



N° 1373

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 janvier 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI DE MM. THIERRY MARIANI ET JEAN-JACQUES URVOAS (N° 1346) *visant à favoriser l'exercice par les Français établis hors de France du droit de vote pour l'élection des représentants français au Parlement européen,*

PAR M. THIERRY MARIANI,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES MODALITÉS DE PARTICIPATION DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES	6
A. AU SEIN DE L'UNION, UN DROIT GARANTI PAR LES TEXTES EUROPÉENS	6
B. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA RÉFORME DU 11 AVRIL 2003	9
1. Avant la réforme de 2003 : des centres de vote à l'étranger	9
2. La loi du 11 avril 2003 et ses conséquences.....	10
II. DE MULTIPLES PROPOSITIONS DE RÉFORME	12
A. LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER	12
B. LES PROPOSITIONS DES SÉNATEURS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE.....	13
III. ASSURER LA REPRÉSENTATION DE TOUS LES CITOYENS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN	14
EXAMEN DES ARTICLES	18
<i>Article 1^{er}</i> : (article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977) : Prise en compte des données démographiques pour la distribution des sièges de députés français au Parlement européen entre les circonscriptions interrégionales.....	18
<i>Article 2</i> : (article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977) : Droit de vote dans les bureaux de vote consulaires des Français établis hors de l'Union européenne	20
<i>Article 3</i> : (article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977) : Droit de vote dans les bureaux de vote consulaires des Français établis hors de l'Union européenne pour les élections ultérieures à celle de juin 2009.....	24
<i>Article 4</i> : (Tableau annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977) : Rattachement des Français établis hors de l'Union européenne à la circonscription Île-de-France	26
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	28
TABLEAU COMPARATIF	30
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	33
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	37

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 19 novembre 2008, lors de l'examen à l'Assemblée nationale du projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, notre collègue René Dosière nous a rappelé que, à la suite de la modification du mode de scrutin pour les élections européennes opérée en 2003, beaucoup de nos compatriotes installés à l'étranger ne peuvent plus exercer leur droit de vote pour ces élections.

Soucieuse d'assurer à tous les Français le respect de ce qui constitue un droit civique fondamental et en cohérence avec la création, lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, d'un droit à la représentation des Français établis hors de France à l'Assemblée nationale, la commission des Lois a confié le 25 novembre 2008 à votre rapporteur et à M. Jean-Jacques Urvoas, membre du groupe SRC, la mission d'analyser cette situation et de rechercher, le cas échéant, une solution consensuelle susceptible d'être mise en œuvre avant les échéances électorales de juin 2009.

En conséquence de la division du territoire national en huit grandes circonscriptions, l'article 28 de la loi du 11 avril 2003 a supprimé la possibilité pour les Français établis hors de France de voter dans les centres de vote consulaires pour les élections au Parlement européen, faute d'avoir prévu leur rattachement à une circonscription. Pour pouvoir participer à cette élection, ils doivent désormais soit voter dans leur État de résidence s'ils vivent dans un autre État de l'Union européenne, soit être inscrits sur les listes électorales en France et voter en personne ou trouver quelqu'un à qui confier une procuration. En juillet 2008, 332 492 Français établis hors de France ne se trouvaient dans aucune de ces deux situations et ne pourront donc pas, en l'état actuel du droit, voter pour les élections européennes de 2009.

Après avoir auditionné notamment les deux principales associations représentant les Français établis hors de France, le rapporteur et M. Jean-Jacques Urvoas ont élaboré conjointement un texte à l'ambition nécessairement limitée compte tenu de la nécessité d'une entrée en vigueur très rapide, destiné à proposer une solution ponctuelle pour les prochaines élections européennes, sans préjudice d'une réforme ultérieure appréhendant d'une manière plus globale la situation des Français établis hors de France.

I. LES MODALITÉS DE PARTICIPATION DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES

A. AU SEIN DE L'UNION, UN DROIT GARANTI PAR LES TEXTES EUROPÉENS

Si les modalités d'élection des représentants au Parlement européen relèvent de la législation nationale de chaque État membre, faute d'avoir trouvé un accord entre les États membres sur une procédure uniforme, elles doivent se placer dans le cadre des principes fixés par le traité instituant la Communauté européenne, l'acte européen du 20 septembre 1976 ⁽¹⁾ et les textes pris pour leur application

C'est ainsi l'acte européen du 20 septembre 1976 qui précise que les membres du Parlement européen sont élus au scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel et que l'élection se déroule au suffrage universel direct, libre et secret.

L'article 190 du traité instituant la Communauté européenne procède quant à lui à la répartition des sièges entre les États membres et son article 19 dispose que « *tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections du Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État* ». Les modalités d'exercice de ces droits, qui constituent un élément essentiel de la citoyenneté européenne, ont été arrêtées par une directive du 6 décembre 1993 ⁽²⁾, transposée en droit français par la loi n° 94-104 du 5 février 1994 relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen.

Cette directive n'affecte pas les dispositions de chaque État membre relatives aux conditions dans lesquelles ses propres nationaux peuvent y exercer le droit de vote et d'éligibilité lors de l'élection des représentants de cet État au Parlement européen, même si ces personnes résident hors du territoire de cet État. Elle n'a donc aucune conséquence pour les Français établis hors de France qui souhaitent participer à l'élection des représentants français au Parlement européen. En revanche, elle permet aux Français établis hors de France mais dans un autre État membre de l'Union européenne de voter pour l'élection des représentants de leur pays de résidence.

La directive définit les conditions requises pour être titulaire du droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre de résidence :

(1) Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976.

(2) Directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants.

— être citoyen de l'Union ;

— réunir les conditions auxquelles la législation de l'État membre de résidence subordonne le droit de vote et d'éligibilité de ses ressortissants ;

— résider dans l'État membre du lieu de vote ou de candidature.

L'article 4 de la directive rappelle qu'un électeur peut exercer son droit de vote soit dans son État membre de résidence, soit dans son État membre d'origine, mais que nul ne peut voter plus d'une fois ni être candidat dans plus d'un État membre lors d'une même élection. En France, le double vote est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 € par les articles L. 92 et L. 93 du code électoral.

Un électeur ne peut être inscrit sur la liste électorale de son État membre de résidence que s'il en a manifesté la volonté. Il renonce alors à exercer son droit de vote dans son État d'origine.

Pour être inscrit sur la liste électorale, l'électeur communautaire doit apporter les mêmes justificatifs qu'un électeur national. Il doit en outre produire une déclaration formelle précisant :

— sa nationalité et son adresse sur le territoire électoral de l'État membre de résidence ;

— le cas échéant, sur la liste électorale de quelle collectivité locale ou circonscription dans l'État membre d'origine il a été inscrit en dernier lieu ;

— qu'il n'exercera son droit de vote que dans l'État membre de résidence.

La directive a prévu la mise en place d'un système d'échange d'informations pour prévenir les doubles votes et candidatures : l'État membre de résidence doit transmettre, sur la base de la déclaration formelle de l'électeur, à l'État membre d'origine, dans un délai approprié avant chaque scrutin, les informations relatives aux ressortissants de ce dernier inscrits sur les listes électorales ou ayant présenté une candidature. En France, c'est l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui est chargé de la transmission et de la collecte de ces données, en vertu du décret n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Selon un rapport de la Commission européenne ⁽¹⁾, si le risque de double vote est faible ⁽¹⁾, l'efficacité du système d'échange d'informations laisse à désirer. Plusieurs problèmes sont apparus lors des élections de 2004 :

(1) Rapport de la Commission sur la participation des citoyens de l'Union européenne aux élections dans l'État membre de résidence (directive 93/109/CE) et sur les modalités électorales (décision 76/787/CE, modifiée par la décision 2002/772/CE, Euratom) (COM [2006] 790 final).

— les informations communiquées sont parfois incomplètes et ne comportent pas des éléments nécessaires à l'identification des personnes sur les listes électorales de l'État d'origine, comme le nom de jeune fille ou le lieu et la date de naissance. En 2004, l'Espagne a ainsi fait savoir qu'elle n'avait pu identifier que 53 % des personnes qui lui avaient été notifiées ;

— les données sont souvent arrivées trop tard pour être prises en considération ;

— les formats de transmission de l'information varient (papier, CR-ROM, disquette, courriel, etc.), y compris à l'intérieur d'un même État membre, lorsqu'il n'y a pas un interlocuteur unique (comtés au Royaume-Uni, Länder en Allemagne) ce qui empêche son traitement automatique ;

— la translittération des noms ou des adresses s'est avérée problématique en Grèce où les autorités, en raison des alphabets différents, n'ont pas été en mesure d'identifier des personnes signalées par un autre État.

