

N° 203

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 décembre 2013

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi tendant à autoriser le vote par Internet pour les Français établis hors de France pour l'élection des représentants au Parlement européen,

Par M. Antoine LEFÈVRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendlé, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 48 et 204 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	21
TABLEAU COMPARATIF	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

La commission des lois, réunie le 4 décembre 2013 sous la présidence de M. **Jean-Pierre Sueur**, président, a examiné le rapport de M. **Antoine Lefèvre** sur la proposition de loi n° 48 (2013-2014) tendant à autoriser le vote par Internet pour les Français établis hors de France pour l'élection des représentants au Parlement européen.

Après avoir rappelé que les Français établis hors de France votaient depuis 2011 au sein de la circonscription « Ile-de-France » pour l'élection des représentants au Parlement européen, le rapporteur a indiqué que la proposition de loi prévoyait que ces électeurs puissent voter par correspondance par voie électronique à partir des prochaines élections européennes qui auront lieu, en mai 2014, le même jour que l'élection des conseillers consulaires pour laquelle le vote « par internet » est possible.

Le rapporteur a rappelé que cette proposition de loi visait à favoriser la participation électorale, à alléger la charge de l'organisation des élections européennes et des élections consulaires et à étendre à l'élection des députés européens une modalité de vote existant pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France.

Tout en nuanciant l'effet de la mesure proposée en matière d'organisation des prochaines élections, le rapporteur a présenté les objections formulées contre cette proposition de loi. D'une part, il a indiqué que, selon le Gouvernement, le délai de mise en œuvre d'un vote « par internet » n'était pas matériellement envisageable d'ici la convocation des électeurs. D'autre part, il a indiqué qu'une différence des modalités de vote offertes aux électeurs au sein d'une même circonscription pouvait poser une question de constitutionnalité, soulignant en outre qu'une erreur ou une fraude sur le vote « par internet » pourrait conduire à une annulation globale du scrutin au sein de la circonscription.

Estimant que le thème abordé par la proposition de loi méritait un débat en séance publique, le rapporteur a souhaité, à ce stade, l'adoption de ce texte. Cependant, la commission a jugé préférable de soumettre au Sénat une **motion de renvoi en commission** dans l'attente des résultats de la mission d'information qu'elle a mise en place concernant le vote électronique.

À l'issue de ses travaux, la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi.

En conséquence, et en application de l'alinéa premier de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte du projet de loi déposé sur le Bureau du Sénat.

Mesdames, Messieurs,

Depuis 2004, le vote par correspondance électronique, couramment appelé « vote par internet »¹, est admis par la loi comme une modalité de vote pour les Français établis hors de France pour certaines des élections auxquelles ils peuvent participer.

À l'initiative de notre collègue Robert del Picchia, le Sénat puis l'Assemblée nationale avaient adopté en mars 2003, pour la première fois, l'instauration de cette nouvelle modalité de vote pour l'élection des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger, devenue en 2004 l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). L'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009² a étendu cette possibilité de vote à l'élection des députés élus par les Français établis hors de France.

La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France a repris une disposition similaire pour l'élection des conseillers consulaires, mettant parallèlement fin pour cette élection au vote par correspondance postale.

À l'initiative du groupe UMP, votre commission est donc appelée à se prononcer une nouvelle fois sur la question du « vote par internet », cette question faisant par ailleurs l'objet de la mission d'information créée par votre commission et confiée à notre collègue Alain Anziani et à votre rapporteur. La proposition de loi de Robert del Picchia et de plusieurs de nos collègues vise, en effet, à ouvrir cette modalité de vote aux Français établis hors de France pour l'élection des représentants au Parlement européen.

En effet, depuis la loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, nos compatriotes expatriés ont recouvré le droit de vote pour l'élection des députés européens.

¹ Le vote par correspondance électronique et le vote par machine à voter sont généralement désignés sous le vocable « vote électronique ».

² Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2011-411 du 14 avril 2011.

Le rétablissement du droit de vote des Français établis hors de France

Le passage d'une circonscription unique à huit circonscriptions pour l'élection des représentants au Parlement européen prévu par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a eu pour effet de priver les Français établis hors de France de la possibilité de voter pour cette élection. En effet, la loi ne les a alors rattaché à aucune circonscription, ni érigé une circonscription particulière aux Français établis hors de France.

