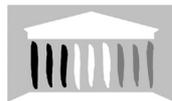


Document mis  
en distribution  
le 26 mars 2003



N° 721

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 mars 2003.

## 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, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT (N° 700), *tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger.*

PAR M. Jérôme BIGNON,

Député.

---

---

Voir les numéros :

*Sénat* : 43 rect., 211 et T.A. 91 (2002-2003).

*Assemblée nationale* : 700.

**Élections et référendums.**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. — UN IMPERATIF : ENCOURAGER LA PARTICIPATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER A LA DESIGNATION DE LEURS REPRESENTANTS</b> .....	6
A. LE CSFE, PRINCIPALE INSTANCE REPRESENTATIVE DES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE .....	6
1. Une institution ancienne.....	6
2. Un rôle important.....	6
a) <i>La composition du CSFE</i> .....	6
b) <i>Le fonctionnement du CSFE</i> .....	7
c) <i>Le rôle du CSFE</i> .....	7
B. LA FAIBLE PARTICIPATION AUX ELECTIONS EN DEPIT DE REGLES DEROGATOIRES .....	8
1. Une abstention inquiétante.....	8
2. Des modalités d'élection insuffisantes.....	10
<b>II. — UNE PISTE PROMETTEUSE : PERMETTRE L'EXPERIMENTATION DU VOTE PAR CORRESPONDANCE ELECTRONIQUE</b> .....	11
A. UN OBJECTIF REALISTE .....	12
1. Une procédure adaptée aux besoins des Français de l'étranger .....	12
2. Des garanties suffisantes sur le plan technique pour assurer le secret du vote .....	13
B. UN DISPOSITIF QUI MERITE D'ETRE PRECISE.....	14
1. Une expérimentation mal définie.....	14
2. Une disposition connexe qui ne soulève pas de difficultés .....	16
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	17
<i>Article premier</i> (art. 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982) : Vote par correspondance électronique pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger .....	17
<i>Article 2</i> : Prorogation du mandat des délégués du Conseil supérieur des Français de l'étranger du Liberia et de Côte-d'Ivoire .....	18
<i>Après l'article 2</i> .....	18
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	21
<b>AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION</b> .....	25
<b>ANNEXES : Liste des centres de vote et des listes électorales CSFE arrêtées au 31 mars 2002</b> .....	



MESDAMES, MESSIEURS,

Pour être dispersés sur les cinq continents, les deux millions de Français résidant à l'étranger n'en demeurent pas moins des citoyens à part entière, dont le droit de vote doit être effectivement garanti.

Lors de la 23<sup>e</sup> conférence internationale des commissaires à la protection des données, le 24 septembre 2001 à Paris, le Président de la République formulait le souhait que *« le vote par Internet puisse être expérimenté pour des milliers de Français expatriés qui, en raison de leur éloignement d'un consulat, sont souvent privés de l'effectivité de leur droit de vote. La vie politique ne peut se satisfaire d'une abstention élevée lors des consultations populaires. Elle ne peut non plus se satisfaire de l'existence d'exclus du suffrage universel. »*

Près d'un an plus tard, le 2 septembre 2002, M. Dominique de Villepin, ministre des Affaires étrangères, confirmait ces propos dans son discours inaugural devant la 55<sup>e</sup> assemblée plénière du Conseil supérieur des Français de l'étranger : *« Pour l'avenir, et afin de faciliter la participation électorale, je souhaite que nous étudions attentivement l'utilisation des nouvelles technologies, je pense en particulier à Internet, pour élargir la possibilité de voter à distance. Pourquoi ne pas imaginer que la communauté des Français de l'étranger joue un rôle pilote ? »*

La proposition de loi soumise à notre examen, présentée par M. Robert Del Picchia et cosignée par l'ensemble de ses collègues sénateurs représentant les Français hors de France, entend donner corps à ces déclarations.

Adoptée à l'unanimité le 18 mars dernier par le Sénat, elle tend à autoriser le vote par correspondance électronique pour les élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger, afin que cette nouvelle procédure puisse être expérimentée à l'occasion du prochain renouvellement du Conseil, le 1<sup>er</sup> juin 2003, dans les circonscriptions des États-Unis d'Amérique.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger constitue la principale instance représentative de nos compatriotes expatriés, mais l'élection de ses délégués souffre d'une participation particulièrement faible, qui porte atteinte à sa légitimité. Lors du dernier renouvellement triennal du Conseil dans la zone Europe-Asie-Levant, le 18 juin 2000, le taux d'abstention a ainsi dépassé 81 % !

Les modalités de vote pour l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger ont d'ores et déjà été adaptées pour encourager la participation, mais elles s'avèrent insuffisantes. Le vote par correspondance électronique doit être introduit avec précaution dans notre droit, en raison des obstacles juridiques et techniques qu'il suscite. Toutefois, cette modalité de vote semble particulièrement adaptée pour l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger et mérite d'être expérimentée dans ce cadre.

Si l'on ne peut que souscrire à l'objectif de la proposition de loi qui nous est soumise, son dispositif qui revêt une portée générale, pourrait néanmoins être précisé.