Les dysfonctionnements du système d'échange d'information n'ont pas seulement empêché la détection de doubles votes potentiels, ils ont également privé certains citoyens de leur droit de vote parce que l'on a considéré à tort qu'ils souhaitaient toujours voter dans leur ancien État membre de résidence alors qu'ils étaient retournés dans leur État membre d'origine⁽²⁾.

LE VOTE DES RESSORTISSANTS NON RÉSIDENTS AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES DANS D'AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

En **Allemagne**, les Allemands qui résident dans un pays de l'UE ont le droit de participer aux élections européennes en Allemagne dans les mêmes conditions que ceux résidant en Allemagne, tandis que les Allemands résidant dans un pays à l'extérieur de l'Union ne peuvent voter que s'ils ont résidé en République Fédérale d'Allemagne ou en République Démocratique Allemande pendant au moins trois mois après le 23 mai 1949 avant de quitter l'Allemagne. Les ressortissants résidant à l'étranger sont inscrits sur demande sur la liste de vote de leur dernier lieu de résidence en Allemagne. Ceux qui n'ont jamais résidé en Allemagne sont rattachés sur demande à l'arrondissement « Mitte » de Berlin. Leur vote est décompté dans la circonscription où ils sont inscrits. Les ressortissants allemands résidant à l'étranger votent par correspondance. Il n'existe pas de possibilité de voter ni dans les consulats, ni par procuration.

En **Belgique**, la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen limite le droit de vote aux Belges ayant leur résidence effective dans un autre État membre de l'Union européenne. Ils sont inscrits sur une liste spécifique tenue par un bureau spécial créé à cette fin au ministère de l'intérieur. Lors de leur inscription, ces électeurs choisissent librement le collège électoral (français, néerlandais ou germanophone) dont ils entendent faire partie. Les sièges sont répartis entre les collèges français et néerlandais en fonction de la population, le collège germanophone élitant pour sa part un représentant. Il s'agit uniquement d'un vote par correspondance.

(1) Aux élections de 2004, seuls l'Allemagne et le Luxembourg ont présenté des estimations, faisant respectivement état de 120 et de 4 cas.

(2) Voir la pétition n° 592/2004 déposée au Parlement européen par Mme Anne Germain. Résidente en Espagne de 1997 à 2000, elle y avait voté pour les élections européennes de 1999. Revenue en France en mars 2000, elle a participé aux élections présidentielles de 2002 et régionales de 2004 mais n'a pas pu voter aux élections européennes de 2004, étant considérée comme votant en Espagne.

La législation espagnole ne fait pas de distinction entre les pays membres de l'UE et les autres. Tout citoyen espagnol remplissant les conditions pour pouvoir voter et résidant de manière habituelle à l'étranger peut y exercer son droit de vote s'il s'est préalablement inscrit, par l'intermédiaire des services consulaires espagnols du pays où il réside, sur la liste du corps électoral des résidents espagnols à l'étranger. L'**Espagne** constitue, pour les élections européennes, une seule circonscription nationale. Les électeurs peuvent voter soit par correspondance, soit au consulat. Ce vote doit s'effectuer au moins sept jours avant la date officielle du scrutin.

L'**Italie** accorde le droit de vote à ses ressortissants quel que soit leur pays de résidence. Les citoyens italiens résidant à l'extérieur de la Communauté doivent voter en Italie. Au sein de l'UE, le vote est rendu possible par la mise en place de bureaux de vote dans les consulats. Le vote se veut « de proximité » : aux élections européennes de 2004, l'Italie comptait 1043 bureaux de vote ouverts sur le territoire de l'UE. Afin de respecter le secret du vote, les enveloppes sont collationnées en cinq lots correspondant aux cinq circonscriptions électorales italiennes auxquelles les électeurs sont rattachés en fonction de la commune italienne où ils sont inscrits sur les listes électorales.

Le **Portugal** réserve le droit de vote aux élections européennes aux Portugais qui résident dans un autre État membre de l'UE. Les électeurs sont inscrits sur les listes électorales des consulats dont ils dépendent. Le Portugal n'est pas divisé en circonscriptions électorales, les sièges sont attribués à la représentation proportionnelle des résultats obtenus au niveau national. Les portugais résidant dans un autre pays de l'UE votaient jusqu'ici par correspondance. Cependant, l'Assemblée de la République a adopté fin septembre une proposition de loi supprimant le vote par correspondance pour le remplacer par le vote « devant les urnes ». Les Portugais pourraient donc être amenés à voter dans les consulats.

Au **Royaume-Uni**, les citoyens britanniques vivant à l'étranger peuvent voter pour les élections européennes s'ils ont été inscrits au Royaume-Uni au cours des quinze années précédentes. C'est la dernière adresse du ressortissant au Royaume-Uni qui permet de déterminer le rattachement à l'une des douze circonscriptions. Ils peuvent voter soit par correspondance, soit par procuration, soit en personne au bureau de vote, mais le vote dans les ambassades et consulats n'est pas possible.

B. LES PROBLÈMES POSÉS PAR LA RÉFORME DU 11 AVRIL 2003

1. Avant la réforme de 2003 : des centres de vote à l'étranger

Les règles d'élection des représentants français au Parlement européen sont fixées par la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Jusqu'à l'adoption de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977 disposait que « *le territoire de la République forme une circonscription unique* » et son article 23 que « *les Français établis hors de France et inscrits sur des listes de centre de vote pour l'élection du Président de la République exercent leur droit de vote dans les conditions prévues par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sous réserve qu'ils n'aient pas été admis à exercer leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen de l'État de l'Union européenne où ils résident* ».

Les Français établis hors de France disposaient donc de trois possibilités pour participer aux élections européennes :

— s'ils résidaient dans un autre État membre de l'Union européenne, ils pouvaient voter pour l'élection des représentants de cet État au Parlement européen ;

— ils pouvaient s'inscrire, en application des articles L. 11 et L. 12 du code électoral, sur les listes électorales de l'une des communes suivantes, afin de voter personnellement ou par procuration :

- commune dans laquelle ils ont leur domicile ;
- commune dans laquelle ils habitent depuis six mois au moins ;
- commune sur les rôles de l'une des quatre taxes directes locales de laquelle ils figurent pour la cinquième fois sans interruption ;
- commune de naissance ;
- commune de leur dernier domicile ;
- commune de leur dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins ;
- commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;
- commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit un de leurs descendants du premier degré.

L'article L. 14 leur permettait également de demander leur inscription sur la liste électorale sur laquelle était inscrit leur conjoint ;

— en s'inscrivant sur les listes de l'un des centres de vote à l'étranger⁽¹⁾, ils pouvaient voter dans ces centres de vote, ouverts dans les consulats et les ambassades, avec l'accord de l'État concerné. Le Conseil d'État avait estimé que les Français inscrits simultanément sur une liste de centre de vote à l'étranger et sur la liste électorale d'une commune française ne pouvaient voter dans cette commune pour les élections européennes⁽²⁾.

2. La loi du 11 avril 2003 et ses conséquences

L'article 15 de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques a substitué à la circonscription unique constituée par

(1) Il existait, en 2003, 206 centres de vote à l'étranger.

(2) Conseil d'État, assemblée, 22 octobre 1979, époux Dufresne.

le territoire de la République huit circonscriptions, afin de rapprocher les députés européens des électeurs, en territorialisant le mode de scrutin.

Cette décision a logiquement conduit à la remise en cause par l'article 28 de la même loi des modalités de vote des Français établis hors de France. Les listes n'étant plus nationales et le rattachement des Français établis hors de France à une circonscription n'ayant pas été prévu, le vote ne pouvait plus avoir lieu dans les centres de vote à l'étranger.

Depuis lors, les Français de l'étranger, pour pouvoir participer à l'élection des députés européens, doivent :

— soit être inscrits sur une liste électorale en France (ce qui n'est le cas que de 354 714 Français de l'étranger) ;

— soit habiter dans un des pays de l'Union européenne pour participer à l'élection dans un de ces pays.

