

Nouvelle législation sur le vote des Français de l'étranger

Saisi par le Premier ministre, en application des articles 46 et 61 (1^{er} alinéa) de la Constitution, de la loi organique modifiant 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, le Conseil constitutionnel a, par la décision n° 2005-518 DC du 13 juillet 2005, déclaré ce texte conforme à la Constitution.

La loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005 modifiant 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 a été publiée au J.O. du 22 juillet 2005.

Voir la loi organique du 31 janvier 1976 modifiée par la loi organique du 20 juillet 2005

Voir la loi organique modificative du 20 juillet 2005

Commentaire

Le Gouvernement s'est engagé à réformer l'exercice du droit de vote des Français résidant hors de France au nom de la simplification des procédures administratives.

La complexité des règles actuellement applicables n'encourage en effet guère les intéressés à s'inscrire et, quand ils le font, les laissent souvent dans l'ignorance ou l'incertitude quant aux conséquences de cette inscription.

Comme le Conseil constitutionnel a pu le relever lors de l'élection présidentielle de 2002 et le référendum de 2005, elle suscite des déconvenues regrettables lors des opérations de vote.

Pour y remédier, le Gouvernement a déposé deux textes sur le bureau des assemblées :

- Un projet de loi organique modifiant 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 ;
- Un projet de loi simple modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'assemblée des Français de l'étranger.

Après les avoir quelque peu modifiés, le Parlement a adopté définitivement ces deux textes le 12 juillet 2005.

Le Premier ministre a aussitôt transmis au Conseil constitutionnel la loi organique, au titre du premier alinéa de l'article 61 de la Constitution.

La loi ordinaire n'a pas été déférée.

Par décision n° 2005-518 DC du 13 juillet 2005, la loi organique a été déclarée conforme à la Constitution.

I - Régularité de la procédure

Le projet de loi organique a été enregistré à la présidence du Sénat le 20 avril 2005. Sa discussion n'a commencé que le 12 mai, soit après le délai de réflexion de 15 jours fixé par l'article 46 de la Constitution.

Même s'il ne s'agit pas d'une loi relative au Sénat, elle a été adoptée en termes conformes par les deux assemblées.

La procédure prévue par l'article 46 a donc été respectée.

Quant à la loi simple, le second alinéa de l'article 39 de la Constitution dispose que « les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat », ce qui a été le cas en l'espèce.

II - Économie générale des deux lois votées le 12 juillet 2005

Des listes électorales spécifiques étaient établies pour l'élection du Président de la République, ce même dispositif valant pour un référendum.

Des listes spéciales distinctes servaient à l'élection à l'assemblée représentant les Français de l'étranger, élue au suffrage universel depuis 1982.

Cette assemblée était le Conseil supérieur des Français de l'étranger jusqu'en 2004. C'est l'Assemblée des Français de l'étranger depuis cette date.

Le législateur fusionne ces deux listes tout en leur appliquant, dans la mesure du possible, les règles de droit commun relatives à l'établissement des listes électorales.

En vertu de l'article 6 de la Constitution, la loi relative à l'élection du Président de la République a le caractère organique.

La loi ordinaire concerne exclusivement l'Assemblée des Français de l'étranger. Les modifications apportées à cette loi se bornent au demeurant à tirer les conséquences de la loi organique sur ladite assemblée.

Les lois examinées simplifient les procédures sur quatre points :

- Une seule liste électorale, dite consulaire, sera utilisée pour tous les scrutins intéressant les Français de l'étranger, par fusion des listes actuellement établies séparément, d'une part pour l'élection présidentielle et le référendum, d'autre part pour l'élection de l'Assemblée des Français de l'étranger ;
- Une seule procédure sera suivie pour la préparation de la liste électorale de chaque circonscription, sous le contrôle de la même commission locale et selon le même calendrier ;
- Chaque fois que possible, les procédures seront celles du droit commun, par exemple pour l'inscription des jeunes électeurs de 18 ans ou pour les délais de recours ;
- Des bureaux de vote supplémentaires pourront être ouverts dans les zones géographiques à forte densité de résidents.

Quelques particularités subsistent, comme l'existence d'une commission électorale centrale, siégeant au ministère des affaires étrangères et compétente pour l'établissement définitif des listes électorales préparées localement.

Comme par le passé, cette commission :

- Interviendra également comme commission centrale de recensement des votes pour l'élection présidentielle et le référendum,
- Fera aussi fonction de commission locale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle.

