

### Décision n° 2013-673 DC du 18 juillet 2013

#### *Loi relative à la représentation des Français établis hors de France*

Le projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France a été délibéré en Conseil des ministres le 20 février 2013. Après que la procédure d'urgence a été engagée par le Gouvernement, il a été adopté par le Sénat le 19 mars 2013 puis par l'Assemblée nationale le 14 mai 2013. La commission mixte paritaire, réunie le 22 mai 2013, n'est pas parvenue à élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion. L'Assemblée nationale a adopté le texte en nouvelle lecture le 21 juin 2013. Le Sénat a adopté cette version conforme le 27 juin 2013. La loi a été déférée au Conseil constitutionnel le lendemain par plus de soixante sénateurs.

Les requérants ne mettaient en cause que deux ensembles de dispositions : d'une part, les règles d'acheminement de la propagande et des bulletins pour l'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger et, d'autre part, certaines des modalités particulières de vote, pour l'élection à cette même assemblée et pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Dans sa décision du 18 juillet 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

Un mémoire complémentaire en réplique aux observations du Gouvernement entendait mettre en cause deux autres articles de la loi. Le Conseil constitutionnel a estimé que le champ de la saisine des requérants est déterminé par l'acte de saisine et il n'a pas examiné ces articles. Cette solution confirme une jurisprudence antérieure selon laquelle le Conseil constitutionnel avait déjà eu l'occasion d'estimer qu'il n'est pas saisi par les nouvelles conclusions produites à l'occasion de mémoires en réplique des requérants<sup>1</sup>.

Il n'a soulevé d'office aucune question de constitutionnalité.

---

<sup>1</sup> Décisions n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003, *Loi relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité* et n° 2004-492 DC du 2 mars 2004, *Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*.

## I. – Historique de la représentation des Français établis hors de France

Le décret n° 48-1090 du 7 juillet 1948 avait créé le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE) chargé de fournir au ministre des affaires étrangères « *des avis sur les questions et projets intéressant les Français domiciliés à l'étranger ou l'expansion française* ». Ce conseil comptait 55 membres. En outre, la loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948 avait prévu trois sièges pour assurer la représentation des Français de l'étranger au Conseil de la République.

La Constitution de 1958 a, dès l'origine, prévu en son article 24 que les Français établis hors de France sont représentés au Sénat. Les sénateurs furent portés de trois à six en 1959 puis à neuf en 1962. Le CSFE a été plusieurs fois réformé et notamment par la loi du 7 juin 1982<sup>2</sup> qui est toujours en vigueur. Cette loi a instauré l'élection au suffrage universel direct des délégués au CSFE. Les sénateurs des Français de l'étranger, portés au nombre de douze par la loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France, sont élus par des membres élus du CSFE.

Réformé encore en 1990, le CSFE a été transformé en Assemblée des Français de l'étranger (AFE) par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2004-805 du 9 août 2004. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ensuite prévu que les Français établis hors de France sont également représentés à l'Assemblée nationale. Désormais, l'AFE, présidée par le ministre des affaires étrangères, comprend 191 membres :

- 11 députés et 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France ;
- 12 personnalités qualifiées nommées par le ministre des affaires étrangères pour six ans ;
- 155 membres élus au suffrage universel direct renouvelables par moitié tous les trois ans. À cet effet, ces élus sont répartis en deux séries A et B. Au sein de chacune de ces séries, les sièges sont répartis entre 52 circonscriptions électorales, pourvus au scrutin majoritaire dans les 19 circonscriptions où le nombre de sièges n'excède pas 2 et au scrutin de liste à la représentation proportionnelle dans les autres circonscriptions.

Les 155 membres élus de l'AFE et les 11 députés constituent le corps électoral pour l'élection des sénateurs des Français de l'étranger.

---

<sup>2</sup> Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

## II. – Présentation de la loi déferée

La loi relative à la représentation des Français établis hors de France comportait initialement 37 articles répartis en 4 chapitres (chapitre I<sup>er</sup> – Les conseils consulaires ; chapitre II – L'Assemblée des Français de l'étranger ; chapitre III – Désignation des délégués consulaires pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, chapitre IV – Dispositions diverses et finales).

La loi définitivement adoptée comporte 60 articles regroupés en quatre titres et une annexe. Les quatre titres sont les suivants :

- Titre I<sup>er</sup> : Les instances représentatives des Français établis hors de France (articles 1<sup>er</sup> à 13).
- Titre II : Élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (articles 14 à 39).
- Titre III : Élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France (articles 40 à 56).
- Titre IV : Dispositions diverses et finales (articles 57 à 60).

