

Décision n° 2013-673 DC
du 18 juillet 2013

(Loi relative à la représentation
des Français établis hors de France)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi relative à la représentation des Français établis hors de France, le 28 juin 2013, par MM. Jean-Claude GAUDIN, Pierre ANDRÉ, Gérard BAILLY, Philippe BAS, René BEAUMONT, Christophe BÉCHU, Michel BÉCOT, Joël BILLARD, Jean BIZET, Pierre BORDIER, Joël BOURDIN, Mme Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, MM. François-Noël BUFFET, François CALVET, Christian CAMBON, Jean-Pierre CANTEGRIT, Jean-Noël CARDOUX, Jean-Claude CARLE, Mme Caroline CAYEUX, MM. Gérard CÉSAR, Pierre CHARON, Alain CHATILLON, Jean-Pierre CHAUVEAU, Marcel-Pierre CLÉACH, Christian COINTAT, Gérard CORNU, Raymond COUDERC, Jean-Patrick COURTOIS, Philippe DALLIER, Serge DASSAULT, Francis DELATTRE, Robert del PICCHIA, Mmes Catherine DEROCHE, Marie-Hélène DES ESGAULX, MM. Éric DOLIGÉ, Philippe DOMINATI, Mme Marie-Annick DUCHÊNE, MM. Alain DUFAUT, André DULAIT, Ambroise DUPONT, Louis DUVERNOIS, Jean-Paul EMORINE, André FERRAND, Bernard FOURNIER, Christophe-André FRASSA, Yann GAILLARD, René GARREC, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Jacques GAUTIER, Patrice GÉLARD, Alain GOURNAC, Francis GRIGNON, François GROSDIDIER, Charles GUENÉ, Pierre HÉRISSON, Michel HOUEL, Alain HOUPERT, Jean-François HUMBERT, Benoît HURÉ, Mmes Sophie JOISSAINS, Christiane KAMMERMANN, MM. Roger KAROUTCHI, Marc LAMÉNIÉ, Gérard LARCHER, Jean-René LECERF, Antoine LEFÈVRE, Jacques LEGENDRE, Dominique de LEGGE, Jean-Pierre LELEUX, Gérard LONGUET, Pierre MARTIN, Mmes Hélène MASSON-MARET, Colette MÉLOT, MM. Albéric de MONTGOLFIER, Philippe NACHBAR, Philippe PAUL, Jackie PIERRE, François PILLET, Rémy POINTEREAU, Ladislav PONIATOWSKI, Hugues PORTELLI, Mmes Sophie PRIMAS, Catherine PROCACCIA, MM. Jean-Pierre RAFFARIN, André REICHARDT, Bruno RETAILLEAU, Charles REVET, Bernard SAUGEY, René-Paul SAVARY, Michel SAVIN, Bruno SIDO, Mmes Esther SITTLER, Catherine TROENDLE, MM. François TRUCY et Jean-Pierre VIAL, sénateurs.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code électoral ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 9 juillet 2013 ;

Vu les observations en réplique présentées par les requérants, enregistrées le 10 juillet 2013 ;

Vu les nouvelles observations du Gouvernement, enregistrées le 11 juillet 2013 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative à la représentation des Français établis hors de France ; qu'ils mettent en cause la conformité à la Constitution des dispositions du paragraphe I de son article 21, du paragraphe II de son article 22 et du troisième alinéa de son article 51 ;

– SUR LE PARAGRAPHE I DE L'ARTICLE 21 :

2. Considérant que le paragraphe I de l'article 21 de la loi déférée est relatif à l'information des électeurs pour l'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ; que cette information porte sur la date de l'élection, les conditions dans lesquelles ils peuvent voter ainsi que les candidats ou la liste des candidats ; qu'elle est donnée aux électeurs par envoi électronique ou, à défaut, par envoi postal, au plus tard cinquante jours avant la date du scrutin pour l'élection des conseillers consulaires et onze jours avant la date du scrutin pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ; qu'aux termes du dernier alinéa de ce paragraphe I : « Chaque candidat ou liste de candidats peut transmettre au ministre des affaires étrangères une circulaire électorale afin qu'elle soit mise à disposition et transmise aux électeurs sous une forme dématérialisée » ;

3. Considérant que, selon les requérants, le paragraphe I de l'article 21 méconnaît le « principe fondamental reconnu par les lois de la République du droit à l'information exhaustive des électeurs par la communication à tous les électeurs des bulletins de vote et des circulaires électorales » ; qu'en ne prévoyant pas de diffusion des bulletins de vote et en prévoyant que seule la circulaire électorale transmise par chaque candidat ou liste de candidats au ministère des affaires étrangères est mise à disposition et transmise aux électeurs sous une forme dématérialisée uniquement, la loi porterait atteinte au droit à l'information des électeurs, dans la mesure où l'administration n'est pas tenue de communiquer les circulaires de tous les candidats ; qu'elle méconnaîtrait aussi l'égalité de traitement des électeurs qui ne disposent pas tous d'un accès à internet ainsi que l'égalité des candidats ou listes de candidats dans la mesure où l'administration n'est tenue de communiquer sous forme dématérialisée que les circulaires électorales qui lui ont été transmises par les candidats ou listes de candidats ;

4. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, « le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret » ; qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi... doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

5. Considérant, d'une part, qu'en prévoyant que chaque candidat ou liste de candidats peut transmettre au ministre des affaires étrangères une circulaire afin qu'elle soit mise à disposition et transmise aux électeurs par voie dématérialisée, à l'exclusion de tout envoi postal, le législateur a entendu, tout en tenant compte de la spécificité des élections dont il s'agit, en particulier de l'éloignement géographique et des aléas de l'acheminement postal, assurer une bonne information des électeurs ; qu'en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour l'exercice de la démocratie, le législateur pouvait, sans méconnaître aucune exigence constitutionnelle, prévoir que l'information serait communiquée par voie électronique aux électeurs ; que les dispositions contestées ne portent, en elles-mêmes, aucune atteinte à l'égalité entre électeurs ; qu'elles ne méconnaissent pas davantage l'égalité entre les candidats, dès lors que le ministre des affaires étrangères est tenu de mettre à disposition des électeurs et de leur

transmettre par voie dématérialisée toute circulaire que chaque candidat ou liste de candidats lui aura transmise ;

6. Considérant, d'autre part, qu'en prévoyant que tous les électeurs seront destinataires de toutes les informations énumérées par les dispositions contestées, le législateur n'a institué aucune différence entre ces électeurs ; que, dès lors, il n'a méconnu ni le principe d'égalité devant le suffrage ni le principe de la sincérité du suffrage ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les dispositions du paragraphe I de l'article 21 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucun autre principe constitutionnel, doivent être déclarées conformes à la Constitution ;

– SUR LE PARAGRAPHE II DE L'ARTICLE 22 ET LE TROISIÈME ALINÉA DE L'ARTICLE 51 :

8. Considérant que le paragraphe II de l'article 22 est relatif à l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ; que son premier alinéa prévoit que les électeurs votent dans le bureau ouvert au chef-lieu de la circonscription électorale ; que son second alinéa prévoit que, par dérogation à l'article L. 54 du code électoral, ils peuvent voter le deuxième vendredi précédant la date du scrutin dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 51 de la loi ;

9. Considérant que cet article 51 est relatif aux modalités de vote pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France ; qu'il prévoit que l'unique bureau de vote se réunit au ministère des affaires étrangères et que les membres du collège électoral y votent dans les conditions prévues aux articles L. 63 à L. 67, L. 313 et L. 314 et au second alinéa de l'article L. 314-1 du code électoral ; qu'aux termes du troisième alinéa de cet article 51 : « Les membres du collège électoral peuvent également voter le deuxième samedi précédant le scrutin, dans leur circonscription d'élection, auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire. Après passage dans l'isoloir, l'électeur remet en mains propres à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire un pli contenant son bulletin de vote dans une enveloppe. L'électeur signe ce pli ainsi que la liste d'émargement, sur laquelle figure le numéro du pli. Il est remis à l'électeur un récépissé sur lequel figurent le nom du votant et le numéro du pli. Les conditions de l'enregistrement, de la conservation et du transfert du pli au bureau de vote, de nature à respecter le secret du vote et la sincérité du scrutin, sont définies par décret en Conseil d'État » ;

10. Considérant que, selon les requérants, en permettant ainsi le vote par anticipation, par remise en mains propres sous enveloppe fermée à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire, et en renvoyant au décret le soin de définir les conditions de l'enregistrement, de la conservation et du transfert du pli au bureau de vote, le législateur n'a pas épuisé l'étendue de sa compétence ; qu'en particulier, il n'aurait pas assorti ce dispositif de garanties légales de nature à assurer le respect du secret et de la sincérité du scrutin pendant la période d'acheminement des bulletins de vote ; qu'une telle possibilité de confier à des agents de l'administration la conservation et l'acheminement des bulletins jusqu'au bureau de vote serait en tout état de cause contraire au secret du vote dont il résulte que l'ensemble des opérations électorales ne doit pas être soustrait au contrôle démocratique ;

11. Considérant que les requérants font également valoir qu'en prévoyant que le vote pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger peut avoir lieu dans les conditions du troisième alinéa de l'article 51, les dispositions du second alinéa du paragraphe II de l'article 22 de la loi ont pour effet d'exclure, pour cette élection, le bénéfice du quatrième alinéa de l'article 51 qui dispose : « Chaque liste peut désigner, auprès du bureau de vote réuni au ministère des affaires étrangères ainsi que dans chaque ambassade ou poste consulaire où le vote a lieu, un délégué chargé de suivre l'ensemble des opérations de vote » ;

12. Considérant que la dernière phrase de l'article 24 de la Constitution dispose : « Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat » ; que, selon l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires et des instances représentatives des Français établis hors de France ; qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ;

13. Considérant en premier lieu que, d'une part, le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution prévoit que le suffrage est toujours secret ; que le quatrième alinéa de ce même article dispose : « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques » ;

14. Considérant que, d'autre part, il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en

particulier, son article 34 ; que le plein exercice de cette compétence ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques ; qu'il doit en effet prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ;

15. Considérant qu'en autorisant les citoyens français établis hors de France, pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, et les membres du collège électoral, pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, à voter par anticipation dans leur circonscription d'élection en remettant en main propre à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire un pli contenant leur bulletin de vote dans une enveloppe, le législateur a entendu que l'éloignement géographique ne constitue pas un obstacle à la participation à ces scrutins du plus grand nombre d'électeurs ; qu'en elle-même, l'organisation d'une telle modalité de vote des électeurs établis hors de France ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle dès lors que sont adoptées les garanties légales assurant le respect des principes de sincérité du scrutin et de secret du vote ;

16. Considérant qu'il ressort du troisième alinéa de l'article 51 que tout électeur qui vote selon les modalités prévues par cet alinéa doit passer dans l'isoloir pour introduire son bulletin de vote dans l'enveloppe ; qu'il remet à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire un pli fermé, numéroté et signé par lui contenant cette enveloppe ; qu'à l'occasion de cette remise en main propre, l'électeur signe la liste d'émargement et se voit remettre un récépissé sur lequel figurent son nom et le numéro du pli ; qu'il résulte de ces dispositions que le législateur n'a pas privé de garanties légales les exigences constitutionnelles de sincérité du scrutin et de secret de vote ; qu'il s'est borné à renvoyer au décret le soin de définir, dans le respect de ces exigences constitutionnelles, les conditions de l'enregistrement, de la conservation et du transfert du pli au bureau de vote ; qu'ainsi, il n'a pas habilité le pouvoir réglementaire à adopter des dispositions qui mettent en cause les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires ou des instances représentatives des Français établis hors de France ; qu'il n'a donc pas méconnu l'étendue de sa compétence ;

17. Considérant en second lieu, que l'article 15 de la loi rend applicables à l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de

l'étranger les dispositions de l'article L. 67 du code électoral aux termes duquel : « Tout candidat ou son représentant dûment désigné a le droit de contrôler toutes les opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de décompte des voix, dans tous les locaux où s'effectuent ces opérations, ainsi que d'exiger l'inscription au procès-verbal de toutes observations, protestations ou contestations sur lesdites opérations, soit avant la proclamation du scrutin, soit après » ; que, dès lors, manque en fait le grief tiré de ce qu'en ne rendant pas applicable le quatrième alinéa de l'article 51 de la loi à l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, le second alinéa du paragraphe II de l'article 22 priverait les candidats de la possibilité de désigner des délégués pour surveiller les opérations de vote ;

18. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le paragraphe II de l'article 22 et le troisième alinéa de l'article 51 de la loi déferée, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

19. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de constitutionnalité,

D É C I D E :

Article 1^{er}.– Le paragraphe I de l'article 21, le paragraphe II de l'article 22 et le troisième alinéa de l'article 51 de la loi relative à la représentation des Français établis hors de France sont conformes à la Constitution.

Article 2.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 18 juillet 2013, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Valéry GISCARD d'ESTAING, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.