## **I. — UN IMPERATIF : ENCOURAGER LA PARTICIPATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER A LA DESIGNATION DE LEURS REPRESENTANTS**

### **A. LE CSFE, PRINCIPALE INSTANCE REPRESENTATIVE DES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE**

#### **1. Une institution ancienne**

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE) a été institué sous la IV<sup>e</sup> République, par un décret du 7 juillet 1948 signé par Robert Schuman, alors Président du Conseil, et son ministre des Affaires étrangères Georges Bidault. Sa création répondait à une demande récurrente de quatre grands organismes : l'Union des chambres de commerce françaises à l'étranger, la Fédération des professeurs français à l'étranger, la Fédération des anciens combattants français résidant hors de France et l'Union des Français de l'étranger (UFE, fondée en 1927), qui souhaitaient que les citoyens français résidant à l'étranger puissent faire entendre leur voix. Parallèlement à la création du CSFE, une représentation spécifique des Français résidant à l'étranger fut instituée au Conseil de la République, par la loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948.

S'inspirant de la loi du 23 septembre 1948, la Constitution du 4 octobre 1958 a prévu dans son article 24 une représentation spécifique des Français de l'étranger au sein du Sénat. Mais la V<sup>e</sup> République a également conforté l'existence du Conseil supérieur des Français de l'étranger, qui a toujours fait office de collège électoral pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France <sup>(1)</sup>.

#### **2. Un rôle important**

La composition et le mode de fonctionnement du Conseil supérieur des Français de l'étranger ont été profondément modifiés par la loi n° 82-471 du 7 juin 1982, qui a notamment instauré l'élection au suffrage universel direct de ses délégués.

##### **a) La composition du CSFE**

Présidé de droit par le ministre des Affaires étrangères, le CSFE est composé de :

---

(1) Lorsque la question de la représentation des Français résidant à l'étranger fut évoqué au Comité consultatif constitutionnel, M. Degoutte suggéra d'introduire une disposition selon laquelle : « Les Français hors de France élisent des représentants au Sénat », mais cette proposition ne fut pas retenue car elle eût risqué de susciter des conflits avec les pays étrangers (voir « L'écriture de la Constitution de 1958 », sous la direction de Didier Mauss, Louis Favoreu et Jean-Luc Parodi, *Economica*, 1992, page 431).

— cent cinquante membres délégués élus au suffrage universel direct par les communautés françaises à l'étranger ;

— douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, élus par tiers, pour 9 ans, par les cent cinquante membres élus du CSFE<sup>(1)</sup> ;

— vingt personnalités désignées par le ministre des Affaires étrangères pour 6 ans « *en raison de leurs compétences dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger* » et renouvelables par moitié tous les trois ans ;

— un représentant des Français établis dans la principauté d'Andorre désigné également par le ministre des Affaires étrangères pour 6 ans.

### **b) Le fonctionnement du CSFE**

Le président du CSFE est secondé par un collège de trois vice-présidents, élus par l'assemblée plénière du Conseil. L'assemblée plénière se réunit une fois par an, en septembre. Pendant l'intersession, le bureau permanent, composé du président, des trois vice-présidents et de quinze membres élus par l'assemblée plénière, assure la continuité des travaux.

Les membres du CSFE sont répartis au sein de quatre commissions permanentes : la commission des affaires sociales (41 membres), la commission des affaires économiques, fiscales et douanières (44 membres), la commission de l'enseignement, de la culture et de l'information (50 membres), la commission de la représentation et des droits des Français à l'étranger (48 membres). Ces commissions préparent les rapports soumis à l'assemblée plénière. En outre, des commissions temporaires et des groupes de travail *ad hoc* peuvent être créés sur des questions particulières. Le secrétariat général du CSFE est assuré par des agents qui relèvent du ministère des Affaires étrangères.

### **c) Le rôle du CSFE**

Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 7 juin 1982, le CSFE est « *chargé de donner au Gouvernement des avis sur les questions et projets intéressant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger* ». Il peut être consulté par le Gouvernement sur des projets de textes législatifs ou réglementaires le concernant ou adopter des avis, des vœux et des motions de sa propre initiative.

Les membres élus du CSFE élisent les douze sénateurs représentant les Français de l'étranger et peuvent parrainer un candidat à l'élection du Président de la République.

---

(1) Depuis la dernière élection du 23 septembre 2001, on dénombre actuellement parmi les sénateurs représentant les Français de l'étranger : 9 membres de l'UMP : Mme Paulette Brisepierre, M. Jean-Pierre Cantegrit, M. Christian Cointat, M Robert Denis Del Picchia, M. Hubert Durand-Chastel, M. Louis Duvernois, M. André Ferrand, M. Michel Guerry, M. Xavier de Villepin ; 2 membres du parti socialiste : Mme Monique Cerisier Ben Guiga et M. Guy Penne et un communiste, républicain et citoyen : M. Pierre Biarnes.

Le CSFE est par ailleurs représenté au Conseil économique et social, et dans les organismes publics intéressant les Français de l'étranger : la Caisse des Français de l'étranger, l'Agence française pour l'enseignement à l'étranger, la Commission nationale des bourses scolaires, la Commission permanente pour l'emploi et la formation professionnelle des Français de l'étranger, le Conseil national de l'aide juridique, le Conseil départemental de l'accès aux droits de Paris, le Conseil pour la protection sociale des Français de l'étranger et l'Association nationale des écoles françaises à l'étranger.

En contact permanent avec les autorités françaises accréditées dans leur pays de résidence, les délégués du Conseil supérieur des Français de l'étranger jouent un rôle important au niveau local. Ils sont membres de droit des organismes consulaires compétents en matière d'emploi et de formation professionnelle, de protection et d'action sociale et en matière de bourses scolaires. Ils ont en outre deux représentants dans chaque commission administrative siégeant dans les centres de vote institués pour l'élection présidentielle, l'élection des représentants au Parlement européen et les référendums. Enfin, ils peuvent être consultés par les chefs de postes diplomatiques et consulaires sur toutes les questions générales intéressant les ressortissants français de leur circonscription et participent aux commissions, comités ou organisations divers qui assistent les chefs de postes consulaires, que ces organismes relèvent de la simple tradition caritative, ou bien que leur existence soit consacrée par un texte réglementaire.