Le titre I<sup>er</sup> regroupe désormais les seules dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des instances représentatives des Français établis hors de France (Conseils consulaires et AFE). Le titre II comprend les dispositions relatives aux élections dans ces instances. Le titre III intègre les dispositions propres à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, ce qui permet l'abrogation de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959.

Le projet de loi délibéré le 20 février 2013 en Conseil des ministres réforme profondément cette représentation des Français établis hors de France. Les dispositions correspondantes de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 sont abrogées. Selon son exposé des motifs, cette réforme « *s'articule autour de trois axes* :

« – *Au niveau local, la création de conseils consulaires composés de conseillers consulaires, élus au suffrage universel direct dans le cadre des circonscriptions consulaires, afin de favoriser l'émergence d'élus de proximité ;*

« – *Au niveau central, une assemblée des Français de l'étranger (AFE) composée de quatre-vingt-un membres élus en leur sein par les conseillers consulaires et qui, dans ce format plus resserré, se verra confirmée dans son*

*rôle d'expertise et d'instance représentative des Français établis hors de France ;*

*« – Au niveau national, un élargissement du collège électoral sénatorial, composé désormais des députés élus par les Français établis hors de France, des conseillers consulaires et, pour une meilleure représentativité démographique, de délégués consulaires désignés au suffrage universel direct en même temps que les conseillers consulaires. »*

Par ailleurs la loi n° 2013-498 du 13 juin 2013 portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger a fait l'objet d'une adoption parlementaire plus rapide alors qu'elle avait été délibérée au même Conseil des ministres que la loi relative à la représentation des Français de l'étranger. Cette loi comporte un article unique qui, d'une part, reporte d'au maximum une année l'expiration du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger élus au titre de la série B (Europe, Asie et Levant) dont le renouvellement était prévu en juin 2013, et d'autre part, proroge le mandat des membres nommés de cette assemblée dont le renouvellement était également prévu en juin 2013.

Le Conseil constitutionnel a jugé cette loi conforme à la Constitution par sa décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013. Il a relevé que le législateur avait ainsi entendu permettre l'application sans délai de la réforme générale, en cours d'adoption, de la représentation des Français établis hors de France. En évitant qu'il soit porté atteinte à la sincérité du suffrage en organisant l'élection de ces membres concomitamment à l'adoption de cette réforme, le législateur a poursuivi un but d'intérêt général. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'au regard de la durée totale de prorogation résultant de la combinaison de la loi du 15 juin 2011 et de la loi déferée, cette prorogation ne porte pas atteinte au principe selon lequel les électeurs doivent être appelés à exercer leur suffrage selon une périodicité raisonnable.

### **III. – Les dispositions contestées**

#### **A. – Le paragraphe I de l'article 21**

L'article 14 de la loi déferée prévoit une élection des conseillers consulaires au suffrage direct et une élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger par les conseillers consulaires.

Le paragraphe I de l'article 21 prévoit que les électeurs sont informés de la date de l'élection, des conditions dans lesquelles ils peuvent voter ainsi que des

candidats ou de la liste des candidats, 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 celle des conseillers à l'AFE. 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* ». Le paragraphe II du même article, relatif à la présentation des bulletins de vote (nom du candidat et celui de son remplaçant ou titre de la liste et noms des candidats), précise que les candidats ou listes de candidats remettent leurs bulletins de vote au chef-lieu de leur circonscription électorale. Le paragraphe III prévoit les modalités de prise en charge par l'État de certains frais liés aux dépenses électorales.

Les sénateurs en invoquant la « *violation de plusieurs principes constitutionnels concernant la propagande électorale* » contestaient seulement le paragraphe I de l'article 21. Selon les requérants, était méconnu un « *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* ». Plus précisément, ils soutenaient 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 uniquement sous une forme dématérialisée, la loi portait 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. Ils faisaient également valoir que la loi portait atteinte à l'égalité de traitement des électeurs qui ne disposent pas tous d'un accès à internet, ainsi qu'à 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 les listes de candidats.

Tout d'abord, le Conseil a relevé que le législateur, 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, avait entendu assurer une bonne information des électeurs tout en tenant compte de la spécificité des élections en question, et en particulier de l'éloignement géographique (certaines circonscriptions peuvent être très vastes) et des aléas de l'acheminement postal. Le Conseil a repris le passage d'un considérant de sa décision du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*<sup>3</sup>, tout en l'adaptant au contexte de la loi déférée : « *en*

---

<sup>3</sup> Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 12.

