

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 1978.

PROPOSITION DE LOI

*relative à l'élection démocratique
des Sénateurs représentant les Français établis hors de France,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Marcel CHAMPEIX, Félix CICCOLINI, Georges DAYAN,
Jean GEOFFROY, Jean NAYROU, Robert PONTILLON,
Mlle Irma RAPUZZI, M. Edgar TAILHADES et les membres
du groupe socialiste (1) et rattachés administrativement (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel,
du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) Ce groupe est composé de : MM. Charles Allié, Antoine Andrieux, André Barroux, Gilbert Belin, Noël Berrier, Marcel Brégégère, Jacques Carat, Marcel Champeix, René Chazelle, Bernard Chochoy, Félix Ciccolini, Raymond Courrière, Georges Dagonia, Michel Darras, Georges Dayan, Marcel Debarge, René Debesson, Henri Duffaut, Emile Durieux, Léon Eeckhoutte, Claude Fuzier, Jean Geoffroy, Roland Grimaldi, Robert Guillaume, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Robert Lacoste, Tony Larue, Robert Laucournet, Louis Longueue, Philippe Machefer, Marcel Mathy, André Méric, Gérard Minvielle, Paul Mistral, Michel Moreigne, Jean Nayrou, Pierre Noé, Bernard Parmantier, Jean Périquier, Louis Perrein, Jean-Jacques Perron, Maurice Pic, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Quilliot, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Rinchet, Robert Schwint, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Edouard Soldani, Marcel Souquet, Georges Spénale, Edgar Tailhades, Henri Tournan, Jean Varlet, Maurice Vérillon, Emile Vivier.

(2) Rattachés administrativement : MM. Léon-Jean Grégory, Albert Pen.

Français de l'étranger. Elections - Sénateurs

Mesdames, Messieurs,

Il est légitime que nos compatriotes résidant à l'étranger au nombre de 1 200 000 (soit plus de 600 000 électeurs potentiels) disposent d'une représentation particulière au Sénat dont la vocation est d'assurer l'expression des intérêts des communautés territoriales. Il est en revanche anormal que la désignation des six sénateurs représentant les Français établis hors de France ne remplisse pas tous les critères d'une élection démocratique.

Un mouvement de contestation était apparu lors de la mise en place de ce système de désignation en 1959. Il vient de connaître un regain d'actualité à la suite de l'application de la loi du 19 juillet 1977. Cette loi destinée « à faciliter le vote des Français établis hors de France » pour les élections législatives a en effet donné lieu à des manipulations tendant à orienter le vote de nos compatriotes vers des circonscriptions soigneusement choisies par avance. De telles pratiques, qui sont inadmissibles, ont mis l'accent sur l'urgence d'une réforme qui assure la sincérité du scrutin pour la désignation des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

I. — La désignation des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

UN SYSTÈME DE COOPTATION

Il n'est pas surprenant que ce mode de désignation soit encore aujourd'hui pratiquement inconnu. Réglementée par des textes qui ne sont même pas insérés dans le Code électoral, cette désignation procède en effet davantage de la cooptation que de l'élection.

Selon l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 relative à l'élection des sénateurs, les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par le Sénat sur présentation du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Cette procédure soulève deux objections fondamentales :

1. — *L'élection par le Sénat n'est en fait qu'une ratification.*

Ce dernier en effet n'a qu'une alternative : soit accepter, soit rejeter la liste, comportant un nombre de candidats égal à celui des sièges à pourvoir, qui lui est présentée. Cette ratification ne se fait d'ailleurs pas par le moyen d'un scrutin. Le Sénat se prononce par simple accord tacite, les candidats proposés étant proclamés élus si trente sénateurs n'ont pas fait d'opposition dans le délai d'une heure.

2. — *La présentation des candidats par le Conseil supérieur des Français de l'étranger ne garantit aucunement leur représentativité.*

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger est chargé lors de chaque renouvellement du Sénat de désigner à la majorité absolue deux noms parmi les six qui lui sont proposés par ses sections. Or cet organisme dont le rôle est prédominant dans la désignation des sénateurs représentant les Français établis hors de France, n'est lui-même pas démocratiquement composé.

En effet, à côté de membres élus, il comprend des membres de droit et même des membres nommés par le Ministre des Affaires étrangères.

Certes les deux sections (1) électorales du Conseil, qui ont pour mission de lui proposer les six candidats sénatoriaux, ne comportent en principe que des membres élus. Mais ceux-ci le sont par des délégués des associations de Français de l'étranger eux-mêmes désignés dans des conditions tout à fait contraires aux principes fondamentaux de notre droit électoral.

Chaque association dispose d'un nombre de voix proportionnel au nombre de ses adhérents. Il en résulte qu'une même personne appartenant à diverses associations peut voter plusieurs fois, ce qui est formellement interdit par le Code électoral pour toutes les autres élections.

En outre, à plusieurs reprises, le Gouvernement n'a pas hésité à proroger par décrets (2) le mandat des membres des sections du Conseil supérieur, ce qui a abouti à limiter d'autant l'application du principe électif.

(1) La section Afrique et la section Amérique-Europe-Levant Asie-Océanie désignent chacune trois candidats sénatoriaux.

(2) Décrets du 31 juillet 1961, du 31 août 1962 et du 10 mars 1967.

**II. — Une réforme urgente :
la mise en place d'une élection au suffrage à deux degrés.**

Les règles concernant l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France revêtent un caractère de clandestinité de nature à provoquer la suspicion (1).

Pour lever toute ambiguïté, il est indispensable que des textes rénovés établissant le principe d'une véritable élection au suffrage à deux degrés soient adoptés.

1. — Le principe de l'élection au suffrage à deux degrés.

Les sénateurs représentant les Français établis hors de France doivent accéder au Parlement par la voie d'une véritable élection, au même titre que les sénateurs d'un département.

Il est certain que l'extrême dispersion des Français établis à l'étranger rend difficile la mise en place d'un système qui assure une représentation équitable. En effet, dans certains pays (tels l'Allemagne fédérale, le Maroc ou la Belgique), la collectivité française dépasse 50 000, voire 100 000 personnes, alors que dans d'autres Etats, le nombre des Français est inférieur à 100 (il en est ainsi par exemple en Albanie, au Yemen du Sud).

Pour pallier ces difficultés liées à l'inégale répartition des électeurs, un arrêté (plusieurs fois modifié) du 26 novembre 1962 a prévu que les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger seraient désignés soit dans le cadre d'un pays, soit dans le cadre d'une zone regroupant plusieurs Etats.

Ainsi peut-on imaginer la désignation de délégués sénatoriaux au niveau de l'Etat ou du groupement d'Etats. Dans le cadre des circonscriptions ainsi délimitées, ces délégués constitueraient des comités sénatoriaux comprenant un nombre de membres fixé en proportion de celui des électeurs inscrits.

L'ensemble de ces comités constituerait le collège qui élirait à la proportionnelle les six sénateurs représentant les Français établis hors de France.

(1) C'est ainsi par exemple que le Gouvernement s'est dispensé de publier l'arrêté interministériel du 10 mars 1959 fixant le nombre des sections du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

2. — *Les modalités de l'élection.*

Il est indispensable que ce nouveau système s'accompagne d'une démocratisation dans le choix des délégués aux comités sénatoriaux.

Dans le régime actuel, sont seuls habilités à désigner des délégués au Collège électoral du Conseil supérieur des Français de l'étranger les organismes « *ayant une activité d'intérêt général* ». Une telle exigence d'apolitisme est contraire à l'article 4 de la Constitution qui affirme que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage ». Il convient donc de prévoir que tout candidat à un comité sénatorial pourra se présenter au nom d'une formation politique.

∴

Si l'amélioration des conditions de participation électorale de nos compatriotes à l'étranger nécessite un certain nombre d'aménagements, ceux-ci ne justifient aucune atteinte au principe de l'élection.

L'objet de la présente proposition de loi est précisément d'assurer le respect de ce principe.

A cette fin, il convient d'utiliser les 200 centres de vote qui ont été créés en application de la loi du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, les référendums et les élections au Parlement européen. Les Français inscrits comme électeurs dans ces centres de vote participeront à l'élection des délégués, membres des comités sénatoriaux.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus pour neuf ans au suffrage universel à deux degrés.

SECTION I

Conditions du vote des Français établis hors de France.

Art. 2.

En vue de l'élection des sénateurs, les Français établis hors de France exercent leur droit de vote dans des centres de vote créés à l'étranger en application des articles 1^{er} à 9 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

Art. 3.

Les dispositions des articles 10 à 18 de la loi n° 76-97 du 31 janvier 1976 sont applicables pour l'élection des comités sénatoriaux et des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

SECTION II

Election des comités sénatoriaux.

Art. 4.

Tous les neuf ans, les électeurs sont convoqués pour procéder à l'élection dans chaque Etat ou groupement d'Etats, d'un comité sénatorial. Le décret convoquant les électeurs fixe le jour auquel doivent être désignés les membres des comités sénatoriaux. Un intervalle de trois semaines au moins doit séparer cette élection de celle des sénateurs. La circonscription électorale de chaque comité sénatorial est fixée par décret pris sur l'avis conforme du Conseil d'Etat.

Art. 5.

Chaque comité sénatorial comprend dans chaque Etat ou groupement d'Etats trois membres pour les cent premiers électeurs inscrits, un membre par tranche supplémentaire de 500 électeurs inscrits et, au-delà du chiffre de 10 000 électeurs inscrits, un membre à raison de chaque tranche supplémentaire de 2 000.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent article.

Art. 6.

Dans les comités sénatoriaux qui comprennent quatre membres au moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours.

Dans les comités sénatoriaux qui comprennent cinq membres ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Art. 7.

Sont éligibles au comité sénatorial tous les inscrits sur les listes des centres de vote de l'Etat ou du groupement d'Etats considéré et âgés de plus de vingt et un ans le jour de l'élection.

Art. 8.

Les déclarations de candidatures doivent être déposées un mois au moins avant la date du premier tour de scrutin entre les mains de l'ambassadeur qui en délivre récépissé.

Art. 9.

Les candidats peuvent se présenter au nom d'un parti ou d'un groupement politique.

SECTION III

Election des sénateurs.

Art. 10.

Tous les neuf ans, à l'occasion d'un renouvellement partiel du Sénat, les comités sénatoriaux sont convoqués par décret pour élire six sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Cette élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

SECTION IV

Contentieux.

Art. 11.

Des recours formés par tout électeur inscrit sur une liste de centre de vote contre l'élection d'un membre du comité sénatorial peuvent être présentés devant la commission électorale prévue à l'article 5 de la loi n° 76-97 du 31 janvier 1976. La commission statue dans le délai d'un mois. Aucun recours n'est ouvert contre sa décision.

Art. 12.

L'élection d'un sénateur représentant les Français établis hors de France peut être contestée devant le Conseil constitutionnel durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin par toutes les personnes inscrites sur les listes des centres de vote de l'Etat ou du groupement d'Etats considéré.

SECTION V

Dispositions diverses.

Art. 13.

Les articles 13 à 18 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 sont abrogés.

Art. 14.

Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur à la date de publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 5 ci-dessus et, au plus tard, le 1^{er} janvier 1980.