Chaque État membre détermine librement les titulaires du droit de vote et d'éligibilité à cette élection, sous réserve de respecter le principe d'égalité entre les électeurs¹. Il existe ainsi des différences entre ressortissants des États membres expatriés, certains États comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni privant leurs ressortissants résidant à l'étranger de leur droit de vote tandis que d'autres États comme la France ou la Pologne l'admettent.

Pour mettre fin à cette inégalité entre ressortissants français, la loi n° 2011-575 du 26 mai 2011 a rattaché l'ensemble des Français établis hors de France à la circonscription d'Ile-de-France. Lors de l'examen de cette loi, le Sénat avait rejeté des propositions alternatives qui auraient conduit soit à rattacher les électeurs votant à l'étranger à la circonscription Outre-mer, soit à créer une circonscription spécifique.

S'agissant de l'intégration au sein de la circonscription Outre-mer, votre commission avait estimé que cette solution soulèverait des difficultés techniques en raison du découpage en sections de cette circonscription et que d'un point de vue symbolique, elle pourrait sembler assimiler les collectivités ultramarines à des pays étrangers.

Sur la création d'une nouvelle circonscription, votre commission relevait alors qu'au vu de la faiblesse relative du nombre d'électeurs votant à l'étranger, cette circonscription serait toutefois dotée d'un nombre très réduit de sièges, vraisemblablement deux, ce qui aurait pour effet de dénaturer la portée du scrutin à la représentation proportionnelle. Une telle solution serait, au demeurant, contraire à l'Acte du 20 septembre 1976, selon lequel la mise en place d'éventuelles circonscriptions ne doit pas « *porte[r] atteinte au caractère globalement proportionnel du scrutin* », ce qui impose que le nombre de sièges attribué à chacune des circonscriptions soit suffisamment important.

Le rétablissement du droit de vote pour les Français établis hors de France n'a pas été sans soulever des difficultés quant à la conciliation des législations nationales au sein de l'Union européenne. La loi du 26 mai 2011 a ouvert aux Français établis hors de France résidant au sein de l'Union européenne une double faculté de vote, à la fois dans leur État de résidence et en France. Comme le relevait notre collègue Jean-Yves Leconte lors de l'examen du projet de loi visant à faciliter l'exercice du droit d'éligibilité aux candidats non français, « *ce dispositif peut aboutir à une situation paradoxale où, comme en Belgique, un français expatrié est soumis au caractère obligatoire du vote, ce qui le conduit à voter dans son État de résidence, alors qu'il pourrait, en vertu de la loi française, choisir de voter auprès de son ambassade ou de son consulat pour les représentants au Parlement européen au titre de la France* »².

¹ CJCE, 12 septembre 2006, C-145/04 et C-300/04

² Rapport n° 137 (2013-2014) de M. Jean-Yves Leconte, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif à l'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants – octobre 2013

Selon l'exposé des motifs, cette proposition de loi repose sur une double motivation : **favoriser la participation électorale** et **alléger la charge de l'organisation des élections** européennes et des élections consulaires qui seront concomitantes en mai 2014¹.

La crainte exprimée par les auteurs de la proposition de loi est que les électeurs qui voteraient par internet pour l'élection des conseillers consulaires, le 24 ou le 25 mai prochain², ne se rendent pas au bureau de vote pour voter pour l'élection des députés européens puisque la même « facilité de vote » n'existe pas pour cette élection.

S'agissant de l'organisation de deux élections le même jour, les auteurs de la proposition de loi mettent en avant que la concomitance des élections qui obligera à un doublement des fonctionnaires chargés de la tenue des bureaux de vote. Ils citent ainsi en exemple le fait qu' « *au lieu d'ouvrir 20 bureaux de vote à Montréal, il en faudra 40* », soit « *80 fonctionnaires réquisitionnés pour toute une journée pour cette seule ville, et autant d'assesseurs à trouver* », sachant que « *la même chose est à craindre à Bruxelles, Londres, Genève...* ».

Votre rapporteur relève cependant que le vote par correspondance électronique est une **modalité supplémentaire de vote** qui ne se substitue donc pas au vote à l'urne³. L'ouverture de cette nouvelle possibilité pour les électeurs ne permettraient donc pas de décharger, même partiellement, l'administration consulaire de son obligation de tenue des bureaux de vote.

