocher, autant que faire se peut, les conditions d'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France des dispositions du droit commun.

Article 8.

Vacance de sièges.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article *sans modification* dans la mesure où sa rédaction est en parfait accord avec l'amendement proposé à l'article précédent. Il ne paraît pas utile, en effet, de pousser l'harmonisation avec le droit commun jusqu'au point de remplacer le terme « suppléant », qui n'existe pas dans les autres textes, par celui de « personne désignée en même temps que lui à cet effet » qui est l'expression consacrée par le Code électoral.

On notera que cette disposition sera appelée à jouer beaucoup plus souvent que de coutume dans la mesure où, le mandat se perdant en même temps que les conditions d'éligibilité, la mobilité de nos compatriotes expatriés devrait avoir pour conséquence un certain nombre de vacances de sièges en cours de mandat.

Article 9.

Contentieux des élections.

Cet article, que votre Commission vous propose d'adopter *sans modification*, donne compétence en premier et dernier ressort au Conseil d'Etat pour juger de la régularité des listes spéciales et des élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Cette disposition aura pour effet, comme on l'a déjà noté à l'article 2, de créer un bloc de compétence en faveur de la juridiction administrative.

D'autre part, elle n'est nullement incompatible avec l'article 59 de la Constitution qui confie au Conseil constitutionnel le soin de juger de la régularité des élections des députés et des sénateurs.

La circonstance que le Conseil constitutionnel se soit déclaré, dans ses 2 décisions récentes du 11 juin 1981 (François Delmas) et des 16 et 20 avril, compétent pour juger non seulement de la régularité des élections mais de l'ensemble de leurs actes préparatoires, ne paraît pas avoir pour effet de lui donner compétence exclusive en matière d'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger malgré le lien qu'il a bien voulu reconnaître entre cette élection et l'élection des sénateurs.

On pourra faire observer que cette introduction de la compétence du Conseil d'Etat est, au contraire, tout à fait bienvenue dans la mesure où, si le Conseil constitutionnel était seul compétent, il ne pourrait être saisi de recours contre la présente élection qu'après la plus prochaine élection des sénateurs eux-mêmes, soit dans environ dix-huit mois.

Article 10.

Date d'effet de la loi.

Cet article a pour objet de prévoir l'application rétroactive de la loi à la date du 22 février 1982, qui est précisément la date du décret contesté.

Il s'agit pour le Gouvernement d'éviter toute ambiguïté et, par conséquent, toute contestation possible au niveau de la légalité des futures élections.

Votre Commission n'a pas cru devoir vous proposer d'accepter cet article pour des raisons de pure logique : ou bien, en effet, la loi votée reprend très exactement les dispositions de nature législative figurant dans le décret : elle se substituerait alors totalement à celles-ci et validerait, si son application était rétroactive à la date du décret du 22 février, les dispositions de celui-ci ; ou bien, la loi est très sensiblement différente des dispositions du décret, notamment au regard du mode de scrutin, et la rétroactivité ne pourrait plus avoir pour effet de valider le décret du 22 février : celui-ci comportant alors des dispositions contraires à la loi, il serait entaché d'illégalité ainsi que les opérations électorales organisées sur son fondement.

C'est cette seconde voie qu'a été amenée à prendre votre Commission en vous demandant de modifier le régime électoral proposé dans le projet de loi. L'article 10 n'a donc plus de justification et votre Commission vous propose de le supprimer.

*
**

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre Commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur avant l'intervention du décret n° 82-178 du 22 février 1982.

Décret n° 59-389 modifié du 10 mars 1959 portant statut du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Art. 3. — Le Conseil se compose de membres de droit, de membres désignés par le ministre des Affaires étrangères et de membres élus.

Les membres du Conseil doivent jouir de leurs droits civils et politiques.

Art. 4. — Sont membres de droit :

1° les sénateurs représentant les Français établis hors de France ;

2° le président et le directeur de l'Union des Français de l'étranger ;

3° le président de la Fédération nationale des anciens combattants résidant hors de France ;

4° le président de l'Union des chambres de commerce françaises à l'étranger ;

5° le président de la Fédération des professeurs français résidant à l'étranger.

Texte en vigueur

Décret n° 59-389 du 10 mars 1959 modifié et complété par le décret n° 82-178 du 22 février 1982.

Art. 3.

