

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E



**GROUPE UMP**

*Le Président*

Monsieur Jean-Louis DEBRE  
Président  
Conseil Constitutionnel  
2 rue de Montpensier  
75001 PARIS

Paris, le 10 juillet 2013

Monsieur le Président,

Nous avons l'honneur de transmettre au Conseil Constitutionnel un mémoire en réplique aux observations du Gouvernement concernant notre saisine sur la loi relative à la représentation des Français établis hors de France.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Jean-Claude GAUDIN

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Les Sénateurs auteurs de la saisine sur la loi relative à la représentation des Français entendent apporter des observations complémentaires, en réplique au mémoire que le gouvernement a adressé au Conseil Constitutionnel.

Les auteurs du recours maintiennent leurs précédents arguments et jugent opportun de répliquer aux observations du Gouvernement tant sur les dispositions précisées dans le mémoire initial et d'apporter les précisions suivantes sur la question du découpage des circonscriptions.

### **I - Refus d'une information complète des électeurs**

Sur le refus d'une information complète des électeurs par les moyens traditionnels, en particulier, la transmission de la profession de foi des électeurs, les observations du Gouvernement ne répondent pas clairement sur le cas des nombreux Français de l'étranger qui ne disposent pas d'internet (particulièrement les personnes âgées), ne peuvent y accéder dans certains pays ou rencontrent des difficultés pour s'en servir à l'occasion d'une élection. Il est, par ailleurs, avéré que, lors des élections précédentes de l'AFE ou des députés, de nombreux électeurs, particulièrement ceux qui disposaient d'un système Apple, soit n'ont pu voter par internet, soit n'ont pu le faire qu'au prix de téléchargements d'applets java qui sont loin d'avoir toujours fonctionné. Dès lors qu'un nombre important d'électeurs seraient appelés à voter sans connaître les programmes des candidats, il est porté atteinte gravement au droit des électeurs à l'information, et donc à la sincérité du scrutin qui implique la clarté du choix de l'électeur. Avec cette loi, il ne fait aucun doute que l'information des électeurs ne sera pas garantie par la puissance publique, mais fonction du matériel informatique des électeurs. Le gouvernement ne peut à la fois soutenir une volonté d'appliquer le droit commun électoral, constamment affirmée lors des débats, et s'en affranchir lorsqu'il s'agit du droit constitutionnel de l'électeur à l'information.

Le coût des élections précédentes ne saurait être invoqué pour priver les électeurs de l'information à laquelle ils ont droit car il ne s'agit pas d'un argument constitutionnel. Les pouvoirs publics sont tenus d'engager les crédits nécessaires dès lors qu'il s'agissait d'une élection se déroulant à l'étranger. On n'imagine pas, en France, une réduction de l'information des électeurs, motivée par le seul coût du matériel et des communications. Si l'argument du coût devait être invoqué, il y aurait un traitement discriminatoire entre électeurs selon qu'ils résident en France ou à l'étranger.

### **II - La nouvelle forme de vote**

#### **1) Absence de réponse véritable sur le caractère législatif des règles devant présider au transport des enveloppes contenant les bulletins**

Les observations du Gouvernement éludent en réalité la question du domaine législatif ou réglementaire des modalités essentielles de la nouvelle forme de vote. Nous maintenons, par conséquent, les arguments de notre mémoire sur ce point particulièrement important.

Il est clair que les enveloppes de scrutin disparaissent du paysage législatif durant tout leur transport du poste diplomatique ou consulaire jusqu'à leur arrivée dans les bureaux de vote, soit à Paris, soit, pour l'élection des conseillers consulaires, au chef-lieu de la circonscription.

Aucune garantie législative de contrôle démocratique du sort de ces bulletins n'est prévue par la loi votée durant toute cette période de transport.

Certes, il est allégué que des membres du personnel diplomatique ou consulaire transporteront les bulletins. Mais cette assurance n'est pas une garantie essentielle de ce mode de vote inédit. Or, la loi est totalement muette même sur la qualité de la personne chargée du transport. Il n'est même pas précisé que le transporteur devra être de nationalité française. Ni le grade ni la qualité précise du transporteur (fonctionnaire, agent public ou particulier) ne sont précisés. En 1977, le Sénat avait estimé que, compte tenu de l'importance du domaine électoral, le transport ne pouvait être confié qu'à des magistrats et non à des fonctionnaires malgré la présomption de probité qui s'attache naturellement à la qualité de membre du corps diplomatique ou consulaire.