Enfin, lors de son audition, notre collègue M. Robert Del Picchia a avancé que cette modalité de vote existe, depuis 2011, pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France et qu'il serait paradoxal qu'elle ne soit pas étendue pour l'élection des députés européens.

Avant tout examen au fond, votre commission a relevé que, contrairement à la tradition républicaine, l'adoption de cette proposition de loi interviendrait dans le délai d'un an précédant le déroulement du scrutin.

En outre, à moins de six mois du déroulement de ces élections, la modification des modalités de vote poserait des **difficultés matérielles** que lors de son audition, les représentants du ministère des affaires étrangères ont amplement exposées à votre rapporteur. Selon eux, le ministère des

¹ Dans un souci de compromis entre la proposition du Gouvernement d'organiser l'élection des conseillers consulaires en juin et le souhait du Sénat d'une élection concomitante avec les élections municipales, soit en mars, l'article 14 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 a fixé en mai l'élection des conseillers consulaires.

² À l'initiative du Sénat, l'article 18 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 prévoit, comme pour l'élection des représentants au Parlement européen, que pour le continent américain, le vote s'effectue la veille du dimanche fixée ordinairement pour les autres bureaux de vote afin d'éviter que, du fait du décalage horaire, les résultats ne soient connus des électeurs situés sur le continent américain avant leur propre vote.

³ De manière constante, le législateur n'a jamais souhaité remplacer le vote traditionnel auprès d'un bureau de vote par le vote par correspondance électronique, contrairement au vote grâce aux machines à voter qui se substitue au sein du bureau de vote au vote à l'urne.

affaires étrangères n'est pas en mesure d'organiser le scrutin pour les élections européennes avec un « vote par internet » d'ici mai 2014.

En effet, le Gouvernement estime à un an environ le **décal nécessaire à la mise en œuvre d'un « vote par internet »** qui nécessite une analyse des risques en fonction de l'importance de l'élection, du corps électoral concerné, de la taille de la circonscription ou encore des règles juridiques applicables comme le nombre de procurations et la recherche de solutions techniques en fonction de ces risques et des enjeux. De même, ce délai serait indispensable à la passation des marchés publics et à l'édiction des mesures réglementaires qui appelleraient la consultation de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). L'ensemble de ces démarches devraient être achevées avant le décret de convocation des électeurs, soit au maximum, en application de l'article 20 de la loi du 7 juillet 1977, avant le 20 avril 2013.

À cet égard, la solution existante pour les élections concomitantes des conseillers consulaires n'est pas transposable en l'état pour les élections européennes notamment à cause des différences entre ces deux élections quant à la composition des listes électorales ou au nombre des circonscriptions¹. Il conviendrait, au demeurant, de s'interroger s'il faut délivrer un identifiant unique à chaque électeur ou deux identifiants distincts pour se connecter.

Lors de son audition devant votre rapporteur, M. François Saint-Paul, directeur de l'administration consulaire et des Français de l'étranger, a ainsi estimé qu'une mise en œuvre précipitée du vote par internet pour les prochaines élections européennes pourrait engendrer des dysfonctionnements, ce qui jetterait, selon lui, un discrédit durable sur cette modalité de vote, mettant à bas les efforts entrepris depuis une décennie.

Au-delà de la question de la date d'application du texte, votre commission a relevé que l'adoption de cette proposition de loi marquerait le **franchissement d'un nouveau cap dans l'introduction du vote électronique pour les élections politiques françaises**. En effet, jusqu'à présent, le vote par correspondance électronique n'est autorisé que pour des élections pour lesquelles le vote des Français établis hors de France est isolé au sein de circonscriptions spécifiques : c'est le cas de l'élection des députés au sein de 11 circonscriptions ou celle des conseillers consulaires qui se déroulera, en mai 2014, au sein de 130 circonscriptions. En revanche, pour un électeur expatrié, la participation aux autres scrutins au suffrage direct, que ce soit l'élection du président de la République et l'élection des députés européens, ainsi qu'à un référendum national ne peuvent se faire par la voie électronique, à l'instar des électeurs votant sur le territoire national.

¹ Si l'élection européenne a lieu, du point de vue des Français établis hors de France, au sein d'une seule circonscription électorale, l'élection des conseillers consulaires se déroule au sein de 130 circonscriptions électorales.

Dans le cas des élections européennes, les Français établis hors de France votent au sein de la même circonscription que les Franciliens. Instaurer une modalité supplémentaire de vote pour les seuls électeurs établis hors de France aurait pour effet d'introduire, au sein d'une même circonscription, des modalités de vote différentes et ainsi soulever une difficulté au regard du principe constitutionnel d'égalité entre électeurs.

En outre, votre commission s'est interrogée sur les effets d'une éventuelle fraude ou erreur technique lors du vote par internet, ce qui conduirait le juge de l'élection à écarter l'ensemble des votes émis par ce moyen et, en fonction du nombre de suffrages et de l'écart des voix recueillis par les différentes listes, à annuler l'ensemble des opérations au sein de la circonscription « Ile-de-France ». Si, pour le vote traditionnel, le juge peut aisément décompter les bulletins qu'il juge viciés et les soustraire aux résultats, il est plus délicat de mesurer l'ampleur d'une erreur survenue lors du vote par correspondance électronique, qu'elle soit liée à un acte malveillant ou à une défaillance technologique, ce qui conduirait le juge à annuler l'ensemble des opérations.

À titre personnel, bien que conscient des difficultés posées, votre rapporteur a invité votre commission à adopter, à ce stade, ce texte afin de permettre un débat en séance publique sur cette question.

Cependant, à l'initiative de son président, votre commission a estimé que l'examen de cette proposition de loi devait être éclairé par les conclusions issues des travaux de la **mission d'information** confiée à notre collègue Alain Anziani et à votre rapporteur, souhaitant ainsi que le Sénat renvoie l'examen de ce texte en commission dans l'attente du rapport d'information.

Votre commission a donc décidé de déposer une **motion de renvoi en commission** qui sera présentée en séance publique et n'a pas adopté la proposition de loi.

*

* *

À l'issue de ses travaux, votre commission a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi.

En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.

En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique (Art. 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen)

Complétant par un nouveau paragraphe l'article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977, cet article prévoit d'autoriser les électeurs résidant à l'étranger de « voter par correspondance par voie électronique » pour l'élection des représentants au Parlement européen.

Cette disposition renvoie à l'article L. 330-13 du code électoral pour déterminer les conditions de mise en œuvre de cette modalité de vote. Si l'article L. 330-13 du code électoral traite de l'ensemble des modalités de vote offertes aux électeurs pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France, le renvoi pertinent porte sur le deuxième alinéa qui évoque le vote par correspondance par voie électronique. Ce renvoi aurait ainsi pour effet de prévoir que ce vote s'opère « au moyen de matériels et de logiciels permettant de respecter le secret du vote et la sincérité du scrutin » – ce qui correspond aux exigences constitutionnelles rappelées récemment par le Conseil constitutionnel¹ –, les modalités d'application relevant d'un décret en Conseil d'État.

Aussi, reprenant une formulation désormais classique, cette disposition prévoit-elle de déroger à l'article L. 54 du code électoral qui dispose que le scrutin ne dure qu'une seule journée dans la mesure où le recueil des votes par voie électronique s'opère sur une période couvrant plusieurs jours avant le vote à l'urne. Lorsque le bureau de vote ouvre, le recueil des suffrages par voie électronique est donc clos.

*

* *

À l'issue de ses travaux, votre commission a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi.

En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.

En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

¹ Confirmant la compétence du législateur, le Conseil constitutionnel a veillé au respect de la sincérité du scrutin et d'égalité du suffrage par la loi lorsqu'elle a introduit un vote par anticipation pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France (CC, 18 juillet 2013, n° 2013-673 DC).

EXAMEN EN COMMISSION

M. Antoine Lefèvre, rapporteur. – La proposition de loi de M. del Picchia prévoit, pour l'élection des représentants au Parlement européen, d'ajouter le vote par Internet aux modalités actuelles d'expression du suffrage des Français établis hors de France. Si elle était adoptée à temps, cette modification serait applicable lors des prochaines élections européennes.

La loi du 26 mai 2011 a rendu à nos compatriotes expatriés le droit de vote pour les élections européennes, dont ils étaient privés depuis 2003 à la suite du découpage en circonscriptions du territoire national. Depuis 2011 donc, les Français établis hors de France votent au sein de la circonscription « Île-de-France ». Notre collègue souhaite leur permettre, pour cette élection, de voter par correspondance électronique, c'est-à-dire par Internet. Cette modalité de vote, introduite pour la première fois en 2004, à l'initiative de notre collègue del Picchia pour l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger, est l'une des deux possibilités du vote électronique. Par vote électronique, on entend traditionnellement en France le vote par machines à voter, rendu possible dans les communes après autorisation du représentant de l'État, ou - ce qui concerne uniquement les Français de l'étranger - le vote à distance à partir d'un ordinateur, l'électeur ayant préalablement reçu un identifiant pour s'authentifier. Le vote par Internet se déroule plusieurs jours avant la date de scrutin et s'achève avant l'ouverture du bureau de vote.

Quels sont les objectifs de l'auteur de la proposition de loi ?

Le premier est de favoriser la participation électorale : les 24 et 25 mai prochains auront lieu, le même jour, l'élection des députés européens et celle, pour la première fois, des conseillers consulaires. Notre collègue redoute que les électeurs qui voteraient par Internet pour l'élection des conseillers consulaires - instituée par la loi du 22 juillet 2013 - ne se rendent pas au bureau de vote pour l'élection des députés européens, puisque la même facilité de vote n'existera pas pour cette élection.

Deuxième objectif : alléger l'organisation des élections européennes et des élections consulaires. Notre collègue indique que les bureaux de vote devront être doublés en raison des deux élections concomitantes, ce qui impliquera plus de personnel et de locaux. Sur ce point, la proposition de loi n'apporte aucune simplification car le vote électronique s'ajoute au vote à l'urne et ne s'y substitue pas. Ce serait donc un coût supplémentaire et non une voie de facilitation, les bureaux de vote devant être ouverts malgré la possibilité de voter par Internet.

Dernier objectif : aligner le droit applicable aux élections européennes sur celui réservé aux élections législatives. M. del Picchia

estime logique que les électeurs établis hors de France, qui peuvent depuis 2011 élire par Internet leurs députés, puissent également le faire pour les députés européens.

Il convient de distinguer les objections opposées par le Gouvernement à cette proposition de loi, selon qu'elles portent sur son application à court terme ou sur son fond. Pour le ministère des affaires étrangères, son application en mai 2014 est matériellement impossible. Il estime qu'il faudrait un an pour mettre en œuvre ce vote par Internet, car il convient d'analyser les risques en fonction de l'importance de l'élection, du corps électoral concerné, de la taille de la circonscription ou des règles juridiques applicables. De même, il faudrait un an pour passer des marchés publics et élaborer des mesures réglementaires après la saisine de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Or, ces démarches devraient être achevées avant le décret de convocation des électeurs, soit avant le 20 avril 2014.

Ces obstacles paraissent difficilement surmontables car la solution retenue pour le vote par Internet pour l'élection des conseillers consulaires n'est pas transposable en l'état pour celle des députés européens. En effet, les circonscriptions, les listes de candidats et les listes électorales ne seront pas les mêmes. En outre, faudra-t-il envoyer un identifiant par électeur ou un identifiant par élection, soit deux par électeur ?

Enfin, l'adoption de cette proposition de loi par le Sénat, puis par l'Assemblée à quelques mois, voire quelques semaines de l'échéance électorale, serait contraire à la tradition républicaine.

Des objections de fond ont également été formulées. Ce texte marquerait le franchissement d'un nouveau cap dans l'introduction du vote électronique pour les élections politiques françaises. Jusqu'à présent, le vote par Internet n'est autorisé que pour des élections pour lesquelles le vote des Français établis hors de France est isolé au sein de circonscriptions spécifiques, comme pour l'élection des députés au sein de onze circonscriptions ou celle des conseillers consulaires. Cette possibilité n'existe pas lorsque les Français établis hors de France votent dans la même circonscription que des Français établis en France, comme l'élection du président de la République, des députés européens ou lors d'un référendum national.

Dans le cas présent, les Français établis hors de France votent au sein de la même circonscription que les Franciliens. Instaurer une modalité supplémentaire de vote pour les seuls électeurs établis hors de France introduirait, au sein d'une même circonscription, des modalités de vote différentes et soulèverait une difficulté au regard du principe constitutionnel d'égalité entre électeurs. En effet, l'électeur, selon qu'il se situe à l'étranger ou en Île-de-France ne disposerait pas des mêmes modalités de vote.

En outre, qu'advierait-il si une fraude ou une erreur technique survenait lors du vote par Internet ? Contrairement au vote traditionnel, le juge ne peut pas aisément écarter les bulletins qu'il juge viciés. Imaginez qu'une défaillance au sein de l'urne électronique soit survenue pour les votes enregistrés entre 11 heures et midi : il serait impossible de retrouver les bulletins concernés car, une fois entrés dans l'urne électronique, ils ne sont plus traçables, en vertu du secret du vote. Un problème de cette nature pourrait conduire à l'annulation du scrutin pour la circonscription « Île-de-France ».

Enfin, dans le cadre de la mission d'information créée par notre commission, je mène depuis plusieurs mois avec notre collègue Alain Anziani des auditions sur le vote électronique. Le rapport que nous devrions rendre au début de l'année prochaine nous permettra de savoir s'il faut franchir l'étape à laquelle nous invite notre collègue del Picchia.

En dépit de ces remarques, je vous propose d'adopter cette proposition de loi qui devrait être examinée rapidement pour pouvoir être mise en œuvre d'ici les prochaines élections.

M. Jean-Yves Leconte. – Je félicite M. Lefèvre pour la qualité et l'objectivité de son rapport, quelque peu en décalage par rapport à sa conclusion...

Mme Cécile Cukierman. – Oui.

M. Jean-Yves Leconte. – Le vote électronique n'est pas gage de participation : 43 % des Français de l'étranger ont voté lors des élections présidentielles, pour lesquelles il n'y a pas de vote par Internet, et seulement 25 % pour les élections législatives, alors que le vote électronique est autorisé. Les motivations du vote ne découlent donc pas seulement des moyens mis à disposition mais aussi de l'importance accordée aux élections. Le vote électronique n'entraîne pas d'augmentation du taux de participation, mais un effet de substitution. Pour les Français de l'étranger, plus de 60 % des votes pour les élections législatives ont été exprimés par Internet, compte tenu des difficultés pour accéder physiquement aux urnes.

Il serait dommage que ce texte soit voté avant les conclusions de la mission d'information que vous menez avec M. Anziani, Monsieur le rapporteur. Lors des auditions de cette mission d'information auxquelles j'ai pu participer, plusieurs personnes entendues ont souligné que lors d'un vote physique, la confiance des électeurs repose sur la capacité personnelle des membres du bureau de vote de contrôler les opérations de vote. En revanche, pour le vote électronique, c'est bien, *in fine*, à l'opérateur technique et à son commanditaire que les électeurs doivent faire confiance. Ce transfert n'est pas anodin.

L'Assemblée nationale a choisi de coupler les élections consulaires avec le scrutin européen, alors que le Sénat souhaitait des dates différentes, d'où en mai prochain le double vote dans les consulats sur des listes

électorales différentes, ce qui pourrait justifier la proposition de loi de notre collègue. Mais en cas de vote électronique, il y aurait deux identifiants, et donc complexité accrue. En outre, prenons garde à ne pas décrédibiliser le vote électronique en voulant aller trop vite, au risque d'une inconstitutionnalité.

Parce que je suis favorable au vote électronique pour les Français établis hors de France, je voterai, avec le groupe socialiste, contre un texte qui, en dépit de ses objectifs proclamés, pourrait avoir pour effet de freiner son développement.

Mme Esther Benbassa. – Je rejoins les remarques de M. Leconte.

Mme Kalliopi Ango Ela, qui sera chef de file du groupe écologiste, sur ce texte, est favorable au vote électronique, mais elle votera contre ce texte électoraliste qui ne pourra, en tout état de cause, entrer en application pour les prochaines élections européennes.

M. Patrice Gélard. – Je salue l'initiative intelligente de M. del Picchia, qui est un ardent défenseur, de longue date, du vote électronique. Son élection sénatoriale avait été contestée car il avait utilisé des moyens électroniques pour mener sa campagne : le Conseil constitutionnel avait donné raison à nos arguments, en validant son élection et en considérant qu'Internet pouvait être utilisé pour la propagande lors des élections.