III - Ces dispositions posent-elles des questions de constitutionnalité ?

La loi organique ne modifie pas sensiblement le droit existant.

On peut même considérer qu'elle réduit le particularisme du vote des Français résidant à l'étranger en prenant mieux en compte le droit commun électoral, ce qu'illustrent très clairement les dispositions relatives à la propagande électorale et à la matière pénale.

De plus, elle procède à une répartition, plus conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, entre le domaine de la loi organique et celui du règlement.

1. La conformité aux dispositions du troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution (« Le suffrage est toujours universel, égal et secret ») ne fait pas de doute.

S'agissant en particulier de l'égalité devant le suffrage, le législateur a pris les précautions idoines pour qu'aucune catégorie de Français de l'étranger ne soit indûment empêchée de voter et pour qu'aucune ne puisse voter deux fois.

A cet effet, le projet prévoit deux modes d'inscription :

- Inscription à la demande de toute personne « établie » dans la circonscription et effectuant spontanément cette démarche. C'est la reprise du droit existant pour l'élection présidentielle ;
- Inscription automatique (sauf refus de leur part) des personnes immatriculées au consulat. Il s'agit là d'une simplification du système existant pour l'élection de l'assemblée des Français de l'étranger.

Par ailleurs, certaines garanties sont prises :

- La double inscription sur les listes consulaires est interdite ;
- Le vote par procuration s'exerce dans les conditions de droit commun.

2. En 1976 (n° 75-62 DC du 28 janvier 1976, cons. 3), le Conseil constitutionnel avait « déclassé » (sans censurer) l'article 20 de la loi organique qui rendait celle-ci applicable au référendum. Les règles applicables au référendum ne sont en effet pas rangées par la Constitution dans les matières organiques.

L'article 20 de la loi du 31 janvier 1976 n'étant pas modifié par la loi organique examinée, et toutes les dispositions de celle-ci portant (même si ce n'est exclusivement) sur l'élection présidentielle, il n'y a lieu d'opérer aucun déclassement

3. La loi organique maintient l'interdiction de la propagande à l'étranger et la loi ordinaire reproduit cette prohibition pour l'élection de l'Assemblée des français de l'étranger.

En 1976, le Conseil constitutionnel n'avait pas jugé l'interdiction de propagande à l'étranger contraire à la Constitution.

Bien qu'il demeure, le principe de l'interdiction est atténué de deux manières différentes.

D'une part, certaines formes de propagande sont formellement autorisées, comme elles l'étaient, au demeurant, sous l'empire des dispositions antérieures : il s'agit de l'envoi du matériel électoral aux électeurs ou de son affichage dans les locaux dépendant de l'administration française.

D'autre part, si toute autre forme de propagande est interdite, cette interdiction est posée « sans préjudice » des dispositions du droit de la Communauté et de l'Union ainsi que de la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles. Ces précisions ont été apportées sur amendement voté au Sénat avec l'accord du Gouvernement.

Les débats parlementaires révèlent que le législateur a entendu se référer plus particulièrement à la Charte des droits fondamentaux, à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 3 du protocole n°1 à la Convention, qui consacrent la liberté d'expression politique dans les Etats concernés.

L'un des auteurs de l'amendement a invoqué l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, le 20 mars 1995, dans l'affaire Piermont contre France. Cet arrêt avait condamné la France pour violation de l'article 10 de la Convention relatif à la liberté d'expression, pour avoir expulsé de Polynésie Mme Piermont, citoyenne allemande, écologiste, membre du Parlement européen, qui y avait tenu des propos publics favorables à l'indépendance et hostiles aux essais nucléaires.

Encore qu'elle puisse apparaître superfétatoire, la réserve des engagements internationaux ne soulève pas de problème constitutionnel. Dans le silence de la loi, les articles 55 ou 88-1 (selon le cas) de la Constitution permettraient en tout état de cause d'écarter la prohibition de la propagande électorale à l'étranger au profit d'une norme européenne ou d'un traité international.

Certaines formes de propagande font, par ailleurs, l'objet de sanctions pénales.

L'article 11 de la loi organique du 31 janvier 1976, que la loi nouvelle ne modifie pas, complète en effet le principe d'interdiction en renvoyant aux interdictions prévues aux articles L. 49, L. 50 et L. 52-1 du code électoral, qui prohibent, sous diverses conditions de délais, la distribution de matériel électoral, l'usage de publicité commerciale et la promotion publicitaire des réalisations d'une collectivité.