Par conséquent, ne peuvent exercer leur droit de vote aux élections européennes les Français de l'étranger qui résident hors de l'Union européenne et qui ne sont pas inscrits sur une liste électorale en France, ce qui représentait 332 492 électeurs au 1^{er} juillet 2008.

Cette disposition législative avait été contestée lors de la saisine du Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel avait considéré « *toutefois que l'article L. 12 du code électoral ouvre aux Français établis hors de France le droit d'être inscrits, à leur demande, sur la liste électorale de la commune de leur naissance, de leur dernier domicile, de leur dernière résidence ou de celle où est né, est inscrit ou a été inscrit un de leurs ascendants, ou encore sur la liste électorale où est inscrit un de leurs descendants au premier degré ; qu'en outre, l'article L. 14 du même code leur permet, le cas échéant, de demander à être inscrits sur la même liste électorale que leur conjoint ; que ces dispositions sont de nature à permettre aux Français établis hors de l'Union européenne de participer à l'élection au Parlement européen ; que le grief doit être dès lors écarté* » (décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, considérant 40).

Le commentaire de la décision aux Cahiers du Conseil constitutionnel appelait toutefois l'attention du législateur sur cette situation : « *Pour ne pas remplir au moins l'une des conditions prévues par ces trois articles [du code électoral qui permettent à un Français de l'étranger d'être inscrit sur les listes électorales en France], il faudrait que l'intéressé ait perdu toute attache avec le territoire français ou n'en ait jamais eu. Au regard de l'objectif poursuivi par la loi (organiser l'élection des membres du Parlement européen par les citoyens européens résidant en France), les (fort peu nombreuses) personnes concernées sont placées dans une situation justifiant le tempérament apporté au principe de l'universalité du scrutin. Il reste que le cas de ces Français de l'étranger privés du droit de vote à l'élection européenne, si peu nombreux soient-ils, appelle l'attention du législateur. Le Gouvernement l'a admis au Parlement.* »

Afin de pallier cette privation, le Gouvernement, habilité par le Parlement ⁽¹⁾ à modifier les règles d'inscription des Français de l'étranger sur les listes électorales de communes françaises, a assoupli encore les conditions dans lesquelles un Français de l'étranger peut s'inscrire sur les listes électorales. Il a en effet permis aux Français de l'étranger de s'inscrire sur les listes électorales de la commune où est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré (soit par exemple un arrière arrière grand père, ou bien un cousin germain) ⁽²⁾.

II. DE MULTIPLES PROPOSITIONS DE RÉFORME

A. LA POSITION DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

L'Assemblée des Français de l'étranger a adopté à l'unanimité, lors de sa session de mars 2006, des résolutions (UE/R1/06.03 et LOI/R1/06.03) relatives au « rétablissement des droits des Français établis hors de France pour l'élection des représentants français au Parlement européen ». Ces résolutions sont ainsi rédigées :

« *L'Assemblée des Français de l'étranger :*

« *Considérant :*

« *1. que l'article 28 de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a supprimé la possibilité pour les Français établis hors de France de voter dans les bureaux de vote à l'étranger pour l'élection des représentants français au Parlement européen ;*

« *2. que cette disposition a eu un impact négatif sur la participation électorale dans une communauté pourtant très concernée par la construction européenne*

« *Demande :*

« *1. que les Français inscrits sur les listes électorales consulaires retrouvent la possibilité de voter dans les bureaux de vote ouverts à l'étranger pour l'élection des représentants français au Parlement européen ;*

« *2. qu'à cet effet la circonscription Île-de-France, actuellement la seule circonscription mono-régionale, soit élargie aux Français établis hors de France inscrits sur les listes électorales consulaires ;*

« *3. que le Gouvernement dépose dans ce sens un amendement au projet de loi organique relatif à l'élection du Président de la République n° 2883 actuellement en instance de discussion à l'Assemblée Nationale. »*

(1) Article 26 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

(2) Le degré de parenté se définit en effet comme l'intervalle entre les générations qui sépare, dans une ligne généalogique, deux parents. Les degrés se comptent par conséquent en remontant à l'auteur commun.

Cette demande a en effet été relayée au Sénat par M. Robert Del Picchia ⁽¹⁾ lors de l'examen du projet de loi organique relatif à l'élection du Président de la République, sans pour autant donner lieu au dépôt d'un amendement, ni susciter de réaction de la part du Gouvernement. Le « véhicule législatif » proposé par l'Assemblée des Français de l'étranger apparaissait de toute évidence doublement inadapté, puisque l'élection des représentants au Parlement européen ne relève pas de la loi organique et n'a aucun lien avec l'élection du Président de la République.

B. LES PROPOSITIONS DES SÉNATEURS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

Depuis l'adoption de la loi du 11 avril 2003, les sénateurs représentant les Français établis hors de France ont déposé à plusieurs reprises des propositions de loi relatives à la participation des Français établis hors de France aux élections au Parlement européen ⁽²⁾. Aucune de ces propositions de loi n'a pour l'instant fait l'objet d'un rapport en commission des Lois.

Outre une proposition visant à autoriser le vote par internet pour l'élection des représentants au Parlement européen, qui aurait facilité le vote de ceux qui sont inscrits sur une liste électorale en France, ces propositions de loi ont toutes pour objet de rétablir la possibilité de voter dans un bureau de vote à l'étranger.

Se pose alors la question du rattachement à une circonscription des électeurs votant à l'étranger. Les solutions envisagées par les auteurs des propositions de loi sont les suivantes :

— le rattachement à la circonscription « Île-de-France », où siègent l'Assemblée des Français de l'étranger et la commission électorale compétente pour les listes consulaires et où se situent les juridictions compétentes pour le contentieux des opérations de vote dans les circonscriptions consulaires et celui des inscriptions sur les listes électorales consulaires ;

— le rattachement à la circonscription « Outre-mer », avec création d'une section « Français établis hors de France » ;

— la création d'une neuvième circonscription « Français établis hors de France ».

(1) *Séance du 29 mars 2006*, Journal officiel Débats Sénat, page 2663.

(2) *M. Robert Del Picchia*, Proposition de loi relative au vote des Français établis hors de France pour l'élection des représentants au Parlement européen, *Sénat, session ordinaire de 2003-2004*, n° 378, 28 juin 2004 et Proposition de loi tendant à autoriser le vote électronique à distance pour l'élection des représentants au Parlement européen, *Sénat, session ordinaire de 2003-2004*, n° 377, 28 juin 2004 ; *M. Christian Cointat*, Proposition de loi relative à la participation des Français de l'étranger aux élections au Parlement européen, *Sénat, session ordinaire de 2006-2007*, n° 286, 4 avril 2007 ; *Mme Monique Cerisier-ben Guiga*, Proposition de loi relative à l'exercice par les Français établis hors de France du droit de vote aux élections du Parlement européen, *Sénat, session extraordinaire de 2006-2007*, n° 428, 1^{er} août 2007 ; *M. Robert Del Picchia*, Proposition de loi relative à la représentation des Français établis hors de France au Parlement européen, *Sénat, session ordinaire de 2007-2008*, n° 225, 4 mars 2008 ; *Mme Monique Cerisier-ben Guiga*, Proposition de loi tendant à rétablir les droits des Français établis hors de France pour l'élection des représentants au Parlement européen, *Sénat, session ordinaire de 2007-2008*, n° 261, 8 avril 2008.

Ces deux dernières solutions auraient pour effet de réserver un siège à un représentant spécifique des Français établis hors de France au Parlement européen.

Enfin, il convient de signaler que le sénateur Richard Yung a porté ce problème à l'attention du Gouvernement lors d'une séance de questions orales sans débat, le 28 octobre 2008. Le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales, M. Alain Marleix, après avoir rappelé que le Conseil constitutionnel avait estimé que « *les dispositions actuelles du code électoral offraient suffisamment de possibilités pour la participation des Français de l'étranger aux élections européennes* », lui a répondu qu'« *il n'est pas envisagé pour le moment de modifier la législation actuelle* »⁽¹⁾.