Le Conseil est composé de membres élus par les Français établis hors de France dans les conditions fixées au titre III ci-dessous.

En outre, siègent au Conseil, sauf pour l'exercice des attributions prévues au titre II de l'ordonnance du 4 février 1959 susvisée :

1° les sénateurs représentant les Français établis hors de France ;

2° des personnalités au nombre de dix au moins et vingt au plus désignées pour trois ans par le ministre des Relations extérieures en raison de leur compétence dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger.

Art. 14.

Les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger sont élus au suffrage universel direct par les

Texte du projet de loi

Article premier.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger est composé de membres élus pour trois ans au suffrage direct par les Français établis hors de France.

Pour l'exercice de ses attributions consultatives, le Conseil est complété par les sénateurs représentant les Français établis hors de France et par des personnalités désignées par le ministre chargé des Relations extérieures en raison de leur compétence dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger. Le nombre de ces personnalités ne peut excéder le cinquième des membres élus.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Article premier.

Sans modification.

Propositions de la Commission

Article premier.

Alinéa sans modification.

En outre, siègent au Conseil, sauf pour l'application des dispositions relatives à l'élection des sénateurs :

1° les sénateurs représentant les Français établis hors de France ;

2° des personnalités au nombre de dix au moins, et vingt au plus, désignées pour trois ans par le ministre des Relations extérieures en raison de leur compétence dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger.

Les anciens sénateurs ayant représenté pendant neuf ans au moins les Français établis hors de France au Conseil de la République ou au Sénat participent aux travaux du Conseil supérieur des Français de l'étranger; ils ne prennent pas part aux scrutins.

Art. 5. — Les membres désignés par le ministre des Affaires étrangères, dont le nombre ne peut excéder dix, sont choisis parmi les personnalités françaises jouissant d'une compétence reconnue dans l'étude des questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger.

La durée de leurs fonctions est de trois ans. En cas de décès ou de démission de l'un d'entre eux, le ministre des Affaires étrangères procède à son remplacement.

Art. 6. — Les membres élus représentent les associations de Français résidant à l'étranger; leur mode d'élection est fixé par arrêté du ministre des Affaires étrangères.

La durée de leur mandat est de trois ans.

Art. 19. — En dérogation à l'article 6 et par suite de circonstances exceptionnelles, les représentants, au sein du Conseil, des Français établis dans certains pays étrangers pourront être nommés par

Français établis hors de France inscrits, dans les conditions indiquées à l'article 15, sur des listes spéciales d'électeurs. La durée de leur mandat est de trois ans.

Art. 15.

Une liste spéciale d'électeurs au Conseil supérieur des Français de l'étranger est établie par les autorités consulaires, avant chaque renouvellement du Conseil, dans chacune des ambassades pourvues d'une circonscription consulaire et dans chacun des consulats. Les inscriptions sont closes le soixantième jour précédant la date de l'élection.

Pour l'établissement de cette liste, l'autorité diplomatique ou consulaire fait connaître aux Français établis dans la circonscription consulaire concernée, âgés de dix-huit ans accomplis, immatriculés, en cours d'immatriculation ou dispensés réglementairement d'immatriculation, qu'ils ont vocation à être inscrits. S'ils ne s'opposent pas à cette inscription par lettre parvenue au poste diplomatique ou consulaire avant la date fixée pour l'établissement de la liste, l'autorité diplomatique ou consulaire les y inscrit.

Les Français en cours d'immatriculation visés par l'alinéa précédent sont ceux qui ont obtenu l'attestation

Art. 2.

Sont électeurs les Français établis hors de France qui sont inscrits sur une liste spéciale dressée dans le ressort de chaque consulat.

Les Français établis dans le ressort d'un consulat, âgés de dix-huit ans accomplis, immatriculés, ou en cours d'immatriculation ou dispensés réglementairement d'immatriculation ont vocation à être inscrits sur la liste spéciale de ce ressort s'ils ne sont pas au nombre des personnes visées par les articles L. 5 à L. 7 du Code électoral. Les militaires français stationnés à l'étranger ainsi que les membres de leur famille âgés de dix-huit ans accomplis ne peuvent toutefois être inscrits sur une liste spéciale que si leur séjour dans le ressort du consulat est d'un an au moins à la date fixée pour la clôture des inscriptions.

Nul n'est inscrit sur la liste spéciale s'il s'oppose à cette inscription.