Je comprends les objections du Gouvernement, mais nous avons intérêt à adopter ce texte, auquel M. del Picchia est très attaché, sinon le vote électronique sera renvoyé aux calendes grecques. Notre groupe le votera donc, même s'il n'est pas convaincu qu'il sera possible de le mettre en œuvre pour les prochaines élections, en raison notamment des contraintes de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

M. Yves Détraigne. – J'ai déjà dit il y a quelques mois mon intérêt pour le vote électronique et ma difficulté à comprendre les réticences des pouvoirs publics. Fatalement, le développement du numérique imposera ce mode de scrutin. Je suis donc favorable à cette proposition de loi, même si des précautions sont indispensables. J'espère que le rapport de MM. Lefèvre et Anziani sera connu avant l'adoption définitive de ce texte.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Notre collègue del Picchia veut aller dans le sens du progrès et il a raison, mais soyons réalistes : il sera impossible d'appliquer ce texte aux prochaines élections européennes, puisqu'il devra être adopté par le Sénat, puis par l'Assemblée nationale et la navette devra être menée à son terme. En outre, des textes d'application seront nécessaires.

Je souhaite donc déposer une motion de renvoi en commission de cette proposition de loi plutôt que de voter contre, car ce serait un mauvais signal. Nous avons confié une mission sur le vote électronique à

MM. Lefèvre et Anziani : attendons leurs conclusions, qui pourront donner lieu à un débat en séance publique.

M. Patrice Gélard. – Mon groupe, qui en a débattu hier, souhaite un vote sur cette proposition de loi à laquelle M. del Picchia attache, je le répète, une grande importance.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je propose une motion de renvoi en commission.

La motion de renvoi en commission est adoptée.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le texte n'est donc pas adopté, mais il s'agit d'une motion positive qui permet de poursuivre la réflexion, et je m'engage, lorsque le rapport de notre mission d'information paraîtra, à ce qu'il fasse l'objet d'un débat en séance publique.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **M. Robert del Picchia**, sénateur des Français établis hors de France, auteur de la proposition de loi

Ministère des affaires étrangères

- **M. François Saint-Paul**, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

- **M. David Perez**, chef de projet *Modernisation et vote par internet* à la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Examen en commission
<p align="center">Loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen</p>	<p align="center">Proposition de loi tendant à autoriser le vote par Internet pour les Français établis hors de France pour l'élection des représentants au Parlement européen</p>	<p><i>Réunie le mercredi 4 décembre 2013, la commission a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi n° 48 (2013-2014), présentée par M. Robert del Picchia et plusieurs de ses collègues, tendant à autoriser le vote par Internet pour les Français établis hors de France pour l'élection des représentants au Parlement européen.</i></p>
<p>Art. 23. — I. — Les Français établis hors de France peuvent exercer leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen conformément aux dispositions de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.</p>	<p align="center">Article unique</p> <p>Après le IV de l'article 23 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, il est inséré un V ainsi rédigé :</p>	<p><i>En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.</i></p>
<p>II. — Toutefois, par dérogation à l'article 15 de la même loi organique :</p>		<p><i>En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.</i></p>
<p>1° La transmission au Conseil constitutionnel prévue au deuxième alinéa de ce même article 15 est remplacée par la transmission à la commission mentionnée à l'article 22 de la présente loi ;</p>		
<p>2° Le dernier alinéa du même article 15 n'est pas applicable.</p>		
<p>III. — Par dérogation aux dispositions de l'article L. 55 du code électoral, le scrutin est organisé le samedi dans les ambassades et les postes consulaires situés sur le continent américain.</p>		
<p>IV. — Tout électeur inscrit sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France choisit d'exercer son droit de vote en France ou à l'étranger dans les conditions prévues par l'article 8 de la loi organique</p>		

Texte en vigueur

—
n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée.

Texte de la proposition de loi

—

« V. — Par dérogation à l'article L. 54 du code électoral, les électeurs peuvent voter par correspondance par voie électronique dans les conditions de l'article L. 330-13 du code électoral. »

Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique

—