L'épisode des urnes balladeuses de 1977 montrent que le Parlement a été très préoccupé par une telle absence de contrôle, le Président de la Commission des Lois du Sénat, M. Jozeau-Marigné estimant, au nom de la Commission que cette question du contrôle du transport ne pouvait être traitée que par la loi, et refusant qu'elle le soit par décret. Le rapporteur de l'Assemblée nationale et M. Forni, s'exprimant au nom du groupe socialiste, formulaient les plus expresses réserves sur un tel transport sans contrôle. Ce rapporteur estimant, d'ailleurs, que les résultats du scrutin, si le transport des urnes devait être accepté, serait jugés problématiques et douteux par l'opinion.

## **2) Absence de contrôle démocratique du transport des enveloppes**

Les observations du gouvernement se réfèrent, pour l'élection des conseillers consulaires à l'article L 67 du code électoral qui s'appliquerait à toutes les opérations de vote, y compris le transport des enveloppes. Toutefois, l'article L 67 ne prévoit ce contrôle que « *dans tous les locaux où s'effectuent ces opérations* ». Il s'agit, aux termes du premier alinéa de cet article, des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de décompte des voix). Le transport de bulletins de l'étranger en France n'est absolument pas prévu par cet article. Un avion, une voiture, le train ou un bateau ne sont pas des locaux où s'effectuent les opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de décompte des voix au sens de l'article L 67 du code. Au demeurant, l'article L 67 n'est déclaré applicable par l'article 29 ter que « *sous réserve des dispositions du présent titre.* »

C'est d'ailleurs, pour répondre en partie à cette objection que le dernier alinéa de l'article 33 octiès dispose que « *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.* » En effet, l'article L 67 du code ne visait pas expressément les lieux et conditions de conservation des bulletins entre le moment où l'électeur remet son enveloppe de scrutin au poste diplomatique ou consulaire et celui où l'enveloppe est amenée du poste à Paris ou au chef-lieu de circonscription pour le recensement général des votes.

Le dernier alinéa de l'article L 67 aurait été inutile, si cette phase de la consultation n'était pas totalement distincte de ce qui se pratique sur le territoire français. Nous estimons d'ailleurs que les règles de conservation des enveloppes avec les bulletins durant cette phase, entre la remise de l'enveloppe par l'électeur jusqu'au départ du pli contenant l'ensemble des enveloppes relèvent du domaine de la loi, s'agissant d'une modalité substantielle de ce mode de vote et non pas d'un simple détail d'application.

Or, on ne peut que constater que le dernier alinéa de l'article 33 octiès relatif au contrôle démocratique des candidats et listes n'est applicable qu'aux élections sénatoriales et qu'il a

été explicitement exclu pour les élections des conseillers consulaires. Le dernier alinéa de l'article 29 déciès (22) de la loi est, en effet, ainsi conçu : « Ils (=les électeurs) peuvent, par dérogation au même article L. 54, voter le deuxième vendredi précédant la date du scrutin, dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 51 de la présente loi. » Le quatrième alinéa de l'article 33 octiès (51) relatif au contrôle démocratique des candidats sous listes est explicitement exclu.

Les observations du Gouvernement comparent le nouveau mode de vote contesté à une variante du vote par correspondance. Or, il a été précisé à plusieurs reprises durant les travaux préparatoires qu'il s'agissait bien de deux modes de vote distinct et non comparables. Il suffit d'examiner les différentes étapes du nouveau mode de vote pour constater qu'il s'agit de deux modes très différents.

### **III – Le caractère contestable du découpage**

#### *Sur l'article 25 de la loi et la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution*

Selon l'article 25 de la loi, les conseillers consulaires sont élus dans le cadre de circonscriptions consulaires délimitées conformément à un tableau annexé à la loi. Or, ce tableau ne détermine pas le nombre de sièges à pourvoir au sein de ces circonscriptions.