Nul ne peut être électeur dans le ressort de plusieurs consulats.

Art. 2.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Nul...
...de plusieurs consulats. Les infractions à ces dispositions seront punies

Art. 2.

Alinéa sans modification.

Les Français...

... d'immatriculation sont inscrits sur la liste...

... inscriptions.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Texte en vigueur avant l'intervention du décret n° 82-178 du 22 février 1982.

arrêté du ministre des Affaires étrangères, parmi les personnalités les plus représentatives des Français résidant dans ces pays,

— soit en totalité,

— soit en partie et en complément des membres élus.

Le mandat des membres ainsi nommés expirera en même temps que celui des membres élus.

Pour l'application du titre II du présent décret, les membres nommés seront considérés comme des membres élus.

.....

Texte en vigueur

Décret n° 59-389 du 10 mars 1959 modifié et complété par le décret n° 82-178 du 22 février 1982.

consulaire spéciale à laquelle les autorités de certains pays subordonnent l'octroi du permis de résidence.

Sauf objection de leur part, formulée dans les conditions prévues à l'alinéa 2 ci-dessus, les militaires stationnés à l'étranger, dispensés d'immatriculation au titre du décret du 8 mai 1961 susvisé, ainsi que les membres de leur famille âgés de dix-huit ans accomplis, sont également inscrits sur cette liste si leur séjour dans la circonscription consulaire concernée est d'un an au moins à la date de clôture des inscriptions.

Nul ne peut être électeur au Conseil supérieur des Français de l'étranger dans plus d'une circonscription consulaire.

Art. 16.

Est radiée de la liste spéciale toute personne qui en fait la demande.

Est radié d'office l'électeur qui cesse d'être immatriculé dans la circonscription.

.....

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

des peines édictées par l'article L. 86 du Code électoral.

Propositions de la Commission

Arrêté du 26 novembre 1962
relatif à l'élection des
membres du Conseil supé-
rieur des Français de
l'étranger, modifié par les
arrêts du 11 janvier 1963,
du 26 janvier 1967, du
9 avril 1971, du 26 février
1972, du 16 janvier 1975,
du 18 novembre 1977, du
6 janvier 1981 et du 26 jan-
vier 1981.

.....

Art. 4. — Le collège élec-
toral appelé à désigner, dans
chaque circonscription, les
membres élus du Conseil est
réuni sous la présidence et
le contrôle du chef de la
mission diplomatique du
chef-lieu de la circonscrip-
tion électorale, ou, dans le
cas de découpage en cir-
conscriptions régionales, du
chef de poste consulaire.

Il est constitué par les
délégués des organismes fran-
çais reconnus habiles à se
faire représenter au sein du
collège électoral.

Chacun de ces organismes
a droit :

— à un délégué lorsqu'il
comprend de 10 à 20 mem-
bres actifs français et immat-
riculés ;

— à deux délégués lorsqu'il
comprend de 21 à 50 mem-
bres actifs français et immat-
riculés ;

— à un délégué supplémen-
taire par 50 membres ou frac-
tion de 50 membres actifs
français et immatriculés, avec

Texte en vigueur avant l'intervention du décret n° 82-178 du 22 février 1982.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

Arrêté du 26 novembre 1962.

un maximum de 20 délégués par organisme.

Tout délégué dispose d'une voix. Le délégué d'un organisme ne peut être délégué en même temps par un autre organisme. Le vote par procuration ou par correspondance est admis. Chaque mandataire ne peut disposer de plus de deux procurations. Lorsqu'une même personne est affiliée à plus d'un organisme, elle n'est décomptée pour la détermination du nombre des délégués au collège électoral, qu'au titre d'un seul d'entre eux dont le choix lui est laissé. Dans le cas où elle s'abstiendrait de choisir, elle serait décomptée dans celui de ces organismes dont le nombre d'adhérents est le moins élevé.

Tout mandat impératif est nul.

Art. 5. — Ne sont habilités à désigner les délégués au collège électoral que les organismes qui, ayant une activité d'intérêt général, ont au moins douze mois d'existence à la date de l'élection, et remplissant l'une des deux conditions suivantes :

1. Le conseil d'administration ou le comité de direction comprend une majorité de membres français et immatriculés ;

2. Les membres actifs sont en majorité français et immatriculés.

A titre transitoire douze mois d'existence ne seront requis en 1981 que des organismes créés après la date de promulgation dudit arrêté.

Seuls participent à la désignation des délégués, les membres actifs français et immatriculés appartenant à ces organismes, réunis en assemblée plénière. Chacun dispose d'une voix et ne peut voter que dans le cadre de l'organisme où il a été décompté. Sont élus les candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix.

Il appartient au chef de la mission diplomatique dans le pays intéressé d'établir la liste des organismes habiles à désigner des délégués.

Les décisions qu'il prend à cet effet sont susceptibles d'appel devant le ministre des Affaires étrangères qui statue après avis du bureau permanent du Conseil.

Art. 6. — La liste des organismes appelés à désigner les délégués au collège électoral ainsi que les listes des candidats au Conseil seront communiquées pour approbation au ministre des Affaires étrangères dans les délais fixés.

Texte en vigueur avant l'intervention du décret n° 82-178 du 22 février 1982.

Arrêté du 26 novembre 1962.

Art. 7. — Les modalités d'exécution du présent arrêté seront fixées à l'occasion de chaque élection par le ministre des Affaires étrangères.

.....

Art. 3. — Peut être candidat au Conseil tout Français jouissant de ses droits civiques et remplissant au moment de l'élection l'une des deux conditions suivantes :

1° avoir sa résidence principale dans la circonscription électorale et être immatriculé au poste diplomatique ou consulaire de sa résidence ;

2° avoir eu sa résidence principale dans la circonscription électorale et y avoir été immatriculé pendant au moins deux ans.

Les candidats doivent faire l'objet d'une déclaration dans

Texte en vigueur

Décret n° 59-389 du 10 mars 1959 modifié et complété par le décret n° 82-178 du 22 février 1982.

Art. 18.

Les candidats au Conseil supérieur des Français de l'étranger doivent être inscrits sur une liste spéciale d'électeurs dans la circonscription où ils se présentent.

Les agents diplomatiques, les fonctionnaires consulaires de carrière, les chefs de mission militaires et des services civils placés auprès des ambassadeurs et des consuls, ainsi que leurs adjoints directs, ne peuvent être candidats dans la circonscription électorale dans laquelle ils exercent leurs activités.

.....

Texte du projet de loi

Art. 3.

La délimitation des circonscriptions électorales, leur chef-lieu et le nombre de sièges attribués à chacune d'elles sont fixés par décret.

Art. 4.

Les candidats au Conseil supérieur des Français de l'étranger doivent être inscrits sur l'une des listes spéciales d'électeurs de la circonscription électorale où ils se présentent.

Ne peuvent être candidats dans la circonscription électorale où ils exercent leurs activités, les agents diplomatiques, les fonctionnaires consulaires de carrière, les chefs des missions militaires et des services civils placés auprès des ambassadeurs et des consuls ainsi que leurs adjoints directs.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Art. 3.

La délimitation...

...
sont fixés par arrêté ministériel en tenant compte du nombre des Français établis dans les circonscriptions.

Art. 4.

Sans modification.

Propositions de la Commission

Art. 3.

La délimitation...

sont fixés par la loi en tenant...

... circonscriptions.

Art. 4.

Sans modification.

les délais fixés, auprès du chef de la mission diplomatique du chef-lieu de la circonscription électorale. Au cas où une candidature ne serait pas agréée par lui, il pourra être fait appel de cette décision devant le ministre des Affaires étrangères qui prendra l'avis du bureau permanent du Conseil.

La liste des candidatures retenues est ultérieurement communiquée aux organismes français habilités à désigner des délégués au collège électoral.

Art. 21.

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 consu-

.....

Art. 23.

Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts par les postes diplomatiques et consulaires, soit par correspondance dans les conditions prévues à l'article 25.

Le scrutin est personnel et secret.

Toute liste de candidats ou, en cas de scrutin uninominal, tout candidat a le droit d'exiger la présence en permanence dans chaque bureau de vote d'un délégué habilité à contrôler l'ensemble des opérations et à faire mentionner au procès-verbal toutes observations, protestations ou contestations.

.....

Art. 17.

L'élection des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger a lieu au

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 consu-

Art. 6.

Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts par les postes diplomatiques et consulaires, soit par correspondance.

Art. 7.

L'élection a lieu au scrutin de liste suivant le système de la représentation

Art. 5.

Toute propagande...

