

N° 33

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au proces-verbal de la séance du 7 octobre 1987.

PROPOSITION DE LOI

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

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles de CUTTOLI, Paul d'ORNANO et Jean BARRAS.

Senateurs.

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

Français de l'étranger. — Candidatures - Commissions administratives - Conseil supérieur des Français de l'étranger - Elections et référendums - Listes électorales - Propagande électorale.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le régime électoral du Conseil supérieur des Français de l'étranger (C.S.F.E.) résultant de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 a fait l'objet de diverses améliorations : loi n° 83-390 du 18 mai 1983 et loi n° 86-1115 du 15 octobre 1986.

Toutefois, certaines imperfections subsistent. Il nous paraît souhaitable d'y pallier à l'approche du prochain renouvellement du Conseil supérieur des Français de l'étranger qui devrait avoir lieu en 1988.

L'objectif que nous poursuivons est :

— soit d'étendre à l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger certaines règles communes aux élections locales (dépenses de propagande électorale) :

— soit de résoudre certaines difficultés d'ordre pratique (composition du collège électoral, durée des fonctions des membres des commissions électorales, composition des listes).

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger, lors de sa 40^e session, en septembre 1987, a délibéré de ces différentes questions.

I. — DÉPENSES DE PROPAGANDE ÉLECTORALE

Actuellement, en application de l'article 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982, l'Etat prend à sa charge une partie seulement des dépenses électorales.

Il s'agit :

— des frais d'envoi aux électeurs des circulaires et bulletins de vote des candidats ;

— des frais d'affichage de ces documents à l'intérieur des locaux des ambassades et des consulats et, en accord avec le pays concerné, dans des bureaux ouverts dans d'autres locaux.

Par contre, le coût du papier et les frais d'impression des circulaires et bulletins de vote restent à la charge des candidats.

Cette situation n'est pas conforme aux principes de notre démocratie car elle favorise les candidats les plus fortunés au détriment de ceux qui ont des moyens plus limités.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger a, par ailleurs, fait observer que le Code électoral prévoyait le remboursement de ces dépenses pour les élections locales :

- élections régionales (art. L. 355, deuxième alinéa du code électoral) ;
- élections cantonales (art. L. 216) ;
- élections municipales (pour les communes de 9 000 habitants et plus, art. L. 242, deuxième alinéa).

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger, considérant que ses membres élus au suffrage universel direct étaient des élus à part entière, a estimé qu'ils devaient bénéficier sur ce point des mêmes dispositions que les élus locaux.

Le Conseil supérieur a abordé cette question dès sa session de 1984 et a voté plusieurs vœux demandant la prise en charge par l'Etat du coût du papier et des frais d'impression des circulaires et bulletins de vote en 1984, 1986 et en septembre 1987. Ces vœux ont été adoptés à l'unanimité des groupes du Conseil toutes tendances confondues.

Le dernier de ces vœux, voté en septembre 1987, demande :

- d'une part, que cette réforme intervienne avant le prochain renouvellement général du Conseil supérieur ;
- d'autre part, que ces dépenses de propagande électorale soient prises en charge par l'Etat dans les mêmes conditions que pour les élections locales.

Ces conditions sont les suivantes. Aux termes des articles L. 216, L. 242 et L. 355 du Code électoral, ces dépenses sont remboursées aux listes ou candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et ayant ainsi fait la preuve d'une certaine représentativité. Cette disposition permet également de prévenir des candidatures fantaisistes.

Après trois ans de débats sur cette question au sein du Conseil supérieur des Français de l'étranger, le moment nous semble venu de satisfaire ce vœu.

Ainsi seront étendues à l'élection du Conseil supérieur des dispositions désormais classiques du Code électoral.

Pour compenser cette charge publique, conformément à l'article 40 de la Constitution, nous proposons une augmentation à due concurrence

du droit de consommation sur les tabacs prévu à l'article 575 du Code général des impôts. Il appartiendra au Gouvernement soit de trouver un autre « gage » plus adapté, soit d'en proposer la suppression puisque lui seul peut le faire.

Tel est l'objet de l'article 3 de notre proposition.

II. — DISPOSITIONS TECHNIQUES

Sous cette rubrique, nous proposons de pallier certaines imperfections techniques de la loi du 7 juin 1982 que l'expérience a révélées.