## **B. LA FAIBLE PARTICIPATION AUX ELECTIONS EN DEPIT DE REGLES DEROGATOIRES**

### **1. Une abstention inquiétante**

Les délégués du CSFE sont élus pour six ans par moitié tous les trois ans. A cet effet, ils sont répartis en deux séries : la série A qui comprend les circonscriptions d'Amérique et d'Afrique, la série B, celles de l'Europe, de l'Asie et du Levant. Le nombre de circonscriptions électorales et de sièges par circonscription est fixé par le législateur et figure dans un tableau annexé à la loi du 7 juin 1982. Il existe actuellement quarante-huit circonscriptions électorales, comprenant de un à sept délégués. Un pays peut comporter plusieurs circonscriptions, c'est le cas des Etats-Unis, mais une circonscription peut recouvrir plusieurs pays.

Le tableau ci-après indique le nombre de circonscriptions électorales et de délégués de chaque série :

Série A	Nombre de délégués	Série B	Nombre de délégués
Circonscriptions électorales :		Circonscriptions électorales :	
– d'Amérique	30	– d'Europe	52
– d'Afrique	47	– d'Asie et du Levant	21
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>Total</b>	<b>73</b>

Le mode de scrutin des délégués du CSFE a été modifié à deux reprises depuis 1982. Désormais, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, dans les circonscriptions qui élisent au moins trois délégués ; dans les autres circonscriptions, s'applique le scrutin majoritaire à un tour.

Comme le montre le tableau ci-après, les résultats des dernières consultations électorales pour le renouvellement partiel du CSFE font apparaître des taux de participation particulièrement décevants : 28,17 %, en 1994, pour les pays d'Europe, d'Asie et du Levant ; 24,08 %, en 1997, en Afrique et en Amérique ; 18,97 %, en juin 2000, en Europe, Asie et Levant.

#### TAUX DE PARTICIPATION DES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE AUX ELECTIONS DU CSFE

<b>Textes</b>	Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée Décret n° 84-252 du 6 avril 1984 modifié			
<b>Élections 1994</b>	Série B (Europe, Asie et Levant)	319 040 inscrits	89 864 votants	28,17 %
<b>Élections 1997</b>	Série A (Afrique, Amérique)	209 125 inscrits	50 368 votants	24,08 %
<b>Élections 18 juin 2000</b>	Série B	401 829 inscrits dont 303 963 ayant choisi le vote par correspondance	76 209 votants	18,97 %
<b>Élections 27 mai 2001</b>	Partielles, circonscription de Nairobi	2 009 inscrits	417 votants	20,76 %
<b>Élections 21 octobre 2001</b>	Partielles, circonscription de Berne	69 791 inscrits dont 68 577 ayant choisi le vote par correspondance	8 051 votants	11,59 %
<b>Élections 20 janvier 2002</b>	Partielles, circonscription de Djibouti	2 397 inscrits dont 145 ayant choisi le vote par correspondance	457 votants	19,07 %

Source : ministère des Affaires étrangères

La faible participation constatée lors des élections du CSFE s'explique certainement par la conjugaison de plusieurs phénomènes. Elle s'inscrit tout d'abord dans un contexte général de croissance de l'abstention. Elle tient également à l'insuffisante notoriété du Conseil et au fait, que la propagande électorale est interdite à l'étranger par l'article 4 de la loi du 7 juin 1982. Mais elle s'explique aussi par les conditions matérielles du vote.

## 2. Des modalités d'élection insuffisantes

Les élections du CSFE obéissent à des règles particulières destinées à faciliter la participation du plus grand nombre de Français expatriés, mais celles-ci s'avèrent insuffisantes.

Une liste électorale spécifique est établie pour ces élections et se distingue de celle qui est utilisée pour les élections politiques (article 2 de la loi du 7 juin 1982). Cette liste est établie dans le ressort de chaque consulat. Sous réserve de remplir les conditions requises pour être électeur, les Français immatriculés ou en cours d'immatriculation au consulat y figurent automatiquement, sauf volonté expresse de leur part. Les Français non immatriculés doivent effectuer une démarche volontaire pour être inscrits sur la liste électorale <sup>(1)</sup>.

	Immatriculations	%
<b>Répartition géographique :</b>		
• Europe occidentale	509 611	50,8
• Amérique du Nord	127 119	12,7
• Afrique francophone	98 511	9,8
<b>Classement par pays :</b>		
• Suisse	109 106	
• Allemagne	87 677	
• États-Unis	81 661	
• Royaume-Uni	78 979	
• Belgique	69 434	
<b>Classement par poste :</b>		
• Londres	75 948	
• Genève	73 010	
• Bruxelles	57 470	

Source : ministère des Affaires étrangères

En outre, en vertu de l'article 6 de la loi du 7 juin 1982, les électeurs peuvent voter soit dans les bureaux de vote ouverts dans les consulats, soit par correspondance, sous pli fermé. Le vote par correspondance a été supprimé pour les élections politiques par la loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975 modifiant certaines dispositions du code électoral, en raison des nombreuses fraudes auxquelles il avait donné lieu. Il a été maintenu pour les élections au CSFE, en raison de la spécificité de ces élections et de la situation particulière dans laquelle se trouvent les Français expatriés. En effet, nombreux sont ceux qui résident très loin de leur bureau de vote et qui n'ont pas le temps ou les moyens matériels ou financiers d'effectuer les