... et des consulats et, en accord avec le pays concerné, dans des bureaux ouverts dans d'autres locaux.

Art. 6.

Sans modification.

Art. 7.

Sans modification.

Art. 5.

Sans modification.

Art. 6.

Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5 ci-dessus, soit par procuration dans les conditions prévues au Code électoral, soit par correspondance.

Art. 7.

Dans les circonscriptions qui ont droit à quatre sièges ou moins, l'élection a lieu au

Texte en vigueur avant l'intervention du décret n° 82-178 du 22 février 1982.

Texte en vigueur

Décret n° 59-389 du 10 mars 1959 modifié et complété par le décret n° 82-178 du 22 février 1982.

scrutin de liste, suivant le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel. Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste.

Toutefois, dans les circonscriptions où n'est élu qu'un seul membre du conseil, l'élection a lieu à la majorité relative des suffrages exprimés, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.

Tout mandat impératif est nul.

.. .. .

Art. 27.

Lorsque le siège d'un membre du Conseil supérieur des Français de l'étranger devient vacant par décès, démission ou parce que ledit membre

Texte du projet de loi

proportionnelle avec application de la règle du plus fort reste, sans panachage ni vote préférentiel. Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation. Chaque liste doit comporter au moins deux noms de plus qu'il y a de sièges à pourvoir.

Toutefois, dans les circonscriptions où est élu un seul membre du Conseil, l'élection a lieu à la majorité relative des suffrages exprimés, quel que soit le nombre de votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé. Chaque candidat doit se présenter avec un suppléant.

Art. 8.

Lorsque le siège d'un membre du Conseil devient vacant par suite de décès ou de démission ou parce qu'il cesse de remplir les conditions

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Propositions de la Commission

scrutin majoritaire à deux tours.

Nul ne peut être élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni la majorité absolue des suffrages exprimés. Au deuxième tour, la majorité relative suffit.

En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé des candidats est élu.

Dans les circonscriptions qui ont droit à cinq sièges ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage, ni vote préférentiel. Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation. Chaque liste doit comporter au moins deux noms de plus qu'il y a de sièges à pourvoir.

Art. 8.

Sans modification.

Art. 8.

Sans modification.

ne remplirait plus les conditions d'éligibilité mentionnées à l'article 18, ce membre est remplacé soit, s'il a été élu au scrutin uninominal par son représentant éventuel, soit, s'il a été élu au scrutin de liste, par le candidat suivant immédiatement le dernier élu de la liste. Ce remplacement est constaté par arrêté du ministre des Relations extérieures.

fixées à l'article 2, il est pourvu à son remplacement par son suppléant s'il a été élu au scrutin uninominal, ou par le candidat qui suit immédiatement le dernier élu de la liste s'il a été élu au scrutin de liste.

Art. 9.

Le contentieux de la régularité des listes spéciales et des élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger est de la compétence du Conseil d'Etat.

Art. 10.

La présente loi prend effet le 22 février 1982.

Art. 9.

Sans modification.

Art. 10.

Sans modification.

Art. 9.

Sans modification.

Art. 10.

Supprimé.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger ainsi le deuxième alinéa de cet article :

En outre, siègent au Conseil, sauf pour l'application des dispositions relatives à l'élection des sénateurs :

1° les sénateurs représentant les Français établis hors de France ;

2° des personnalités au nombre de dix au moins, et vingt au plus, désignées pour trois ans par le ministre des Relations extérieures en raison de leur compétence dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger.

Art. 2.

Amendement : Dans le deuxième alinéa de cet article, remplacer

les mots :

ont vocation à être

par le mot :

sont.

Art. 3.

Amendement : Remplacer les mots :

par arrêté ministériel

par les mots :

par la loi.

Art. 6.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5 ci-dessus, soit par procuration dans les conditions prévues au Code électoral, soit par correspondance.

Art. 7.

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Dans les circonscriptions qui ont droit à quatre sièges ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours.

Nul ne peut être élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni la majorité absolue des suffrages exprimés. Au deuxième tour, la majorité relative suffit.

En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé des candidats est élu.

Dans les circonscriptions qui ont droit à cinq sièges ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage, ni vote préférentiel. Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation. Chaque liste doit comporter au moins deux noms de plus qu'il y a de sièges à pourvoir.

Art. 10.

Amendement : Supprimer cet article.