A. — Inscription des militaires sur les listes électorales.

L'article 2 de la loi du 7 juin 1982 a réservé un sort particulier aux militaires français à l'étranger et aux membres de leur famille en matière d'inscription sur les listes électorales.

Ces militaires ne peuvent être inscrits sur la liste électorale dressée dans le ressort d'un consulat qu'après un an de séjour dans le ressort de ce consulat.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger a constaté lors de sa 40^e session que cette disposition comportait un inconvénient. Les militaires qui, en raison d'un changement d'affectation, s'établissent dans une autre circonscription consulaire, pourtant comprise dans la même circonscription électorale, perdent la qualité d'électeurs.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger a demandé à l'unanimité qu'il soit remédié à cette situation en dispensant, dans ce cas, ces militaires, de la condition de résidence d'un an.

Tel est l'objet de l'article premier de notre proposition.

B. — Durée des fonctions des membres des commissions administratives chargées de l'établissement des listes électorales.

L'article 2 *bis* de la loi du 7 juin 1982 dispose que les listes électorales sont établies et révisées par une commission administrative composée :

- d'un fonctionnaire, agent diplomatique ou consulaire ;
- de deux membres titulaires et deux suppléants désignés par le C.S.F.E. ou par son bureau s'il y a lieu à désignation dans l'intervalle des sessions du Conseil.

La loi n'a fixé aucune limite à la durée des fonctions des membres désignés par le Conseil supérieur des Français de l'étranger ou par son bureau. Ces personnes pourraient donc y siéger à vie.

Cette situation n'est pas conforme aux principes démocratiques.

Nous proposons donc que les membres des commissions administratives soient soumis à renouvellement après chaque renouvellement intégral du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Le Conseil supérieur a voté à l'unanimité un vœu dans ce sens lors de sa 40^e session.

Tel est l'objet de l'article 2 de notre proposition.

C. — Candidatures.

L'article 4 de notre proposition concerne la composition des listes qui se présentent aux suffrages des électeurs dans les circonscriptions où le mode de scrutin a lieu à la représentation proportionnelle.

Le deuxième alinéa de l'article 8 de la loi du 7 juin 1982 modifié par la loi n° 86-1115 du 15 octobre 1986 dispose que : « Chaque liste comprend au moins deux sièges de plus qu'il y a de sièges à pourvoir. »

Ce texte ne limite pas le nombre de candidats susceptibles de figurer sur une même liste. Rien n'interdit le dépôt de listes d'une centaine de noms ou plus.

De fait, on assiste, dans certaines circonscriptions, à des abus significatifs dans ce domaine, de véritables comités de soutien figurant à côté des véritables candidats. Le chiffre des personnes figurant sur la liste est ainsi disproportionné par rapport au nombre de sièges à pourvoir.

Cette pratique ne nous paraît pas saine. Elle est contraire aux principes généraux de notre droit électoral.

En effet, pour toutes les élections nationales et locales, le nombre des candidats est expressément limité par la loi. C'est le cas pour les élections où le scrutin proportionnel ou le scrutin de liste sont applicables. (Cf. art. L. 260, L. 300 et L. 346 du Code électoral).

Il est donc nécessaire de se conformer sur ce point aux principes du droit électoral.

L'absence de toute limite est, en outre, inopportune :

- parce qu'elle déconcerte les électeurs ;
- parce qu'elle est génératrice de confusions ou tromperies sur l'audience réelle de certaines listes.

Les écarts constatés entre le nombre de candidats figurant sur les différentes listes alors que le nombre de sièges est fixe étonne de nombreux électeurs. Certains d'entre eux peuvent légitimement craindre que les listes soient incomplètes ou, au contraire, démesurées ; ils peuvent ainsi douter de la validité de ces bulletins.

Nous proposons, par conséquent, de fixer une limite au nombre de candidats pouvant figurer sur chaque liste. Aucune liste ne pourrait comporter plus de candidats que deux fois le nombre de sièges à pourvoir.

Cette limite est raisonnable. Elle tient compte de la mobilité professionnelle et familiale accrue des membres du C.S.F.E. qui les contraint parfois à démissionner en cours de mandat.

Au-delà de cette limite, la loi du 15 octobre 1986 a prévu des élections partielles que le texte initial de la loi du 7 juin 1982 excluait en cas d'épuisement des listes.

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

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

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

Art. 2.

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

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

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

Art. 3.

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

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

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

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

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

Art. 4.

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

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

Art. 5.

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