(1) Sont électeurs les Français établis hors de France qui sont inscrits sur une liste électorale créée à cet effet à l'étranger et dressée dans le ressort de chaque consulat, ou, en cas de nécessité, dans un département limitrophe d'un Etat frontalier. Sont inscrits sur cette liste : 1° Les Français établis dans le ressort d'un consulat, âgés de dix-huit ans accomplis, immatriculés, en cours d'immatriculation ou dispensés réglementairement d'immatriculation ; 2° Les Français non immatriculés, inscrits sur la liste de centre de vote établie, le cas échéant, dans la circonscription consulaire ; 3° Les militaires français stationnant à l'étranger ainsi que les membres de leur famille âgés de dix-huit ans accomplis qui ne figurent pas sur une liste de centre de vote, à la condition que leur séjour dans le ressort d'un consulat soit d'un an au moins à la date fixée pour la clôture des inscriptions. Nul n'est inscrit sur la liste électorale s'il s'oppose à cette inscription. En outre, les Français établis dans le ressort du consulat non mentionnés aux 1°, 2° et 3° ci-dessus s'inscrivent sur la liste électorale conformément aux dispositions de l'article L. 9 du code électoral. Les articles L. 1 à L. 8 du code électoral sont applicables pour l'établissement des listes électorales. Nul ne peut être inscrit dans le ressort de plusieurs consulats.

déplacements nécessaires. En outre, certains Etats n'autorisent les élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger sur leur territoire que par correspondance.

Le vote par correspondance ne permet pas de garantir de façon absolue le caractère personnel et secret du vote. Le Conseil constitutionnel n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions du code électoral qui prévoyaient cette procédure, mais il s'est montré très strict sur leur utilisation en tant que juge électoral, considérant qu'elles revêtaient un caractère exceptionnel et ne pouvaient être utilisées qu'au bénéfice de catégories de citoyens limitativement énumérées, suivant un ensemble de règles destinées à garantir la régularité de ce mode de participation au scrutin <sup>(1)</sup>. On peut penser qu'il en accepterait le principe pour les élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger compte tenu de la nature de ces élections et des contraintes qui pèsent sur les électeurs concernés. En outre, il convient de souligner que le vote par procuration, sur la constitutionnalité duquel le Conseil ne s'est jamais prononcé non plus, comporte également une atteinte au principe du caractère personnel du vote et ne garantit pas son caractère secret.

Le vote par correspondance est assuré selon les modalités suivantes. L'autorité consulaire envoie aux électeurs concernés, avec les bulletins de vote et l'enveloppe destinée à contenir le bulletin choisi, une enveloppe portant une formule d'identification. L'électeur peut renvoyer son pli par la voie postale traditionnelle, le faire acheminer par porteur privé ou le déposer lui-même à l'adresse du bureau de vote. Les plis contenant les votes sont ensuite conservés jusqu'au jour du scrutin et apportés dans la salle de vote au commencement des opérations de vote. Ils sont remis au président qui en donne décharge avant de vérifier l'identité de l'électeur en contrôlant sa signature ; puis le président introduit les bulletins dans l'urne.

Le vote par correspondance ne constitue cependant pas la panacée. Le mauvais fonctionnement des services postaux ou l'absence de distribution du courrier à domicile dans certains pays remettent en cause son efficacité. Les électeurs ne sont donc pas placés dans une situation d'égalité. En outre, le vote par correspondance suppose l'accomplissement d'un certain nombre de formalités auxquelles nombre de Français expatriés oublient de procéder. C'est la raison pour laquelle le Conseil supérieur des Français de l'étranger a émis le vœu, lors de sa session plénière de septembre 2002, que le vote par correspondance électronique soit expérimenté pour son élection.

## **II. — UNE PISTE PROMETTEUSE : PERMETTRE L'EXPERIMENTATION DU VOTE PAR CORRESPONDANCE ELECTRONIQUE**

La proposition de loi adoptée par le Sénat comporte deux articles. Son article premier constitue le cœur du dispositif. Il modifie l'article 6 de la loi du 7 juin 1982 afin d'autoriser l'élection des délégués du Conseil supérieur des Français de l'étranger par correspondance électronique. Son article 2, introduit à l'initiative du

---

(1) *Décision 67-435 du 24 janvier 1968, A.N. Corse, 2<sup>e</sup> circonscription.*

Gouvernement, vise à proroger le mandat des membres du CSFE de Côte d'Ivoire et du Liberia jusqu'au 31 décembre 2003, en raison de la situation exceptionnelle que connaissent ces pays.

## **A. UN OBJECTIF REALISTE**

### **1. Une procédure adaptée aux besoins des Français de l'étranger**

L'instauration d'une procédure complémentaire de vote par correspondance électronique pourrait contribuer à relancer la participation aux élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Consistant à voter au moyen d'un ordinateur relié à Internet, elle ne constituerait qu'une modalité simple et adaptée aux nouvelles technologies du vote par correspondance. Sur le plan des principes, elle se heurte aux mêmes inconvénients : elle ne garantit pas de façon absolue le caractère personnel et secret du vote. Mais la spécificité des élections concernées et la nécessité de permettre aux Français de l'étranger de désigner leurs représentants peuvent justifier qu'il y soit recouru. A ce titre, le ministre de l'Intérieur, tout en affirmant son opposition à la généralisation du vote électronique aux élections politiques, a indiqué qu'une telle procédure pourrait être envisageable pour l'élection des délégués du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Les Français établis hors de France constituent une cible privilégiée pour expérimenter le vote par Internet, car ils sont particulièrement réceptifs à l'utilisation des nouvelles technologies et communiquent déjà pour certains par courrier électronique avec leurs consulats. Il est permis d'espérer que cette procédure suscitera l'intérêt des électeurs âgés de 18-25 ans, traditionnellement moins enclins à participer aux élections, mais rompus à la technologie d'Internet. De plus, selon le sénateur Robert Del Picchia, le vote par correspondance électronique aurait un coût dix fois moindre que la procédure de vote classique.