Toute infraction à ces interdictions était pénalement sanctionnée d'une amende spécifiquement prévue par le deuxième alinéa de l'article 16 de la loi organique de 1976.

Si cet alinéa est supprimé, ces interdictions n'en demeurent pas moins sanctionnées pénalement par les articles du code électoral portant dispositions pénales, auxquels renvoient désormais de manière globale les nouvelles dispositions (article 16 de la loi de 1976, dans sa rédaction issue du 6° de l'article. 3 de la loi organique examinée).

En matière de propagande, seule échappe à la répression l'interdiction posée par l'article L. 50 (interdiction faite à tout agent public de distribuer du matériel électoral), dont la sanction est assurée par l'article R. 94 du code électoral, qui définit une contravention et n'est pas applicable. Ceci ne pose pas de problème de constitutionnalité.

En renvoyant pour les infractions à la propagande, mais aussi pour tous les autres manquements à la discipline électorale, à l'ensemble des

dispositions pénales de droit commun et en supprimant les infractions spécifiques, le législateur a considérablement simplifié et clarifié le droit applicable.

4. Enfin, la loi organique procède à une répartition, plus conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, entre le domaine de la loi organique et celui du règlement.

En 1976, le Conseil constitutionnel avait accepté un renvoi assez large au pouvoir réglementaire :

- L'article 9, par exemple, prévoyait un décret en Conseil d'État pour adapter les dispositions législatives applicables en France aux conditions de fonctionnement des centres de vote ;
- L'article 15 rendait applicables les dispositions de l'article 28 du décret n° 64-231 du 14 mars 1964 relatifs aux modalités de recours contentieux, ce qui avait pour effet et pour inconvénient de donner valeur organique à des dispositions figurant dans un décret...

Toutefois, en 1995, le Conseil a durci sa jurisprudence. Dans une décision du 11 janvier 1995 sur une loi organique modifiant précisément la loi organique du 31 janvier 1976 (Décision n° 94-353/356 DC du 11 janvier 1995, cons. 13), il a estimé « qu'en permettant au pouvoir réglementaire non pas seulement de fixer certaines modalités d'application d'une loi organique prise en application de cet article, mais encore d'adapter les dispositions de celle-ci en vue d'assurer le fonctionnement de certains bureaux de vote à l'étranger, le législateur a méconnu la compétence exclusive qui est la sienne en application de l'article 6 de la Constitution ».

Cette jurisprudence a été prise en compte par le Parlement puisque :

- A été supprimée la référence au décret en Conseil d'Etat pour « adapter » les dispositions du code électoral,
- Ont été ajoutées les dispositions du code électoral applicables à l'établissement et au contrôle de la régularité des listes électorales « sous réserve des dispositions de la présente loi organique »,
- Ont été renvoyées non plus au décret de 1964, mais à la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel les modalités de recours contentieux.

On pourrait se demander pourquoi ce que peut faire la loi de 1962 (renvoyer à un décret), la loi de 1976 ne le peut pas. En renvoyant à la loi du 6 novembre 1962, la loi examinée ne renvoie-t-elle pas, par ricochet, à l'article 30 du décret du 8 mars 2001 « pris en application » de la loi du 6 novembre 1962 ?

La raison en est que « les dispositions de cette loi (de 1962) ayant été adoptée par le Peuple français à la suite d'un référendum et constituant l'expression directe de la souveraineté nationale, le Gouvernement s'est vu conférer les pouvoirs les plus larges pour prendre l'ensemble des mesures nécessaires pour en assurer l'application » (9 avril 1995, Mme Néron, Rec. p. 53).

Conclusion

Les deux lois rencontrent en grande partie les préoccupations exprimées par le Conseil constitutionnel dans ses observations sur l'élection présidentielle (Cf. observations sur l'élection du Président de la République des 21 avril et 5 mai 2002 (délibération du 7 novembre 2002, J. O. du 15 novembre 2002, p. 18 808)).

Celles-ci portaient sur deux points :

- L'amélioration de la tenue des listes électorales des centres de vote des Français de l'étranger ;
- La possibilité de faciliter le vote des Français inscrits sur une liste électorale consulaire, mais présents dans leur commune nationale de rattachement le jour du vote.

L'application du nouveau dispositif sera assortie des mesures d'information appropriées. On pense notamment aux inscriptions d'office qui, requérant l'accord des intéressés, devront s'accompagner, comme le précisera le décret d'application, de renseignements sur les conséquences de leur inscription.