

N° 270

—
SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 avril 1995.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 mai 1995.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*tendant à compléter la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur
le vote des Français établis hors de France pour l'élection du
Président de la République,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles de CUTTOLI, Jacques HABERT, Pierre CROZE,
Paul d'ORNANO, Jean-Pierre CANTEGRIT, Xavier de VILLEPIN,
Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Hubert DURAND-CHASTEL et
André MAMAN,

Sénateurs.

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

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 a facilité à nos compatriotes expatriés l'exercice de leurs droits civiques pour cette importante consultation ainsi que pour les référendums et les élections au Parlement européen.

A l'expérience, certaines modifications du dispositif retenu en 1976 sont apparues nécessaires.

I. — L'ARTICLE 7 DE LA LOI ORGANIQUE N° 95-62 DU 19 JANVIER 1995 RELATIVE À L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET À L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS

Durant les vingt dernières années, la carte consulaire a été considérablement remaniée. Cinquante et un postes consulaires ont été supprimés et, par voie de conséquence, les centres de vote qui y avaient été créés. Nos compatriotes précédemment inscrits dans les centres supprimés ont été rattachés à de nouveaux centres de vote souvent éloignés, parfois à plusieurs centaines ou milliers de kilomètres de leur domicile.

Cette situation prive de nombreux Français expatriés de la possibilité d'exercer personnellement leur droit de vote. Conscient de cette difficulté, le Conseil supérieur des Français de l'étranger (C.S.F.E.), à l'unanimité, a émis le vœu que des bureaux de vote puissent être créés dans des lieux plus proches de leur domicile. Le ministère des affaires étrangères l'a accepté à condition que ces bureaux soient créés par décret dans les villes où est située une agence consulaire, uniquement dans les pays où les circonstances locales et le nombre des Français l'exigent et toujours avec l'accord de l'Etat concerné.

Nous avons saisi le Parlement de cette question lors des travaux préparatoires de la loi organique n° 95-62 du 19 janvier 1995 modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale.

Le Sénat a adopté notre amendement le 14 novembre 1994. Cet article additionnel :

– autorisait la création des nouveaux bureaux de vote dans les agences consulaires avec l'accord de l'Etat concerné. Cette création était facultative : un décret en Conseil d'Etat aurait précisé qu'elle ne s'imposait que lorsque les circonstances locales et le nombre des électeurs l'exigeaient ;

– prévoyait qu'à chaque bureau serait affecté un périmètre géographique ;

– disposait qu'une liste électorale spéciale pour chaque bureau de vote devait être dressée dans les mêmes conditions et par les mêmes commissions que pour les listes de centre de vote ;

– renvoyait à un décret en Conseil d'Etat la fixation des « mesures d'adaptation » de la loi organique du 31 janvier 1976 au fonctionnement des nouveaux bureaux de vote. L'adaptation ne pouvait, à l'évidence, contredire ni modifier les dispositions essentielles de la loi organique du 31 janvier 1976. Il s'agissait des règles de détail exclusivement techniques permettant de transposer aux nouveaux bureaux de vote les règles déjà applicables dans les centres de vote. Pour traiter de ce décret « d'adaptation », nous avons repris presque mot pour mot la rédaction du deuxième alinéa de l'article 13 de la loi organique du 31 janvier 1976, que le Conseil constitutionnel avait déclarée conforme à la Constitution en 1976.

*

* *

En première lecture, l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des Lois, a supprimé l'amendement sénatorial. Elle a contesté la constitutionnalité de la création des nouveaux bureaux de vote en invoquant cinq arguments :

– crainte d'une multiplication abusive du nombre des bureaux de vote empêchant en fait le contrôle démocratique des candidats ou de leurs mandataires sur le déroulement des opérations électorales ;

– dispositions relatives à l'établissement des listes de bureaux de vote insuffisamment explicites ;

— crainte que le fonctionnement des bureaux de vote ne soit confié à des consuls honoraires ou des agents consulaires de nationalité étrangère ;

— crainte que le secret du vote ne puisse être garanti ;

— crainte enfin que les opérations de vote ne se déroulent dans des locaux privés dont l'Etat n'aurait pas la libre disposition et où le respect du code électoral ne pourrait être, en conséquence, garanti.

*

* *

En deuxième lecture, les auteurs de la présente proposition ont répondu aux objections de l'Assemblée nationale :

— un nouvel amendement a prévu que les bureaux de vote ne pourraient être créés que par décret, seulement dans les cas où les circonstances locales et le nombre des électeurs l'exigent et dans les seules localités où des agences consulaires sont établies (Ces conditions sont reprises du premier alinéa de l'art. R. 40 du code électoral) ;

— l'amendement a précisé les conditions d'établissement des listes spéciales de bureaux de vote. Elles devaient être préparées par les commissions administratives locales et arrêtées par la commission électorale siégeant au ministère des affaires étrangères ;

— l'amendement a spécifié que le fonctionnement des bureaux de vote serait assuré uniquement par des fonctionnaires français ;

— enfin, il a précisé que les opérations électorales auraient lieu non plus nécessairement dans les agences consulaires mais dans les localités où ces agences sont établies, uniquement dans des locaux publics français ou dans d'autres locaux mis à la libre disposition de l'Etat français.

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'accord du Gouvernement, ce nouveau dispositif, comportant des garanties suffisantes. L'amendement, adopté définitivement, est devenu l'article 7 de la loi organique.

II. - LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL n° DC 94/353/356 DU 11 JANVIER 1995

Le Conseil constitutionnel, par une décision du 11 janvier 1995, a annulé cet article 7 de la loi organique n° 95-62 du 19 janvier 1995.

De cette décision, on peut tirer les conclusions suivantes :

– l'Assemblée nationale, en première lecture, avait contesté la constitutionnalité de la création des nouveaux bureaux de vote. Le Conseil constitutionnel n'a pas repris ses arguments à son compte. La création des bureaux de vote est donc possible à condition que la loi organique prévoit les garanties nécessaires ;

– au cours des travaux préparatoires, l'objection avait été faite que la création de nouveaux bureaux de vote relevait du domaine réglementaire. Le Conseil constitutionnel a bien précisé que la question relevait du domaine législatif et que le législateur devait exercer pleinement sa compétence ;

– le Conseil constitutionnel exige des garanties. Il n'a pas contesté celles prévues par notre amendement, à savoir :

- la création des bureaux de vote par décret lorsque les circonstances locales et le nombre des électeurs l'exigent,

- l'établissement des listes spéciales de bureaux de vote dans les mêmes conditions que les listes de centres de vote,

- le contrôle sur les opérations électorales effectué par les candidats ou leurs mandataires dans les mêmes conditions que dans les centres de vote,

- le fonctionnement des bureaux de vote assuré par des fonctionnaires français dans des locaux publics français ou d'autres locaux mis à la disposition de l'Etat ;

– par contre, le Conseil constitutionnel a jugé contraire à la Constitution une trop grande extension du pouvoir réglementaire dans ce domaine. Il a jugé que le législateur pouvait habiliter ce pouvoir (par décret en Conseil d'Etat) à fixer les modalités d'application de la loi organique du 31 janvier 1976 aux bureaux de vote mais non pas à « adapter » les dispositions de cette loi ;

— en conséquence, le dernier alinéa de l'article 7 a été censuré et les autres alinéas, déclarés inséparables, censurés eux aussi.

III — LA RÉFORME PROPOSÉE

Les Français expatriés ne doivent pas pâtir de cet incident de procédure. L'Etat se doit de leur faciliter l'exercice du droit de vote.

Tous les groupes parlementaires s'étant accordés au Sénat sur l'opportunité de cette mesure, il vous est proposé de reprendre l'article censuré en tenant compte des précisions apportées par le Conseil constitutionnel :

— un alinéa nouveau précise que les opérations électorales sont régies par les mêmes dispositions que dans les centres de vote. Cette formulation générale a pour effet d'étendre au fonctionnement des nouveaux bureaux de vote les règles relatives aux listes électorales (art. 2 à 9), à la propagande (art. 10 et 11), au vote (art. 12 à 15), à la prise en charge par l'Etat des frais de fonctionnement des bureaux de vote et aux dispositions fiscales (art. 17) et au champ d'application de la loi (art. 18 et art. 20) ;

— la référence à la notion de décret d'« adaptation » a été supprimée. Le pouvoir réglementaire pourra seulement « en tant que de besoin », selon la formulation consacrée par de nombreuses lois organiques, fixer les modalités d'application du nouveau dispositif ;

— compte tenu des exigences constitutionnelles en matière pénale et de procédure pénale, il a paru nécessaire de faire une référence particulière aux sanctions pénales et aux fonctionnaires autorisés à dresser procès-verbal. En conséquence, l'article 16 de la loi organique du 31 janvier 1976 est déclaré expressément applicable dans les nouveaux bureaux de vote.

Le nouveau dispositif s'appliquera pour l'élection du Président de la République (article premier de la loi organique du 31 janvier 1976), pour l'élection des représentants français au Parlement européen (art. 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977) et en cas de référendum (art. 20 de la loi organique du 31 janvier 1976).

*

* *

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

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique

Après l'article 18 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, il est inséré un article 18-1 ainsi rédigé :

« *Art. 18-1.* — Dans chaque circonscription de centre de vote, lorsque les circonstances locales et le nombre des électeurs l'exigent, des bureaux de vote peuvent être créés par décret, avec l'accord de l'Etat concerné, dans les localités où une agence consulaire est établie.

« Les opérations électorales sont régies par les mêmes dispositions que dans les centres de vote sous les réserves et distinctions qui suivent.

« Une liste électorale spéciale est dressée pour chaque bureau de vote. Une liste générale des électeurs du centre de vote est également dressée d'après les listes spéciales à chaque bureau de vote. Ces listes sont préparées par les commissions administratives de centres de vote et arrêtées par la commission électorale visée à l'article 5. Les dispositions relatives aux listes de centre sont applicables aux listes spéciales de bureau de vote.

« Le fonctionnement des bureaux de vote ne peut être assuré que par des fonctionnaires français dans des locaux publics français et d'autres locaux mis à la disposition de l'Etat.

« Les candidats et leurs mandataires exercent leur contrôle sur le déroulement des opérations électorales dans les mêmes conditions que dans les centres de vote.

« L'article 16 est applicable à l'inscription sur les listes spéciales de bureau de vote, à la propagande électorale et au vote dans les bureaux créés en application du présent article. Les infractions peuvent être constatées par les autorités mentionnées au dernier alinéa de

l'article 16 ainsi que par les fonctionnaires français chargés d'assurer la présidence des bureaux de vote.

« Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 19 fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article. »