La procédure du vote par correspondance électronique ne pourra concerner l'ensemble des Français résidant à l'étranger. Pour l'instant, même dans les pays développés, seule une partie de cette population est connectée à Internet. C'est la raison pour laquelle le ministère des Affaires étrangères a proposé que cette nouvelle procédure soit expérimentée à l'occasion du prochain renouvellement du CSFE, le 1<sup>er</sup> juin 2003, dans les circonscriptions des États-Unis d'Amérique et non dans celles d'Afrique. En outre, il convient de procéder à un test en grandeur nature de cette nouvelle modalité de vote avant de la généraliser.

Le tableau ci-après donne la composition détaillée des circonscriptions qui pourraient être concernées par une expérimentation.

**LISTE DES CIRCONSCRIPTIONS CONCERNEES PAR L'EXPERIMENTATION**

Pays	Poste	Inscrits		% Correspondance/ Inscrits
		Inscrits CSFE	Dont votent par correspondance	
États-Unis	Los Angeles	8 074	5 753	71 %
	San Francisco	8 040	6 936	86 %
<b>Total Circonscriptions San Francisco</b>		<b>16 114</b>	<b>12 689</b>	<b>79 %</b>
États-Unis	La Nouvelle Orléans	494	400	81 %
	Houston	3 588	3 374	94 %
	Chicago	3 726	3 156	85 %
	Atlanta	2 274	1 891	83 %
	Boston	2 974	2 583	87 %
	Miami	4 491	3 819	85 %
	New York	11 467	9 741	85 %
	Washington	6 811	6 329	93 %
<b>Total Circonscriptions Washington</b>		<b>35 825</b>	<b>31 293</b>	<b>87 %</b>

**2. Des garanties suffisantes sur le plan technique pour assurer le secret du vote**

L'expérimentation du vote par Internet apparaît aujourd'hui possible, car les techniques mises au point offrent des garanties suffisantes pour assurer le secret du vote. Il convient de souligner que le vote par Internet a déjà fait l'objet de plusieurs expérimentations concluantes à l'étranger. Il est ainsi utilisé pour les votations à Genève depuis 2002 et a été mis en œuvre lors des élections locales de mai dernier en Grande-Bretagne. En France, il a été expérimenté par le Barreau de Paris pour les élections au dauphinat, au conseil de l'ordre et au Conseil national des barreaux, les 25 et 26 novembre 2002, et pour l'élection des conseillers de quartiers d'Issy-les-Moulineaux, le 11 décembre 2002. Des projets d'expérimentation sont à l'étude pour les élections professionnelles et consulaires.

Le projet « e-vote » présenté par le ministère des Affaires étrangères pour l'expérimentation du vote par correspondance électronique en 2003 pour l'élection des délégués du Conseil supérieur des Français de l'étranger semble de nature à garantir le respect des principes élémentaires du vote, tels que l'identification du votant, l'inviolabilité et la confidentialité du scrutin et la sécurité du vote.

Chaque électeur concerné recevrait par voie postale un code secret. Ce code, attribué de manière aléatoire, serait masqué ; l'administration n'aurait donc aucun moyen de le connaître. Pour le lire, l'électeur devrait, par exemple, en gratter la surface. Grâce à son code secret, l'électeur pourrait accéder à un site sécurisé créé spécialement pour l'élection, consulter les professions de foi des candidats et voter pour une des listes ou voter blanc.

La confidentialité du scrutin serait assurée grâce à un système d'urnes électroniques. Les votes exprimés ne pourraient pas être consultés, même par les informaticiens en charge de la programmation. Pour ce faire, ils seraient cryptés selon une clef que personne ne connaîtrait dans sa totalité. Deux personnes, désignées par le collège électoral, auraient chacune connaissance d'une partie seulement de la clef nécessaire à l'ouverture électronique le jour de la clôture du scrutin.

Pour garantir le secret du nom du votant, le mécanisme classique de double enveloppe du vote par correspondance serait utilisé. L'anonymat de l'électeur serait protégé par une « enveloppe externe » cryptant son identifiant et une « enveloppe interne » cryptant le contenu du vote. Le vote et l'identification de l'électeur seraient immédiatement séparés à l'arrivée sur le serveur et les résultats du vote resteraient stockés sur le serveur.

La sécurisation du réseau serait assurée. Les serveurs seraient installés sur les territoires concernés par l'élection afin de garantir un temps de réponse assez court. Afin d'éviter l'invasion de virus, l'électeur n'aurait pas besoin d'installer ou de télécharger des logiciels additionnels. En outre, un logiciel spécifique permettrait de détecter toute activité anormale sur les différents éléments actifs du réseau. Selon les informations communiquées, le système aurait une capacité suffisante pour permettre à 200 millions d'électeurs de voter en quinze heures, de manière parfaitement sécurisée.

Enfin, afin de garantir la régularité de l'élection, un système de comptabilisation des votes permettrait de vérifier que leur nombre correspondra bien à celui des votants. Dans l'hypothèse où un électeur aurait voté par plusieurs moyens différents, c'est le premier vote qui serait retenu.