*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 »* (cons. 5). Le Conseil a jugé que les dispositions contestées ne portaient, en elles-mêmes, aucune atteinte à l'égalité entre électeurs et ne méconnaissaient pas davantage l'égalité entre les candidats. Il résulte en effet des dispositions contestées que le ministre des affaires étrangères est tenu de mettre à disposition des électeurs et de leur transmettre par voie dématérialisée toute circulaire qui lui aura été transmise par chaque candidat ou liste de candidats.

Pour le reste, le législateur a prévu que tous les électeurs sont destinataires de toutes les informations que les dispositions contestées énumèrent (date de l'élection, conditions dans lesquelles ils peuvent voter, candidats ou liste de candidats). Il n'a institué entre eux aucune différence. Dès lors, n'a été méconnu ni le principe d'égalité devant le suffrage ni le principe de la sincérité du suffrage.

Le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les dispositions du paragraphe I de l'article 21 de la loi déferée en précisant qu'elles ne méconnaissent aucun autre principe constitutionnel.

## **B. – Le paragraphe II de l'article 22 et le troisième alinéa de l'article 51**

La saisine mettait en cause la faculté nouvelle de vote par anticipation, par remise en mains propres sous enveloppe fermée à l'ambassadeur ou au chef du poste consulaire, et le renvoi au décret de la définition des conditions de l'enregistrement, de la conservation et du transfert du pli au bureau de vote.

Cette faculté est permise pour l'élection des sénateurs par le troisième alinéa de l'article 51 de la loi et pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger par le second alinéa du paragraphe II de l'article 22, qui renvoie au troisième alinéa de l'article 51. Le troisième alinéa de l'article 51 dispose :

*« 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. »*

Ainsi pour l'élection des sénateurs, la loi, qui ne retient pas le vote par internet, prévoit une seconde modalité de vote alors qu'en son état actuel l'article 21 de l'ordonnance du 4 février 1959 précitée ne mentionne qu'une seule modalité de vote : le vote à l'urne au ministère des affaires étrangères à Paris où se réunit le collège électoral. Cette seconde modalité de vote est limitée au vote dans la circonscription d'élection, contrairement à ce que prévoyait initialement le projet de loi. Par amendement ont également été ajoutés la remise d'un récépissé ainsi que le renvoi à un décret en Conseil d'État pour définir « *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* ».

Les requérants contestaient, d'une part, le principe de cette possibilité de vote par remise à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire, en soutenant qu'il en résultait une atteinte au principe du secret du vote et à la sincérité du scrutin. D'autre part, ils faisaient valoir que le renvoi au décret méconnaissait la compétence du législateur pour fixer les règles électorales. L'essentiel de l'argumentation consistait à faire valoir que, pendant la période de conservation et d'acheminement par l'administration diplomatique ou consulaire, des bulletins de vote, les opérations de vote seraient soustraites au contrôle démocratique par les candidats, par les personnes qu'ils désignent pour surveiller le scrutin et par le public.

Le Conseil n'a pas fait droit à cette argumentation. Il a rappelé d'une part, la compétence du législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, pour les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires et des instances représentatives des Français établis hors de France et, d'autre part, l'exigence constitutionnelle, pour le législateur, d'exercer pleinement sa compétence sans renvoyer au décret le soin de définir des règles qui relèvent du domaine de la loi.

Sur le principe, le Conseil constitutionnel a estimé qu'en permettant cette nouvelle modalité de vote, 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* » et a jugé « *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* » (cons. 15).

S'agissant des modalités prévues par la loi, le Conseil a jugé qu'elles ne privaient pas de garanties légales ces exigences constitutionnelles. Le Conseil a en effet relevé que les dispositions contestées prévoient que l'électeur doit passer par l'isoloir pour mettre son bulletin de vote dans l'enveloppe, que cette enveloppe est elle-même mise sous pli fermé, numéroté et signé par l'électeur qui la remet en mains propres à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire. L'électeur signe concomitamment la liste d'émargement. Ce dispositif paraît d'ailleurs plus sécurisé que le vote par correspondance.

S'agissant du renvoi au décret, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'avait pas pour objet d'habiliter le pouvoir réglementaire à adopter des dispositions relevant du domaine de la loi. Le législateur s'est en effet « *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* » (cons. 16).