Le nombre de sièges à pourvoir est déterminé selon le nombre de Français inscrit au Registre des Français de l'étranger, qui est publié chaque année au Journal officiel. Le nombre de siège à pourvoir dépend donc des chiffres publiés par le Ministère des Affaires étrangères.

Ainsi n'est-il pas possible de prévoir le nombre de grands électeurs qui composeront le collège électoral des sénateurs en 2017 ou en 2020.

Or, dans la décision des 16 et 20 avril 1982, le Conseil constitutionnel avait pu estimer qu'il « n'appartient qu'à la loi de fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires au nombre desquelles il y a lieu d'inclure celles relatives à la composition et aux modalités de l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger dans la mesure où cet organisme participe avec le Sénat à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France ». Cette jurisprudence a été confirmée, alors que le Conseil supérieur était devenu, en 1983, le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France en 1999.

Il n'appartient qu'à la loi de prévoir le nombre précis de grands électeurs et dans quelles circonscriptions ils doivent être élus.

#### *- Sur l'article 19, paragraphe 2, 2<sup>e</sup> alinéa et la méconnaissance du principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions.*

Prenons un exemple. D'après le nombre de Français inscrits au Registre des Français de l'étranger pour 2013, la circonscription Allemagne, Autriche, Slovaquie, Slovénie et Suisse, compterait 11 élus à l'Assemblée des Français de l'étranger. Rappelons qu'ils seraient élus par les 35 conseillers consulaires de la circonscription.

Or, le paragraphe 2, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'article 19 de la loi prévoit une parité stricte pour ces élections à l'AFE (alternance entre hommes et femmes pour les listes de candidats, et « candidature paritaire » en cas de scrutin majoritaire).

Or, il n'est pas possible d'imaginer qu'il y aura, pour les élections à l'AFE, autant de femmes élues que d'hommes.

Dès lors, les trois listes qui devraient pouvoir être composées sur le papier, ne pourront jamais être effectivement présentées.

Concrètement, et même si l'on considère que tous les conseillers consulaires accepteront de se porter candidats sur une liste, ce qui est loin d'être certain, il n'y aura sans doute pas assez de femmes pour composer 3 listes (ce qui ne permet déjà pas de proposer une offre politique suffisamment large, réservant ces élections aux formations politiques importantes). Ces dispositions mettent en péril la possibilité, pour d'autres formations politiques, de proposer des candidats. D'autres circonscriptions, comme celle de la Péninsule ibérique, sont concernées par les mêmes difficultés.

L'exigence de parité sur une population aussi faible va donc contrevenir au principe que votre conseil rappelle dans sa décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982: « *La qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu* ». L'appartenance à un courant minoritaire, du fait de l'exigence de parité, rendra de fait inéligible.

- Sur l'article 40 de la loi et la méconnaissance du principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions

La composition de listes de candidats s'avérera extrêmement difficile dans les circonscriptions où des délégués consulaires devront être désignés en même temps que les conseillers consulaires.

Selon les dispositions de l'article 40, il faut compter un délégué pour 10.000 inscrits (au delà de 10.000 inscrits dans la circonscription). Le nombre de candidats total doit être celui du nombre de sièges à pourvoir, augmenté de 5.

Ainsi par exemple à Bruxelles chaque liste de candidats devrait comporter au minimum 25 noms (9 conseillers consulaires, 11 délégués consulaires + 5 personnes).

On imagine l'obstacle infranchissable que cette barre représentera pour les petites formations politiques ou les candidats indépendants.

- Sur l'inclusion des circonscriptions pour les élections des conseillers consulaires dans les circonscriptions prévues pour les élections à l'assemblée des Français de l'étranger (Tableau annexé aux articles 29 terdecies (25) et 29 vicies (32)).

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé au moins deux fois sur la coïncidence entre les circonscriptions législatives et d'autres circonscriptions électorales, dans les décisions suivantes :

- décision n° 2008-573 DC du 08 janvier 2009 - Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés
- décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés

Parmi les critères dont le Conseil constitutionnel a fait application et qu'il a déclarés conformes à la Constitution, deux sont partiellement mis en cause par le tableau annexé à la loi :

- Le principe selon lequel les circonscriptions doivent être « *géographiquement cohérentes* » (décision du 18 février 2010) ;
- S'agissant spécifiquement des députés élus par les Français de l'étranger, la règle selon laquelle : « *Est entièrement comprise dans la même circonscription pour*

*l'élection d'un député élu par les Français établis hors de France toute circonscription électorale figurant au tableau n° 2 annexé à l'article 3 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger, dès lors que cette circonscription électorale ne comprend pas de territoires très éloignés les uns des autres. » (art. 2, II, 1° de la loi du 13 janvier 2009).*

Or, comme l'indique le tableau ci-annexé il y a plusieurs distorsions signalées en rouge entre les limites des circonscriptions pour les élections à l'AFE et celles des circonscriptions pour les élections aux conseils consulaires, certaines de celles-ci débordant sur plusieurs circonscriptions AFE.

Près d'un tiers des circonscriptions est concerné. Tableau annexé aux articles 25 29 terdecies et 32 29 vic :

Circonscriptions AFE		Circonscriptions des conseils consulaires	Circonscriptions législatives
1	CANADA	CANADA 1° circo	1 <sup>ère</sup> circonscription
		CANADA 2° circo	
		CANADA 3° circo	
		CANADA 4° circo	
2	ETATS-UNIS	ETATS-UNIS 1° circo	1 <sup>ère</sup> circonscription
		ETATS-UNIS 2° circo	
		ETATS-UNIS 3° circo	
		ETATS-UNIS 4° circo	
		ETATS-UNIS 5° circo	
		ETATS-UNIS 6° circo	
		ETATS-UNIS 7° circo	
		ETATS-UNIS 8° circo	
		ETATS-UNIS 9° circo	
3	AMERIQUE LATINE ET CARAÏBES	ARGENTINE	2 <sup>ème</sup> circonscription
		BOLIVIE	
		BRESIL 1° circo, SURINAM	
		BRESIL 2° circo	
		BRESIL 3° circo	
		CHILI	
		COLOMBIE	
		COSTA RICA, HONDURAS, NICARAGUA	
		EQUATEUR	
		GUATEMALA, SALVADOR	
		HAÏTI	
		MEXIQUE	
		PANAMA, CUBA, JAMAÏQUE	
		PARAGUAY	
		PEROU	
		REP. DOMINICAINE	
URUGUAY			
VENEZUELA, SAINTE LUCIE, TRINITE- ET-TOBAGO			
4	EUROPE DU NORD	DANEMARK	3 <sup>ème</sup> circonscription
		FINLANDE, LITUANIE, LETTONIE, ESTONIE	
		IRLANDE	
		NORVEGE, ISLANDE	
		ROYAUME-UNI 1° circo	
		ROYAUME-UNI 2° circo	
		SUEDE	
5	BE-NE-LUX	BELGIQUE	4 <sup>ème</sup> circonscription
		LUXEMBOURG	
		PAYS-BAS	
6	ALLEMAGNE, AUTRICHE, SLOVAQUIE, SLOVENIE, SUISSE	ALLEMAGNE 1° circo	7 <sup>ème</sup> circonscription
		ALLEMAGNE 2° circo	
		ALLEMAGNE 3° circo	
		AUTRICHE, SLOVAQUIE, SLOVENIE	6 <sup>ème</sup> circonscription
		SUISSE 1° circo	
SUISSE 2° circo			

Circonscriptions AFE		Circonscriptions des conseils consulaires	Circonscriptions législatives
7	EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE	ARMENIE, GEORGIE	11 <sup>ème</sup> circonscription
		BULGARIE, BOSNIE-HERZEGOVINE, MACEDOINE, ALBANIE, KOSOVO, MONTENEGRO	7 <sup>ème</sup> circonscription
		ZAGREB	7 <sup>ème</sup> circonscription
		BUDAPEST	
		POLOGNE	
		REP. TCHEQUE	
		ROUMANIE, MOLDAVIE	11 <sup>ème</sup> circonscription
		RUSSIE, BIELORUSSIE	
SERBIE	7 <sup>ème</sup> circonscription		
UKRAINE	11 <sup>ème</sup> circonscription		
8	EUROPE DU SUD	CHYPRE	8 <sup>ème</sup> circonscription
		GRECE	
		ITALIE 1 <sup>o</sup> circo	
		ITALIE 2 <sup>o</sup> circo	
		MONACO	5 <sup>ème</sup> circonscription
TURQUIE	8 <sup>ème</sup> circonscription		
9	PENINSULE IBERIQUE	ANDORRE	5 <sup>ème</sup> circonscription
		ESPAGNE 1 <sup>o</sup> circo	
		ESPAGNE 2 <sup>o</sup> circo	
		PORTUGAL	
10	AFRIQUE DU NORD	ALGERIE 1 <sup>o</sup> circo	9 <sup>ème</sup> circonscription
		ALGERIE 1 <sup>o</sup> circo	
		ALGERIE 1 <sup>o</sup> circo	
		EGYPTE	10 <sup>ème</sup> circonscription
		MAROC 1 <sup>o</sup> circo	9 <sup>ème</sup> circonscription
		MAROC 2 <sup>o</sup> circo	
		MAROC 3 <sup>o</sup> circo	
		MAROC 4 <sup>o</sup> circo	
		MAROC 5 <sup>o</sup> circo	
MAROC 6 <sup>o</sup> circo			
TUNIS			
11	AFRIQUE OCCIDENTALE	BENIN	10 <sup>ème</sup> circonscription
		BURKINA FASO	9 <sup>ème</sup> circonscription
		COTE d'IVOIRE	
		GUINEE	
		MALI	
		MAURITANIE	10 <sup>ème</sup> circonscription
		NIGER	
		SENEGAL, GUINEE BISSAO, CAP-VERT	
TOGO, GHANA			
12	AFRIQUE CENTRALE, AUSTRALE ET ORIENTALE	AFRIQUE du SUD	10 <sup>ème</sup> circonscription
		ANGOLA	
		CAMEROUN, GUINEE EQUATORIALE	
		COMORES	
		CONGO	
		DJIBOUTI	
		ETHIOPIE, SOUDAN, SOUDAN du SUD	
		GABON	
		KENYA, OUGANDA, RWANDA, BURUNDI, TANZANIE, ZAMBIE, ZIMBABWE	
		MADAGASCAR	
		MAURICE, SEYCHELLES	



		NIGERIA	
		REP. CENTRAFRICAINE	
		REP. DEM. du CONGO	
		TCHAD	

Circonscriptions AFE	Circonscriptions des conseils consulaires	Circonscriptions législatives
----------------------	---	-------------------------------

13	ASIE CENTRALE ET MOYEN-ORIENT	ARABIE SAOUDITE 1° circo, YEMEN	10 <sup>ème</sup> circonscription
		ARABIE SAOUDITE 2° circo, KOWEIT	
		EMIRATS ARABES UNIS, OMAN	
		IRAN, IRAK, PAKISTAN, AFGHANISTAN, AZERBAIDJAN, TURKMÉNISTAN, KAZAKHSTAN, TADJIKISTAN, OUBÉKISTAN, KIRGHIZSTAN	10 <sup>ème</sup> et 11 <sup>ème</sup> circonscriptions
		JORDANIE	10 <sup>ème</sup> circonscription
		LIBAN, SYRIE	
QATAR, BAHREIN			

14	ISRAEL ET TERRITOIRES PALESTINIENS	ISRAEL ET TERRITOIRES PALESTINIENS 1° circo	8 <sup>ème</sup> circonscription
		ISRAEL ET TERRITOIRES PALESTINIENS 2° circo	

15	ASIE, OCEANIE	AUSTRALIE, FIDJI, PAPOUSIE-NOUVELLE-GUINEE	11 <sup>ème</sup> circonscription
		CAMBODGE	
		CHINE 1° circo	
		CHINE 2° circo	
		CHINE 3° circo	
		CHINE	
		COREE du SUD	
		INDE 1° circo, BANGALDESH, NEPAL, SRI LANKA	
		INDE 2° circo	
		INDONESIE	
		JAPON	
		LAOS	
		MALAISIE, BRUNEI	
		NOUVELLE-ZELANDE	
		PHILIPPINES	
		SINGAPOUR	
THAÏLANDE, BIRMANIE			
VANUATU			
VIETNAM			