## **B. UN DISPOSITIF QUI MERITE D'ETRE PRECISE**

### **1. Une expérimentation mal définie**

L'article premier de la proposition de loi donne une nouvelle rédaction à l'article 6 de la loi du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger en vue d'autoriser le vote par correspondance électronique pour l'élection de ses délégués. Il reprend le dispositif actuel qui offre aux électeurs le choix de voter dans les bureaux de vote ouverts par les consulats ou par correspondance, tout en le complétant. Il précise ainsi que le vote par correspondance pourra avoir lieu selon deux modalités distinctes : sous pli fermé, comme c'est le cas actuellement, ou par voie électronique, selon des modalités définies par décret. En outre, il rend applicable aux élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger l'article L. 113 du code électoral, qui punit les atteintes au secret du vote et à l'inviolabilité du scrutin et d'une manière générale la fraude électorale, d'une amende de 15 000 euros et/ou un emprisonnement d'un an.

L'institution d'une nouvelle modalité de vote pour les élections du CSFE, nécessite l'intervention du législateur. Dans une décision du 6 octobre 1999, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que les règles relatives à la composition

du Conseil supérieur des Français de l'étranger et à l'élection de ses membres relevaient du domaine de la loi, car il participe à l'élection des sénateurs et que l'article 34 de la Constitution donne compétence au législateur pour fixer le régime électoral des assemblées parlementaires<sup>(1)</sup>. Même si le vote par correspondance électronique ne constitue qu'une forme de vote par correspondance, une base législative est nécessaire pour autoriser son usage.

En revanche, on peut se demander si le dispositif proposé par l'article premier de la proposition de loi est suffisamment précis. Comme il l'a été indiqué précédemment, il vise en fait à permettre une expérimentation éventuelle de vote par correspondance électronique lors des prochaines élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger, le 1<sup>er</sup> juin 2003, dans les seules circonscriptions des Etats-Unis d'Amérique.

La loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République adoptée par le Congrès le 17 mars dernier a introduit dans notre Constitution un nouvel article 37-1, qui permet à la loi ou au règlement, selon les domaines concernés, de comporter des dispositions à caractère expérimental, afin de rénover l'action publique. Le dispositif proposé par l'article 37-1 ne diffère pas fondamentalement de ce qu'autorisait déjà la jurisprudence du juge administratif et du Conseil constitutionnel<sup>(2)</sup>. En effet, la loi ou le décret doivent assigner aux expérimentations un objet et une durée limités.

En l'espèce, l'article premier de la proposition de loi ne précise pas explicitement que le vote par correspondance électronique sera instauré à titre expérimental et, *a fortiori*, quels seront le champ et la durée de l'expérimentation. La rédaction retenue laisse penser que l'ensemble des Français résidant à l'étranger pourront utiliser cette nouvelle modalité de vote pour désigner leurs représentants au Conseil supérieur. A l'initiative du rapporteur de la commission des lois du Sénat, le texte de la proposition de loi initiale a été complété par la précision selon laquelle les modalités du vote par correspondance électronique seraient définies par décret. Toutefois, contrairement à ce que soutient M. Christian Cointat, il n'est pas certain que les modalités effectives de l'expérimentation puissent être précisées par ce décret. En effet, il n'appartient pas au pouvoir réglementaire de restreindre l'application d'une disposition générale prévue par la loi. Il peut tout au plus la préciser. Comme le soulignait, le président de notre Commission dans son rapport sur le projet de loi constitutionnel relatif à l'organisation décentralisée de la République : « *Il va de soi que si la loi ne comporte pas de dispositions de caractère expérimental, il en sera de même de ses décrets d'application* »<sup>(3)</sup>.

---

(1) Décision n° 99-187 du 6 octobre 1999 : « Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires ; considérant qu'aux termes de l'article 24 de la Constitution : "les Français établis hors de France sont représentés au Sénat" ; qu'en vertu de l'article 13 de l'ordonnance susvisée du 4 février 1959, dans sa rédaction issue de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France : "Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par un collège formé des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger" ; qu'il s'agit de là que relève du domaine de la loi les règles relatives à la composition de ce Conseil et à l'élection de ses membres, au nombre desquelles figurent la délimitation des circonscriptions électorales, le nombre de sièges attribué à chacune d'elles, le mode de scrutin, le droit de suffrage, l'éligibilité, ainsi que le régime contentieux de l'élection. »

(2) Dans sa décision n° 93-333 DC du 21 janvier 1994, le Conseil constitutionnel a notamment précisé que l'expérimentation devait être explicite et que sa nature et sa portée devaient être précisées.

(3) Rapport n° 376 du 18 novembre 2002, page 73.

Ainsi, il semble souhaitable de modifier l'article premier de la proposition de loi pour indiquer que le vote par correspondance électronique sera introduit à titre expérimental et préciser la portée de l'expérimentation envisagée. Par la suite, et au vu des résultats constatés, l'expérimentation pourra être pérennisée et généralisée. Il ne s'agit nullement de remettre en cause le bien-fondé de l'utilisation d'Internet pour l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger, mais il semble nécessaire de faire en sorte que la première application du nouvel article 37-1 de la Constitution respecte le cadre fixé par le constituant.

## **2. Une disposition connexe qui ne soulève pas de difficultés**

L'article 2 de la proposition de loi tend à proroger le mandat des quatre membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger de la circonscription de Côte d'Ivoire et du Liberia jusqu'au 31 décembre 2003, par dérogation aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 7 juin 1982. Il prévoit que le mandat des membres élus pour les remplacer expirera à la même date que celui de la série A renouvelée en juin 2003. Justifié par la situation particulière des pays concernés, cet article ne soulève pas de difficultés.