III. ASSURER LA REPRÉSENTATION DE TOUS LES CITOYENS FRANÇAIS AU PARLEMENT EUROPÉEN

La volonté de permettre à tous les citoyens français de pouvoir participer à la désignation des représentants au Parlement européen, qu'ils habitent dans l'Union européenne ou dans le reste du monde, est non seulement légitime mais s'inscrit en pleine cohérence avec le Traité sur l'Union européenne tel qu'il résultera du Traité de Lisbonne. Le point 2 de l'article 14 de ce futur Traité prévoit en effet que « *le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union* ». Or, l'article 9 du même Traité précise qu'« *est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre* ». Il est donc normal de permettre à tout Français de voter aux élections européennes pour désigner des représentants.

Votre rapporteur, qui souscrit pleinement à cet objectif de représentation de tous les citoyens de l'Union au Parlement européen, souhaite que tous les Français de l'étranger puissent exercer le plus aisément possible leur droit de vote pour la désignation des représentants au Parlement européen.

La proposition de loi déposée, le 18 décembre 2008, avec notre collègue Jean-Jacques Urvoas, après avoir procédé à une série d'auditions des associations et des ministères, a pour objet :

- de rétablir la possibilité, pour les seuls Français résidant hors de l'Union européenne, de participer à l'élection des représentants français au Parlement européen dans les bureaux de vote consulaires ;

- de prévoir le rattachement à la circonscription Île-de-France des Français participant à ce scrutin dans les bureaux de vote consulaires ;

- de prévoir que, pour la distribution des sièges de représentants français au Parlement européen entre circonscriptions, il est tenu compte non seulement de la population des circonscriptions mais également, pour la circonscription

(1) *Séance du 28 octobre 2008, Journal officiel Débats Sénat, page 6273.*

Île-de-France, du rattachement des Français votant dans les bureaux de vote consulaires à cette circonscription.

La limitation aux seuls Français résidant hors de l'Union européenne de voter dans les circonscriptions consulaires se justifie par la volonté de proposer une solution la plus rapidement et le plus simplement applicable. Cette approche présente en effet l'avantage d'être immédiatement opérationnelle, sans qu'un nouveau contrôle de l'absence de double vote soit à instaurer. L'objection selon laquelle on créerait deux catégories au sein des Français de l'étranger n'est pas pertinente, dans la mesure où, aujourd'hui, les Français vivant dans l'Union européenne sont déjà traités différemment, puisqu'ils peuvent voter aux élections européennes soit dans leur commune de rattachement, s'ils en ont une, soit dans leur pays de résidence.

Cette restriction n'est toutefois pas suffisante pour permettre une application la plus simple possible dès juin 2009. En effet, la rédaction de la proposition de loi laisse aux Français résidant hors Union européenne le choix entre un vote dans les centres de vote consulaires et un vote dans leur commune française de rattachement. Or, il reste trop peu de temps pour permettre à chacun de faire ce choix et pour permettre une nouvelle distinction au sein des listes consulaires. Par conséquent la Commission a introduit un nouvel article dans la proposition de loi afin de limiter en 2009 la possibilité de vote dans les bureaux consulaires aux seuls Français qui ne sont pas inscrits sur les listes électorales en France (soit 332 492 électeurs). L'objectif, qui est que chaque Français ait au moins un lieu où pouvoir effectivement voter pour les élections européennes, sera ainsi pleinement atteint.

Afin que cette solution restrictive ne demeure pas après les élections de 2009, la proposition de loi a également été modifiée par la Commission pour prévoir qu'à compter des élections européennes postérieures à celles de 2009, tous les Français établis hors de l'Union européenne et qui participent aux élections présidentielles dans les bureaux de vote consulaires participent aux élections européennes dans ces mêmes bureaux de vote. Comme dans le mécanisme antérieur à 2004, le choix du lieu de vote pour l'élection des députés au Parlement européen sera par conséquent identique à celui du lieu de vote pour les élections présidentielles et les référendums. Cela signifie, très concrètement, que le texte qu'il vous est proposé d'adopter permettra à tous les électeurs inscrits sur les listes consulaires dites « PR1 » et « PR2 » hors de l'Union européenne (soit près de 492 000 électeurs) de voter dans les consulats pour les élections européennes de juin 2014.

*

* *

La Commission examine la proposition de loi au cours de sa séance du mardi 6 janvier 2009. Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Jean-Jacques Urvoas. L'examen de cette proposition de loi fournit bien la preuve qu'il est essentiel d'accorder au législateur un temps suffisant pour examiner les textes qui lui sont soumis : nous n'aurions pas à corriger aujourd'hui les erreurs de la loi du 11 avril 2003 si le législateur avait à l'époque légiféré moins rapidement.

Pour autant, la rapidité du président de la Commission et l'efficacité de son rapporteur pour procéder aux corrections nécessaires doivent être saluées.

Sur le fond, la meilleure solution consisterait sans doute à accorder, au sein du Parlement européen, une représentation spécifique aux européens établis en dehors de l'Union européenne. Une autre possibilité consisterait à créer, pour les Français établis à l'étranger, une circonscription supplémentaire – à l'instar de ce qui a été fait, avec des mécanismes complexes, pour l'outre-mer. Toutefois, la réduction prévue de 78 à 72 sièges pour la représentation des Français au Parlement européen à compter des prochaines élections ne permet pas d'envisager la création d'une telle circonscription.

Ainsi, le choix de rattacher les quelque 300 000 Français de l'étranger, pour le vote aux élections européennes, à la circonscription de l'Île-de-France, se justifie par le fait que le contentieux du vote pour les Français de l'étranger a un ressort parisien, que le ministère des affaires étrangères, qui est pour ainsi dire la préfecture des Français de l'étranger, est situé à Paris, et enfin que cette circonscription, avec 14 sièges, est la mieux dotée des huit circonscriptions.

M. René Dosière. Je me réjouis que l'on mette fin, au profit des Français de l'étranger, à l'anomalie résultant de la loi du 11 avril 2003. J'avais à l'époque signalé cette erreur, qui n'aurait pas été commise si l'on avait pu en débattre normalement. La cause de ce dysfonctionnement provient non pas du dépôt, par l'opposition de l'époque, d'environ 14 000 amendements, mais de l'utilisation par la mise en jeu par le Gouvernement de sa responsabilité selon la procédure prévue à l'article 49-3 de la Constitution.

Cette modification du mode de scrutin pour les élections européennes, consistant à créer 8 grandes circonscriptions pour la France, était officiellement motivée par la volonté de rapprocher les élus de leurs électeurs. En réalité, on s'est moqué des Français, car le véritable objectif politique était, en supprimant la circonscription nationale unique, de dispenser les principaux responsables politiques nationaux d'avoir à conduire les listes et, ainsi, à affronter le jugement des électeurs. Ce n'est pas avec de tels calculs politiques que l'on intéressera davantage nos concitoyens à ces élections et que l'on fera progresser la cause européenne.

M. Thierry Mariani, rapporteur. Je suis entièrement d'accord avec la position de Jean-Jacques Urvoas et je suis également favorable à la création d'une

neuvième circonscription, à terme, pour l'élection des représentants français au Parlement européen.

Je voulais vous rappeler que les Français de l'étranger sont 860 000 inscrits sur les listes électorales, plus de 1,4 million de personnes recensées et près de 2 millions de personnes estimées. Il s'agit d'une population dont le vote diffère désormais peu de celui de la métropole, comme en témoignent les dernières élections présidentielles.

Je voulais enfin rectifier l'affirmation de mon collègue Dosière sur un point : la loi de 2003 n'a pas exactement privé de droit de vote les Français établis hors de France, elle a simplement supprimé la possibilité pour ces Français de voter dans les consulats.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977)

Prise en compte des données démographiques pour la distribution des sièges de députés français au Parlement européen entre les circonscriptions interrégionales

La désignation des représentants français au Parlement européen s'effectue, depuis la loi du 11 avril 2003, dans le cadre de circonscriptions territoriales, au nombre de huit, entre lesquelles les sièges sont répartis, par décret ⁽¹⁾, proportionnellement à la population de ces circonscriptions et avec application de la règle du plus fort reste.

L'article 4 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, qui fixe cette règle de répartition, précise que la population prise en compte pour la répartition des sièges est celle du dernier recensement général. Par conséquent, pour les élections de juin 2004, la population de référence était celle du recensement général de la population de 1999. Le nombre de sièges à répartir s'élevait à 78, en application de l'article 190 du Traité sur les communautés européennes. Pour les futures élections de juin 2009, la population de référence sera celle résultant des résultats publiés en janvier 2009 et officialisant la population au 1^{er} janvier 2006. Le nombre de sièges à répartir s'élèvera à 72, en vertu de l'article 2 du Protocole sur l'élargissement de l'Union européenne. Toutefois, dans l'hypothèse où le Traité de Lisbonne entrerait en vigueur au cours de la nouvelle législature 2009-2013, le nombre de représentants français au Parlement européen serait porté de 72 à 74.

LES CIRCONSCRIPTIONS POUR LES ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN

Circonscriptions électorales	Composition des circonscriptions	Nombre d'habitants en 2006	Nombre d'électeurs en 2004	Nombre de députés européens en 2004
Nord-Ouest	Basse-Normandie ; Haute-Normandie ; Nord-Pas-de-Calais ; Picardie	9 180 847	6 340 216	12
Ouest	Bretagne ; Pays de la Loire ; Poi-tou-Charentes	8 268 986	5 844 464	10
Est	Alsace ; Bourgogne ; Champagne-Ardenne ; Franche-Comté	5 933 804	5 639 683	10

(1) Pour les élections de 2004, la répartition des 78 sièges a été fixée par le décret n° 2004-396 du 6 mai 2004 fixant le nombre de sièges et le nombre de candidats par circonscription et portant convocation des électeurs pour l'élection des représentants au Parlement européen.

Sud-Ouest	Aquitaine ; Langue- doc-Roussillon ; Mi- di-Pyrénées	8 430 744	5 775 540	10
Sud-Est	Corse ; Provence- Alpes-Côte d'Azur ; Rhône-Alpes	11 130 643	7 040 134	13
Massif Central- Centre	Auvergne ; Centre ; Limousin	4 586 425	3 235 943	6
Île-de-France	Île-de-France	11 532 398	6 206 637	14
Outre-mer	Saint-Pierre-et- Miquelon ; Guade- loupe ; Martinique ; Guyane ; La Réunion ; Mayotte ; Nou- velle-calédonie ; Poly- nésie française ; Wal- lis-et-Futuna	2 490 064	1 435 978	3

Dès lors que le législateur choisit de rétablir une possibilité de vote aux élections européennes dans les centres de vote à l'étranger, comme le propose l'article 2 de la présente proposition de loi, il est cohérent de prévoir que la répartition des sièges entre les circonscriptions doit prendre en compte les Français de l'étranger participant à l'élection des représentants français au Parlement européen.

Pour cette raison, le 1^o du présent article prévoit de compléter le premier alinéa du paragraphe II de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977 précitée afin de préciser que la répartition des sièges entre les circonscriptions interrégionales est fondée sur la population de ces circonscriptions ainsi que sur le nombre de Français de l'étranger exerçant leur droit de vote dans les bureaux de vote consulaires.

Selon un raisonnement similaire à celui qui a été suivi par le législateur à l'occasion de l'adoption de la loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés ⁽¹⁾, il conviendrait d'appliquer un coefficient de majoration au nombre des Français de l'étranger rattachés à une circonscription interrégionale pour les élections européennes, afin de prendre en compte la population française résidant à l'étranger, et non les seuls électeurs. Au 1^{er} juillet 2008, on compte ainsi 863 854 électeurs pour un total de 1 403 580 inscrits sur les registres consulaires.

Le 2^o du présent article prévoit de préciser, dans le second alinéa du paragraphe II de l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977, que, pour les Français de l'étranger, la population résulte d'une évaluation qui prend en compte les données inscrites au registre des Français établis hors de France. Cette précision permettra par conséquent de ne pas limiter la base démographique aux seuls électeurs, mais

(1) Voir M. Charles de La Verpillière, Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution et sur le projet de loi relatif à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, *Assemblée nationale, XIII^e législature*, n° 1146, 8 octobre 2008, pages 69 et 70.

d'extrapoler du nombre d'électeurs participant au scrutin dans les bureaux de vote consulaires le nombre de Français résidant à l'étranger ainsi représentés.

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

(article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977)

Droit de vote dans les bureaux de vote consulaires des Français établis hors de l'Union européenne

Les Français résidant hors de France devraient pouvoir participer au scrutin pour l'élection des députés européens sans avoir à être inscrits sur la liste électorale d'une commune française. Pour cette raison, le vote des Français de l'étranger dans les bureaux de vote consulaires pour l'élection des représentants français au Parlement européen, à l'instar de ce qui est prévu pour l'élection du Président de la République et pour les référendums, semble s'imposer.

La loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen comportait initialement un article 23 en vertu duquel « *Les Français établis hors de France et inscrits sur des listes de centre de vote pour l'élection du Président de la République exercent leur droit de vote dans les conditions prévues par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976* ».

La directive du Conseil du 6 décembre 1993 a permis d'accorder aux citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans cet État. Le fait que les Français résidant dans les États membres se soient vus accorder cette nouvelle possibilité de participer au vote pour désigner les représentants au Parlement européen n'avait pas conduit le législateur à supprimer la possibilité de participer au scrutin dans les bureaux de vote consulaires des États membres de l'Union européenne. Par conséquent, les Français résidant dans un autre État de l'Union européenne pouvaient avoir le choix, pour participer à la désignation des représentants au Parlement européen, entre trois modalités de vote :

— le vote dans une commune française sur les listes électorales de laquelle ils sont inscrits, afin de désigner les représentants français au Parlement européen ;

— le vote dans le bureau de vote consulaire sur la liste électorale duquel ils sont inscrits, afin de désigner les représentants français au Parlement européen ;

— le vote dans l'État membre de l'Union européenne où ils résident, pour désigner les représentants au Parlement européen de leur État de résidence.

En ce qui concerne les Français résidant dans des États non membres de l'Union européenne, les deux premières de ces trois possibilités étaient ouvertes.

La suppression de la possibilité de voter dans les bureaux de vote consulaires en 2003 a eu pour effet de ne plus laisser qu'une seule possibilité de voter aux élections européennes pour les Français résidant dans des États non membres de l'Union européenne : être inscrit sur la liste électorale d'une commune française.

Cette situation est non seulement insatisfaisante, mais même quelque peu paradoxale dans la mesure où ces Français, qui ne peuvent pas toujours être électeurs, peuvent dans le même temps être candidats à l'élection des représentants français au Parlement européen.

Cette situation particulière pour les élections au Parlement européen devrait d'ailleurs ressortir dans le futur avec d'autant plus de relief que, conformément à la modification de l'article 24 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, les Français de l'étranger pourront voter pour les élections à l'Assemblée nationale sans être inscrits sur les listes électorales en France.

Le rétablissement de la faculté d'exercer le droit de vote dans les bureaux de vote consulaire peut intervenir de diverses manières. En tout état de cause, il importe d'instaurer une possibilité de participation à ce scrutin qui soit cohérente par rapport aux possibilités actuelles de vote dans les centres de vote à l'étranger.

LES POSSIBILITÉS ACTUELLES DE VOTE DES FRANÇAIS A L'ÉTRANGER

Les Français établis hors de France, définis par l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-461 du 13 mai 2005 relative aux Français établis hors de France comme « *toute personne de nationalité française ayant sa résidence habituelle hors du territoire national* », peuvent s'inscrire sur les listes électorales consulaires. L'inscription sur la liste électorale consulaire est automatique pour tous les Français inscrits au registre des Français établis hors de France, sauf opposition de leur part. Pour les Français qui ne sont pas inscrits au registre des Français établis hors de France, l'inscription se fait à la demande des électeurs à l'ambassade ou au consulat, et entraîne l'inscription au registre.

Par leur inscription sur la liste électorale consulaire, les Français établis hors de France ne perdent pas la faculté d'être inscrit et de voter, pour tout ou partie des élections locales et nationales, dans leur commune d'inscription en France.

Par conséquent, la liste électorale consulaire a été subdivisée en trois catégories d'électeurs, permettant d'opérer une distinction selon le lieu de participation aux différentes élections nationales. En vertu de l'article 8 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976, il doit en effet être fait mention du choix d'exercer le droit de vote en France ou à l'étranger pour l'élection du Président de la République et les référendums.

LA LISTE ÉLECTORALE CONSULAIRE EN 2008

PR1	Vote uniquement à l'étranger	509 140
PR2	Vote à l'étranger pour l'élection du Président de la République, les référendums, et pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger. Vote en France pour les autres scrutins.	262 737
PR3	Vote en France pour tous les scrutins, sauf pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger	91 977
Total		863 854

Source : Rapport du directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, 22 septembre 2008.

L'introduction, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, d'une possibilité nouvelle, d'élire des députés représentant les Français de l'étranger, pourrait avoir pour conséquence l'introduction de subdivisions nouvelles dans la liste électorale consulaire et un nouveau choix à faire pour les Français de l'étranger inscrits sur les listes consulaires, sauf à ce que le vote pour l'élection législative dans les bureaux de vote consulaires soit lié à un choix effectué pour une autre élection.

Dès lors que la possibilité de vote à l'étranger pour les élections européennes serait déconnectée, soit du choix fait pour une autre élection, soit de l'absence d'inscription sur les listes électorales en France, il serait également nécessaire d'introduire des subdivisions nouvelles et de prévoir un choix de la part des inscrits sur les listes consulaires.

Une première solution pourrait consister à accorder la possibilité de vote aux élections européennes dans les circonscriptions consulaires à tous les Français établis hors de France et inscrits sur les listes électorales consulaires. Si cette solution est séduisante, elle n'en pose pas moins un certain nombre de problèmes techniques, afin de s'assurer de l'unicité du vote des Français établis hors de France⁽¹⁾. En effet, un Français résidant dans un pays de l'Union européenne pourrait avoir trois possibilités d'exercice de son vote (sur la liste électorale complémentaire de son État de résidence, sur la liste électorale consulaire et sur la liste

(1) La directive européenne du 6 décembre 1993 précitée a prévu, à l'article 4, que « nul ne peut voter plus d'une fois lors d'une même élection ».

électorale de la commune française où il est inscrit), et il conviendrait de vérifier les éventuels doublons deux à deux (entre la liste consulaire et les listes françaises, entre la liste consulaire et les listes de l'État de résidence, entre les listes françaises et les listes de l'État de résidence), ce qui, comme l'a souligné l'INSEE, poserait des problèmes techniques considérables.

Une autre solution est de restreindre le champ des Français établis hors de France pouvant voter dans les bureaux de vote consulaires pour les élections européennes, afin que la disposition proposée puisse être mise en œuvre le plus simplement et le plus rapidement possible. Deux types de modulation sont envisageables :

- une restriction d'ordre géographique, en ouvrant la possibilité de voter pour les élections européennes dans les bureaux de vote consulaires aux seuls Français résidant hors de l'Union européenne. L'exclusion des Français établis dans un État membre de l'Union européenne du bénéfice du vote dans les bureaux de vote consulaires simplifierait la tâche de contrôle des doubles votes. Cette exclusion peut se justifier, au regard du principe de l'égalité devant la loi, dans la mesure où les Français résidant dans l'Union européenne ont une possibilité de participer au scrutin dans leur pays de résidence qui n'est pas offerte aux Français résidant hors de l'Union européenne ;

- une restriction d'ordre électoral, en ouvrant la possibilité de voter pour les élections européennes dans les bureaux de vote consulaires aux seuls Français ayant fait le choix de voter dans les consulats pour l'élection du Président de la République et pour les référendums (listes PR1 et PR2), voire aux seuls Français qui ne sont pas inscrits sur les listes électorales en France (liste PR1). Serait ainsi ciblée la population qui a fait un choix préférentiel de vote à l'étranger, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle distinction au sein des listes électorales consulaires.

LA RÉPARTITION DES INSCRITS SUR LES LISTES ÉLECTORALES CONSULAIRES EN 2008

Zone géographique	PR1	PR2	PR3	Total PR
Pays membres de l'Union européenne	176 648	103 198	49 292	329 138
Autre pays	332 492	159 539	42 685	534 716
Total	509 140	262 737	91 977	863 854

Source : Ministère des Affaires étrangères

Votre rapporteur et Jean-Jacques Urvoas, lors de la rédaction de la proposition de loi, avaient fait le choix de réserver la possibilité de voter aux élections européennes dans les bureaux de vote consulaires aux seuls Français établis dans un État non membre de l'Union européenne. Il leur avait semblé que cette solution, modeste, permettrait d'atteindre plus aisément l'objectif de permettre aux

Français de l'étranger de participer aux élections européennes dès le scrutin du 7 juin 2009. En effet, la mise en œuvre de cette solution serait facilitée, dans la mesure où toute possibilité de double vote avec un autre pays de l'Union européenne serait évitée.

Afin que la solution proposée soit la plus directement opérationnelle, il serait toutefois également souhaitable d'éviter que les électeurs inscrits sur les listes électorales consulaires doivent faire le choix d'un vote à l'étranger ou en France pour les élections européennes (choix qu'il serait difficile d'imposer à tous les inscrits sur les listes électorales consulaires d'ici juin 2009).

C'est la raison pour laquelle il vous est proposé une rédaction qui réserve le droit de vote dans les bureaux de vote consulaires pour les élections européennes aux seuls Français établis hors de l'Union européenne qui ne sont pas inscrits sur une liste électorale d'une commune française (soit 332 492 électeurs, correspondant à la liste dite PR1 hors Union européenne).

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur précisant que seuls les électeurs inscrits sur les listes consulaires sans être inscrits sur la liste d'une commune de France pourront, pour les élections européennes, voter dans les bureaux de vote consulaires.

M. le rapporteur. Trop peu de temps nous sépare des prochaines élections européennes pour qu'il soit possible de modifier préalablement le régime applicable aux Français de l'étranger inscrits à la fois sur les listes consulaires pour l'élection présidentielle et sur la liste d'une commune en France. A l'heure actuelle, l'inscription sur la liste d'une commune française leur permet de voter dans celle-ci.

L'amendement propose donc, pour les élections européennes organisées en 2009, de réserver la possibilité de voter dans les bureaux de vote consulaires aux seuls électeurs qui ne sont pas inscrits par ailleurs sur une liste électorale en France.

La Commission adopte cet amendement et l'article 2 ainsi rédigé.

Article 3

(article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977)

Droit de vote dans les bureaux de vote consulaires des Français établis hors de l'Union européenne pour les élections ultérieures à celle de juin 2009

Dès lors que la solution retenue pour la participation des Français de l'étranger aux élections européennes pour le scrutin de juin 2009 est la plus simple mais également la plus restrictive possible, il a semblé à votre Commission souhaitable de prévoir une solution plus ambitieuse pour les élections européennes ultérieures à celle de juin 2009.

Il est donc proposé une rédaction de l'article 23 de la loi du 7 juillet 1977 entrant en vigueur après les élections de juin 2009 qui prévoit que participeront aux élections européennes dans les bureaux de vote consulaires les Français résidant hors de l'Union européenne et qui seront inscrits sur les listes électorales consulaires pour l'élection présidentielle et les référendums. Cette rédaction permettra de s'approcher au plus près de la solution qui avait prévalu jusqu'à la modification législative de 2003.

Par conséquent, ce seront à terme l'ensemble des personnes figurant sur les listes dites PR1 et PR2 (soit 492 031 électeurs) hors de l'Union européenne qui participeront aux élections européennes dans les bureaux de vote consulaires.

La Commission est saisie d'un amendement du rapporteur proposant de ne pas rendre applicable cet article aux prochaines élections européennes.

M. le rapporteur. Cet article vise tous les Français inscrits sur les listes électorales consulaires et qui y votent pour l'élection présidentielle, indépendamment de leur éventuelle inscription sur la liste d'une commune française.

Cet amendement tend à éviter que cet article ne s'applique dès les prochaines élections européennes. En effet, le délai paraît trop bref pour modifier le régime applicable aux Français de l'étranger inscrits à la fois sur les listes consulaires pour l'élection du Président de la République, et sur la liste d'une commune française – cette seconde inscription leur permettant actuellement de voter dans cette commune pour les autres élections.

La Commission adopte cet amendement.

Puis, elle est saisie d'un amendement du rapporteur prévoyant que les Français établis en dehors de l'Union européenne et inscrits sur les listes électorales consulaires doivent exercer leur droit de vote aux élections européennes dans les mêmes conditions que pour l'élection du Président de la République.

M. le rapporteur. Cet amendement propose que le droit de vote aux élections européennes des Français établis en dehors de l'Union européenne s'exerce sur le même lieu que celui qu'ils ont choisi pour l'élection du Président de la République. Cela permettra d'éviter la création d'une nouvelle catégorie d'électeurs sur les listes électorales consulaires.

En effet, le maintien d'une option serait à l'évidence impraticable : il faudrait interroger chaque électeur inscrit à la fois sur les listes consulaires pour l'élection présidentielle et sur les listes électorales d'une commune en France, afin de savoir s'il choisit, pour les élections européennes, d'exercer son droit de vote en France ou dans les bureaux de vote consulaires.

L'amendement propose donc de rétablir le texte qui était applicable avant la loi du 11 avril 2003.

La Commission adopte cet amendement.

Puis, elle adopte l'article 3 ainsi modifié.

Article 4

(Tableau annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977)

Rattachement des Français établis hors de l'Union européenne à la circonscription Île-de-France

Dès lors que la possibilité pour les Français de l'étranger de voter en dehors du territoire national pour élire les représentants français au Parlement européen est rétablie, il est nécessaire de prévoir le rattachement de ces électeurs à l'une ou l'autre des huit circonscriptions délimitées par le législateur en 2003.

Votre rapporteur considère qu'un rattachement à la circonscription outre-mer, qu'il serait possible de justifier géographiquement, poserait des problèmes juridiques et politiques. La circonscription outre-mer a en effet été divisée en trois sections (Atlantique, Océan indien et Pacifique) par la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Il serait donc nécessaire de créer une quatrième section en cas de rattachement des Français de l'étranger votant dans les bureaux de vote consulaires à cette circonscription. Cela aurait pour conséquence de poser la question du nombre de députés européens représentant les Français de l'étranger. Or, si cette question doit sans doute être posée à terme, il en résulterait, en l'état actuel, une réduction du nombre de représentants accordés aux circonscriptions correspondant au territoire national. Toutefois, si le traité de Lisbonne, qui prévoit d'accorder deux sièges supplémentaires de représentants français au Parlement européen, entrainé en vigueur, la question de l'attribution de sièges spécifiques pour les Français de l'étranger mériterait un nouvel examen.

Un rattachement à la circonscription Ouest, qui serait justifié par la présence à Nantes de l'état civil des Français nés à l'étranger, serait sans doute perçu comme une manœuvre politique, alors que cela n'est pas l'objectif poursuivi.

Un rattachement à la circonscription Île-de-France semble préférable, au moins dans un premier temps. L'Assemblée des Français de l'étranger siège à Paris, où se trouve également le ministère des Affaires étrangères. En outre, le contentieux des opérations de vote dans les circonscriptions consulaires et celui des inscriptions sur les listes électorales consulaires sont des contentieux pour lesquels les juridictions compétentes ont un ressort territorial parisien⁽¹⁾, en vertu de l'article 9 de la loi organique 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.

(1) Il s'agit respectivement du tribunal administratif de Paris et du tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris.

*La Commission **adopte** l'article 4 sans modification.*

*Puis, elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.*

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la présente proposition de loi dans le texte figurant ci-après.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi visant à favoriser l'exercice par les Français établis hors de France du droit de vote pour l'élection des représentants français au Parlement européen

Article 1^{er}

- ① Le II de l'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :
- ③ « Il est également tenu compte des Français établis hors de France exerçant leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen dans les conditions prévues par 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. » ;
- ④ 2° Le second alinéa est complété par les mots : « et, pour les Français établis hors de France, celle évaluée en prenant en compte les données inscrites au registre des Français établis hors de France ».

Article 2

- ① Après l'article 22 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, il est rétabli un article 23 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 23.* — Les Français établis hors de France, dans un État non membre de l'Union européenne, qui sont inscrits sur les listes électorales consulaires et qui ne sont pas inscrits sur la liste électorale d'une commune, exercent leur droit de vote dans les conditions prévues par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée. »

Article 3

- ① À compter de la première élection des représentants au Parlement européen suivant celle de juin 2009, l'article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 23.* — Les Français établis hors de France, dans un État non membre de l'Union européenne, qui sont inscrits sur les listes électorales consulaires, exercent leur droit de vote dans les conditions prévues par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée. »

Article 4

① Dans le tableau annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, la ligne :

«

Île-de-France	Île-de-France
---------------	---------------

»

③ est remplacée par la ligne :

«

Île-de-France	Île-de-France Français établis hors de l'Union européenne
---------------	--

»

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen</p>	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
<p><i>Art. 4. — I. —</i> La composition des circonscriptions est fixée par le tableau annexé à la présente loi.</p>	<p>Le II de l'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>II. — Les sièges à pourvoir sont répartis entre les circonscriptions proportionnellement à leur population avec application de la règle du plus fort reste.</p>	<p>1° Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	
<p>La population mentionnée à l'alinéa précédent est celle du dernier recensement général.</p>	<p>« Il est également tenu compte des Français établis hors de France exerçant leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen dans les conditions prévues par 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>III. — Le nombre de sièges et le nombre de candidats par circonscription sont constatés par décret au plus tard à la date de convocation des électeurs.</p>	<p>2° Le second alinéa est complété par les mots :</p>	
<p>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>« et, pour les Français établis hors de France, celle évaluée en prenant en compte les données inscrites au registre des Français établis hors de France ».</p>	Article 2
<p><i>Art. 1^{er} à 15. — Cf. annexe.</i></p>		<p><i>Après l'article 22 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, il est rétabli un article 23 ainsi rédigé :</i></p>
		<p><i>« Art. 23. — Les Français établis hors de France, dans un État non membre de l'Union européenne, qui sont inscrits sur les listes électorales consulaires et qui ne sont pas inscrits sur la liste électorale d'une commune, exercent leur droit de vote dans les conditions prévues par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée. »</i></p>

Texte en vigueur		Texte de la proposition de loi		Conclusions de la Commission
		Article 2		Article 3
		Après l'article 22 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, il est rétabli un article 23 ainsi rédigé :		À compter de la première élection des représentants au Parlement européen suivant celle de juin 2009, l'article 23 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée est ainsi rédigé :
		« Art. 23. — Les Français établis hors de France, dans un État non membre de l'Union européenne, qui sont inscrits sur les listes électorales consulaires, peuvent exercer leur droit de vote dans les conditions prévues par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée. »		« Art. 23. — ... consulaires, exercent leur ...
Tableau annexé		Article 3		Article 4
		Dans le tableau annexé à la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précitée, la ligne :		(Sans modification)
Nom des circonscriptions	Composition des circonscriptions			
Nord-Ouest	Basse-Normandie Haute-Normandie Nord-Pas-de-Calais Picardie			
Ouest	Bretagne Pays de la Loire Poitou-Charentes			
Est	Alsace Bourgogne Champagne-Ardenne Franche-Comté Lorraine			
Sud-Ouest	Aquitaine Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées			
Sud-Est	Corse Provence-Alpes-Côte d'Azur Rhône-Alpes			
Massif Central-Centre	Auvergne Centre Limousin			
Île-de-France	Île-de-France	Île-de-France	Île-de-France	
		est remplacée par la ligne :		

Texte en vigueur		Texte de la proposition de loi		Conclusions de la Commission
—		—		—
		Île-de-France	Île-de-France Français établis hors de l'Union européenne	
Outre-mer	Saint-Pierre-et- Miquelon Guadeloupe Martinique Guyane La Réunion Mayotte Nouvelle-Calédonie Polynésie française Wallis-et-Futuna			

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

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

Art. 1^{er}. — Tout Français établi hors de France inscrit sur une liste électorale consulaire peut, sur sa demande, exercer son droit de vote à l'étranger pour l'élection du Président de la République conformément aux dispositions de la présente loi organique.

Section 1 *Listes électorales consulaires*

Art. 2. — Nul ne peut voter à l'étranger s'il n'est inscrit sur une liste électorale consulaire.

Les articles L. 1^{er}, L. 2, L. 5 à L. 7 du code électoral sont applicables pour l'établissement des listes électorales consulaires.

Art. 3. — Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales consulaires.

Art. 4. — Est inscrit sur la liste électorale consulaire, sous réserve de satisfaire aux conditions prévues par la loi pour être électeur :

1° Tout Français établi dans la circonscription consulaire au titre de laquelle la liste électorale consulaire est dressée et qui en fait la demande ;

2° Tout Français inscrit au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire, sauf opposition de sa part.

Les dispositions du présent article sont également applicables au Français qui satisfait à la condition d'âge prévue par la loi pour être électeur au plus tard à la date à laquelle la liste électorale consulaire est arrêtée. S'il est inscrit au registre des Français établis hors de France, il est informé qu'il a la faculté de s'opposer à cette inscription dans un délai fixé par le décret prévu à l'article 19 de la présente loi organique.

Art. 5. — Une liste électorale consulaire est tenue par chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et chaque poste consulaire. Les électeurs sont répartis en autant de sections de liste que de bureaux de vote créés en raison des circonstances locales ou du nombre des électeurs.

Toutefois, en cas de nécessité, une ambassade ou un poste consulaire peut, par décret, être chargé de tenir les listes électorales consulaires dressées au titre de plusieurs circonscriptions consulaires.

Art. 6. — Chaque liste électorale consulaire est préparée par une commission administrative siégeant à l'ambassade ou au poste consulaire, composée comme suit :

1° L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, selon le cas, ou leur représentant ;

2° Deux membres titulaires et deux membres suppléants désignés par l'Assemblée des Français de l'étranger après chaque renouvellement partiel ; leur mandat prend effet

au 1^{er} janvier de l'année suivant ce renouvellement. Les deux membres suppléants remplacent, dans l'ordre de leur désignation, l'un ou l'autre des titulaires en cas d'empêchement ou de décès. Le bureau de l'assemblée procède, s'il y a lieu, à ces désignations dans l'intervalle des sessions plénières. Le mandat de membre titulaire n'est pas immédiatement renouvelable. Le mandat de membre élu de l'Assemblée des Français de l'étranger est incompatible avec celui de membre d'une commission administrative.

La commission administrative est présidée par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, selon le cas, ou leur représentant.

Elle prépare, le cas échéant, la ou les listes électorales consulaires que l'ambassade ou le poste consulaire où elle siège est chargé de tenir en application du second alinéa de l'article 5.

Art. 7. — Les listes préparées dans les conditions prévues à l'article 6 sont arrêtées par une commission électorale de trois membres siégeant au ministère des affaires étrangères.

Cette commission est présidée par un membre ou ancien membre du Conseil d'État, désigné par son vice-président. Elle comprend également un magistrat ou ancien magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par le premier président de la Cour de cassation et un magistrat ou ancien magistrat de la Cour des comptes, désigné par son premier président. Les membres de la commission sont désignés pour une durée de cinq ans renouvelable. Des suppléants en nombre égal sont nommés dans les mêmes conditions.

La liste électorale consulaire est déposée à l'ambassade ou au poste consulaire où siège la commission administrative qui l'a préparée. Cette ambassade ou ce poste en assure la publication.

Un double de la liste est conservé par la commission électorale.

Art. 8. — La liste électorale consulaire comporte pour chaque électeur les indications prévues aux articles L. 18 et L. 19 du code électoral et, le cas échéant, celle de son rattachement à un bureau de vote et celle de son adresse électronique. Elle comporte en outre, pour ceux des électeurs qui sont inscrits en France sur une liste électorale, la mention de cette liste. Il est également fait mention sur la liste électorale consulaire du choix de ces électeurs d'exercer leur droit de vote en France pour l'élection du Président de la République.

Pour ceux des électeurs inscrits sur une liste électorale consulaire qui sont également inscrits en France sur une liste électorale, il est fait mention sur cette dernière de leur choix d'exercer leur droit de vote à l'étranger pour l'élection du Président de la République.

Art. 9. — Sous réserve des dispositions de la présente loi organique, les dispositions de l'article L. 16, du premier alinéa de l'article L. 17, des articles L. 20, L. 23, L. 25, L. 27 à L. 29, ainsi que des articles L. 31 à L. 42 du code électoral sont applicables à l'établissement des listes électorales consulaires et au contrôle de leur régularité.

L'article L. 30 du code électoral est également applicable ; le 3^o dudit article s'applique à tout Français qui atteint la condition d'âge après la date à laquelle la liste électorale consulaire a été arrêtée.

Le ministre des affaires étrangères peut déférer au tribunal administratif de Paris les opérations des commissions administratives et de la commission électorale s'il estime qu'elles sont irrégulières.

L'électeur qui a fait l'objet d'une radiation d'office ou dont l'inscription a été refusée en est averti et peut présenter ses observations. Il peut contester cette décision devant le tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris.

Tout citoyen peut réclamer devant le même tribunal l'inscription ou la radiation d'électeurs omis ou indûment inscrits.

La décision du juge du tribunal d'instance est en dernier ressort. Elle peut être déférée à la Cour de cassation qui statue définitivement sur le pourvoi.

Le juge du tribunal précité a compétence pour statuer sur les demandes d'inscription sur les listes électorales consulaires après la clôture des délais d'inscription.

Les attributions conférées au préfet et au maire par les articles susmentionnés du code électoral sont exercées par le ministre des affaires étrangères ainsi que par les ambassadeurs et les chefs de poste consulaire dans les conditions fixées par le décret prévu à l'article 19 de la présente loi organique.

Ce décret peut fixer des délais de procédure spécifiques pour faciliter le contrôle des listes électorales consulaires tant par les intéressés que par les autorités administratives et par les tribunaux.

Section 2 *Propagande*

Art. 10. — Sans préjudice des dispositions des traités relatifs à la Communauté et à l'Union européennes et des actes pris pour leur application ainsi que de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et des protocoles qui lui sont annexés, toute propagande électorale à l'étranger est interdite, à l'exception :

1° De l'envoi ou de la remise aux électeurs des circulaires et bulletins de vote des candidats effectués par les ambassades et les postes consulaires ;

2° De l'affichage offert aux candidats à l'intérieur des locaux des ambassades et des postes consulaires et des bureaux de vote ouverts dans d'autres locaux.

Art. 11. — Les interdictions des articles L. 49, L. 50 et L. 52-1 du code électoral, relatifs à certaines formes de propagande, sont applicables à l'étranger.

Section 3 *Vote*

Art. 12. — Sous réserve des dispositions des articles 14 à 16 ci-après, celles des dispositions du chapitre VI du titre I^{er} du livre I^{er}, première partie, du code électoral qui sont applicables au vote pour l'élection du Président de la République en vertu du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, sont applicables à l'exception des articles L. 53 et L. 68.

Chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et chaque poste consulaire organise les opérations de vote pour l'élection du Président de la République. Toutefois, en cas de nécessité, une ambassade ou un poste consulaire peut, par décret, être chargé d'organiser ces opérations pour le compte de plusieurs circonscriptions consulaires.

Art. 13. — Les électeurs inscrits sur une liste électorale consulaire peuvent exercer, sur leur demande, leur droit de vote par procuration lorsqu'ils attestent sur l'honneur être dans l'impossibilité de se rendre au bureau de vote le jour du scrutin.

Les dispositions des articles L. 72 à L. 77 du code électoral sont applicables dans les ambassades et les postes consulaires.

Art. 14. — Après chaque tour de scrutin les documents mentionnés à l'article L. 68 du code électoral sont transmis à la commission électorale mentionnée à l'article 7.

Art. 15. — Après la clôture du scrutin, les votes sont dépouillés conformément aux dispositions du code électoral et les résultats sont immédiatement affichés dans les locaux diplomatiques ou consulaires intéressés.

Ces résultats, ainsi qu'un exemplaire des procès-verbaux, sont transmis au Conseil constitutionnel dans les délais les plus rapides.

Les opérations électorales peuvent être contestées par tout électeur et tout candidat dans les conditions prévues par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Ministère des Affaires étrangères :

— M. Jean-Charles DEMARQUIS, sous-directeur des Français de l'étranger

— M. Gaël DE MAISONNEUVE, chargé de mission au cabinet du ministre des Affaires étrangères

Ministère de l'Intérieur :

— M. Pascal JOLY, directeur-adjoint au cabinet du Secrétaire d'État aux collectivités territoriales

— M. Xavier PÉNEAU, chef de la sous-direction affaires politiques et vie associative

— M. Stanislas BOURRON, chef du bureau des élections

Institut national de la statistique et des études économiques :

— M. Richard MERLEN, adjoint chef département chargé des répertoires de l'état civil

Français du Monde – Association démocratique des Français de l'étranger :

— M. François NICOULLAUD, président

Union des Français de l'étranger :

— M. Gérard PÉLISSON, président

— M. Christophe-André FRASSA, secrétaire général, sénateur