\*

\* \*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

(art. 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982)

### **Vote par correspondance électronique pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger**

La Commission a examiné un amendement du rapporteur précisant – dans un souci de conformité aux dispositions de l'article 37-1 de la Constitution adopté lors du Congrès du 17 mars 2003 – que le vote par correspondance électronique serait introduit à titre expérimental.

M. Alain Marsaud s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'étendre l'expérimentation aux circonscriptions d'Afrique. M. Thierry Mariani a déclaré souscrire d'autant plus à la mise en valeur du caractère expérimental de ce dispositif qu'il était opposé à sa généralisation sur le territoire français, l'acte de voter exigeant un certain formalisme, surtout dans les petites communes. En réponse aux intervenants, le rapporteur a précisé, en premier lieu, que l'extension de l'expérimentation se heurtait, en Afrique, à la réalité de la fracture numérique, récemment soulignée, par exemple, par M. Abdoulaye Wade, Président de la République sénégalaise. Il a fait observer, en deuxième lieu, que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat avaient d'ores et déjà reconnu la possibilité pour la loi ou le décret de comporter des dispositions de caractère expérimental et que la réforme constitutionnelle en avait entériné le principe et l'avait étendu aux collectivités locales. Enfin, tout en reconnaissant la valeur que peut représenter l'acte de voter accompli par les citoyens réunis dans les lieux de vote, il a fait valoir que les facilités résultant du vote électronique risquaient fort d'en favoriser l'extension, sous réserve d'un niveau d'équipement des foyers satisfaisant, et souligné que cette technique pourrait être à l'origine d'avancées démocratiques réelles, en permettant d'ouvrir des consultations sur un grand nombre de sujets et de réduire l'abstention. La Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur (**amendement n° 1**).

Elle a examiné un second amendement du rapporteur précisant que l'expérimentation pourrait avoir lieu pour le renouvellement du Conseil supérieur des Français de l'étranger du 1<sup>er</sup> juin 2003 dans les circonscriptions des Etats-Unis d'Amérique. M. Thierry Mariani, soulignant qu'aucun argument technique ne justifiait l'absence d'extension de l'expérimentation aux deux circonscriptions du Canada, a proposé de rectifier l'amendement en ce sens. Après que M. Jérôme Bignon, favorable à cette suggestion, eut précisé qu'il reviendrait au Gouvernement, dans le cadre du décret d'application, d'apprécier la faisabilité technique de l'extension de cette expérimentation, dont le texte précise qu'elle revêt un caractère facultatif, la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur ainsi rectifié (**amendement n° 2**), avant d'*adopter* l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.

*Article 2*

**Prorogation du mandat des délégués du Conseil supérieur  
des Français de l'étranger du Liberia et de Côte-d'Ivoire**

La Commission a été saisie de deux amendements, le premier présenté par le rapporteur apportant une correction rédactionnelle, le second de M. René Dosière reportant au 31 mars 2004 au lieu du 31 décembre 2003 la date de l'élection des délégués du CSFE dans la circonscription du Liberia et de Côte-d'Ivoire. Présentant cet amendement, M. Bernard Roman a observé que la date proposée par le Gouvernement paraissait très optimiste compte tenu des événements en Côte-d'Ivoire. Exprimant au contraire la crainte qu'un tel report ne crée un précédent fâcheux, M. Thierry Mariani a souhaité qu'il soit strictement limité dans le temps. Déclarant partager cette opinion, le rapporteur a attiré l'attention des auteurs de l'amendement sur le signal négatif qu'il pourrait constituer à l'égard des ressortissants français résidant en Côte-d'Ivoire. La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Dosière, avant d'*adopter* l'amendement du rapporteur (**amendement n° 3**), ainsi que l'article 2 ainsi modifié.

*Après l'article 2*

La Commission a été saisie d'un amendement de M. René Dosière permettant aux Français établis hors de France de voter par correspondance ou par voie électronique à toutes les élections. Le rapporteur a indiqué que le vote par correspondance était, à l'heure actuelle, réservé à l'élection du CSFE en raison des risques qu'il pouvait présenter dans le cadre d'autres élections ; insistant sur les vertus de l'expérimentation qui permettra d'étudier la faisabilité du dispositif, il a jugé prématuré la généralisation du vote électronique à toutes les élections. En désaccord avec les propos de M. Thierry Mariani sur le formalisme du vote, M. Bernard Roman a fait valoir qu'un tel amendement présentait l'avantage de poser la question du développement des procédures de vote par correspondance. M. Alain Marsaud a déclaré partager cette préoccupation, notamment pour la participation des ressortissants français à l'élection des députés européens. Il a rappelé qu'il avait déposé à ce sujet un amendement lors de l'examen du projet de loi modifiant le mode de scrutin aux élections européennes, prévoyant explicitement l'élection d'un représentant des Français de l'étranger au Parlement européen ; il a ajouté qu'il lui avait été répondu à l'époque – face à l'hostilité qu'avait suscitée une telle suggestion, le siège en question devant s'imputer sur le contingent de députés européens impartis à la région Ile-de-France – que la question serait résolue par le développement des procédures de vote par correspondance. Le rapporteur a indiqué que le Gouvernement étudiait les possibilités d'élargir les critères d'inscription sur les listes électorales communales prévus pour les Français établis hors de France à l'article L. 12 du code électoral, afin de faciliter le vote par procuration, avant de rappeler que le vote par correspondance, prévu dans le code électoral, avait été supprimé en 1975 en raison des fraudes qu'il avait suscitées. La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a examiné un autre amendement de M. René Dosière créant, pour les Français établis hors de France, un seul registre électoral pour les élections politiques et les élections au CSFE. M. Bernard Roman a montré que ce texte simplifiait les formalités en vigueur, tout en facilitant les procédures d'inscription automatique sur les listes électorales. M. Thierry Mariani a rappelé qu'il existait en effet à l'heure actuelle deux registres électoraux, le premier constitué automatiquement lors de l'immatriculation au consulat pour le vote des délégués au CSFE, le second étant établi dans les conditions de droit commun pour les élections politiques. Il lui a semblé, dans ces conditions, que l'amendement de M. René Dosière constituait une mesure de simplification bienvenue et suggéré que les associations de représentants des Français de l'étranger soient consultées sur cette proposition d'ici l'examen de la proposition de loi en séance. Tout en déclarant partager les préoccupations de l'auteur de l'amendement, le rapporteur a regretté que la rédaction retenue ne paraisse finalement aller à l'encontre du but recherché : tel que le prévoit l'amendement, l'alignement des procédures d'inscription pour l'élection du CSFE sur celles prévues par la loi organique du 31 janvier 1976 pour les élections politiques se ferait au détriment du CSFE, puisque l'inscription sur les registres perdrait leur caractère automatique. La Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a ensuite *adopté* 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 proposition de loi, adoptée par le Sénat (n° 700), tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger, modifiée par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.*



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p><b>Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger</b></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p>L'article 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 6.</i> — Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5 ci-dessus, soit par correspondance.</p>	<p>« <i>Art. 6</i> — Les électeurs votent soit dans les bureaux ouverts en application de l'article 5, soit par correspondance sous pli fermé ou, selon des modalités définies par décret, par voie électronique.</p>	<p>« <i>Art. 6</i> —</p> <p>ou, à titre <i>expérimental</i>, par ...</p> <p><b>(amendement n° 1)</b></p>
<p>Le scrutin est secret.</p>	<p>« Le scrutin est secret.</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><i>Art. 5.</i> — Toute propagande à l'étranger est interdite, à l'exception de l'envoi ou de la remise aux électeurs, sous pli fermé, des circulaires et bulletins de vote des candidats, effectués par les soins des postes diplomatiques ou consulaires concernés, et par l'affichage de ces documents à l'intérieur des locaux des ambassades et des consulats et, en accord avec le pays concerné, dans des bureaux ouverts dans d'autres locaux.</p>	<p>« Les dispositions de l'article L. 113 du code électoral s'appliquent. »</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><b>Code électoral</b></p>		
<p><i>Art. L. 113.</i> — En dehors des cas spécialement prévus par les dispositions</p>		

**Texte de référence**

des lois et décrets en vigueur, quiconque, soit dans une commission administrative ou municipale, soit dans un bureau de vote ou dans les bureaux des mairies, des préfectures ou sous-préfectures, avant, pendant ou après un scrutin, aura, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux, ou par tous autres actes frauduleux, violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à sa sincérité, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, ou qui en aura changé ou tenté de changer le résultat, sera puni d'une amende de 15 000 euros et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement

Si le coupable est fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, agent ou préposé du gouvernement ou d'une administration publique, ou chargé d'un ministère de service public ou président d'un bureau de vote, la peine sera portée au double.

**Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 précitée**

*Art. 1<sup>er</sup>.* — Le Conseil supérieur des Français de l'étranger est composé de membres élus pour six ans au suffrage universel direct par les Français établis hors de France.

Il est renouvelable par moitié tous les trois ans. A cet effet, les membres élus du Conseil sont répartis en deux séries A et B, d'importance approximativement égale, suivant le tableau n° 1 annexé à la présente loi.

En outre, siègent au conseil, sauf pour l'application des dispositions relatives à l'élection des sénateurs :

1° Les sénateurs représentant les Français établis hors de France ;

2° Des personnalités au nombre de vingt, désignées pour six ans par le ministre des affaires étrangères en raison de leurs compétences dans les

**Texte adopté par le Sénat  
en première lecture**

Article 2 (*nouveau*)

Par dérogation aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 précitée, le mandat des quatre membres de ce conseil élus dans la circonscription de Côte-d'Ivoire et du Libéria est prorogé jusqu'au 31 décembre 2003.

**Propositions de la Commission**

Article 2

... 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, le mandat des quatre membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger élus ...

(**amendement n° 3**)

**Texte de référence**

—  
questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger et renouvelables par moitié tous les trois ans ;

3° Un représentant des Français établis dans la principauté d'Andorre, désigné en leur sein pour six ans par le ministre des affaires étrangères.

**Texte adopté par le Sénat  
en première lecture**

—  
Le mandat des membres élus pour les remplacer expire à la même date que celui de la série A renouvelée en juin 2003.

**Propositions de la Commission**

—  
*(Alinéa sans modification).*



## AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

### *Article 2*

#### **Amendement présenté par M. René Dosière :**

A la fin du premier alinéa de cet article, substituer aux mots : « 31 décembre 2003 » les mots : « 31 mars 2004 ».

### *Après l'article 2*

#### **Amendements présentés par M. René Dosière :**

- Insérer l'article suivant :

« L'article L.80 du code électoral est ainsi rétabli :

« *Art. L. 80* : Les Français établis hors de France peuvent bénéficier du droit de vote par correspondance ou par voie électronique.

« Un décret en Conseil d'État en précise les modalités. »

- Insérer l'article suivant :

« L'article 2 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des français de l'étranger est ainsi rédigé :

« Sont électeurs les Français établis hors de France qui sont inscrits selon les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976, modifiée par la loi organique n° 77-820 du 21 juillet 1977 et par la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001. »

---

N°721- Rapport de Jérôme Bignon sur la proposition de loi, adoptée par le sénat tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger