

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 novembre 1972.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale* (1) *sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à modifier les articles L. 12 et L. 13 du Code électoral en vue de faciliter l'inscription sur les listes électorales des Français établis à l'étranger,*

Par M. Jacques ROSSELLI,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Près d'un million de Français établis hors de France sont immatriculés dans les consulats et plus de 660.000 d'entre eux remplissent les conditions pour être électeurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jacques Piot, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Auburtin, Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, André Fosset, Henri Fréville, Pierre Garet, Jacques Genton, Jean Geoffroy, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Edouard Le Bellegou, Pierre Mailhe, Pierre Marilhacy, Pierre-René Mathey, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4<sup>e</sup> législ.) : 2380, 2592 et in-8° 683.

Sénat : 34 (1972-1973).

Pour exercer leur droit de vote — par procuration, exclusivement — ces Français doivent être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes : 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 au premier degré, commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit leur conjoint.

Ces dispositions des articles L. 12 et L. 14 du Code électoral semblent, en première analyse, particulièrement larges et parfaitement adaptées à la diversité des situations personnelles. En réalité, un certain nombre de nos compatriotes, 50.000 environ, sont placés dans l'impossibilité d'exercer leur droit de vote parce qu'ils ne peuvent satisfaire, le plus souvent par suite de circonstances qui leur ont été extérieures, à l'une ou l'autre des conditions prévues par le Code pour leur inscription sur une liste électorale. C'est à cet état de fait que tend précisément à remédier la présente proposition de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale le 19 octobre dernier.

A cet effet, deux dispositions nouvelles vous sont soumises :

— la première complète l'énumération des communes de rattachement. Elle permettrait aux Français établis hors de France d'obtenir leur inscription sur la liste d'une « commune où ils figurent au rôle des quatre contributions directes », et cela sans la condition de délai ininterrompu de cinq ans qui est celle du droit commun (art. L. 11, 2° du Code). C'est là un aménagement non négligeable de la législation, mais peu important au regard des motifs qui inspirent la proposition de loi ;

— la deuxième disposition proposée répond pleinement à ces motifs. Elle permettrait à tous ceux qui ne peuvent se prévaloir d'un lien de naissance, de domicile, de résidence, de parenté ou de mariage, ou, en vertu de ce qui précède, d'un lien de nature fiscale, d'obtenir leur inscription sur la liste électorale de « toute commune de plus de 50.000 habitants de leur choix ». Cette mesure nouvelle, bien que subordonnée à l'impossibilité de satisfaire aux autres conditions, est particulièrement libérale. En outre, elle ne risque pas, à raison du seuil de 50.000 habitants

et de la limitation du nombre des inscriptions à 2 % du nombre des électeurs inscrits sur la liste électorale de la ville considérée, de peser sensiblement sur le résultat des élections locales.

\*  
\* \*

Votre Commission approuve sans réserve ces deux principes nouveaux, dont le second, il convient de le rappeler, a fait l'objet, en 1967, d'une proposition de loi d'origine sénatoriale déposée par nos collègues MM. Gros et Carrier, ainsi que par notre ancien collègue le général Béthouart, et à laquelle aucune suite n'a pu être donnée. Il était déjà apparu aux auteurs de cette proposition que les dispositions de l'article L. 12 du Code électoral, malgré les assouplissements résultant d'une loi en date du 30 juillet 1963, ne répondaient pas à certaines situations, et notamment à celle née des événements d'Algérie. Ils pensaient surtout, de même que M. Jacquet, député, auteur principal de la proposition de loi présentement en discussion, à nos compatriotes d'Algérie qui, nés hors de France, le plus souvent en Espagne, en Italie ou dans une commune d'Algérie, ont toujours vécu et continuent de vivre en Français et qui, depuis plusieurs années, ne peuvent plus participer à la vie politique et administrative française au seul motif qu'eux-mêmes, leurs ascendants ou descendants, n'ont jamais résidé ou été domiciliés en France.

C'est à cette injustice qu'il vous est demandé de remédier aujourd'hui.

\*  
\* \*

Si votre Commission a adopté les deux principes posés, elle a toutefois formulé, au plan des modalités, deux observations qui justifient l'amendement à l'article premier qu'elle vous soumet.

— L'inscription sur la liste électorale de toute commune de plus de 50.000 habitants est subordonnée à l'impossibilité de bénéficier de l'une ou l'autre des options offertes par le premier alinéa de l'article L. 12 et fondées sur l'existence d'un certain lien entre

le demandeur et la commune. La preuve de cette impossibilité devrait en principe incomber aux demandeurs, mais, selon toute vraisemblance, serait difficilement apportée, compte tenu de la nature même des situations en cause. Elle ne peut donc être exigée si l'on entend donner son plein effet à la réforme. Néanmoins, il a paru judicieux à votre Commission d'obliger les demandeurs à déclarer sur l'honneur qu'ils ne peuvent effectivement pas se prévaloir de l'un des liens, déjà cités, avec une quelconque commune. Cette procédure conférerait à la demande présentée une certaine solennité et, le cas échéant, en raison des sanctions pénales attachées aux fausses déclarations en matière électorale, ferait obstacle aux demandes abusives.

— En second lieu, votre Commission a estimé nécessaire de compléter la disposition qu'a adoptée l'Assemblée Nationale à l'initiative de M. Raymond Marcellin, et qui limite, dans le cadre de la seconde mesure nouvelle proposée, à 2 % du nombre des électeurs inscrits sur la liste électorale d'une commune donnée, le nombre des inscriptions susceptibles d'être reçues. Il paraît souhaitable, pour éviter tout contentieux et pour simplifier la tâche des services administratifs municipaux, de préciser dans la loi à quelle liste électorale doit s'appliquer le pourcentage précité. La seule référence satisfaisante est, selon votre Commission, la liste électorale résultant de la dernière révision annuelle et qui, actuellement, est arrêtée le dernier jour de février. Cette solution n'est pas d'une parfaite rigueur, puisqu'une liste électorale peut être modifiée en cours d'année du fait de radiations ou de certaines inscriptions nouvelles, mais reste préférable à celle consistant, par exemple, à évaluer le nombre des électeurs au jour de la demande.

\*  
\* \*

Quant à l'article 2 de la proposition, il se borne à harmoniser la disposition de l'article L. 13 du Code électoral, se référant à l'article L. 12, avec les dispositions nouvelles introduites dans ce même article L. 12. Sans cette harmonisation, les militaires ne remplissant ni les conditions de droit commun pour être inscrits sur une liste électorale, ni, à défaut, les conditions de l'actuel

article L. 12, auraient pu, eux aussi, demander leur inscription sur la liste électorale de toute commune de plus de 50.000 habitants. Une telle extension ne saurait être justifiée. Toutefois, il convient de noter que les militaires pourront, le cas échéant, s'inscrire sur la liste électorale d'une commune « où ils figurent au rôle d'une des quatre contributions directes », et bénéficier ainsi de l'autre disposition nouvelle de la proposition de loi.

\*  
\* \*

L'examen de la présente proposition de loi est l'occasion pour votre commission de rappeler que, pour les Français établis hors de France, le problème fondamental reste celui des conditions dans lesquelles ils peuvent exercer, le plus largement possible, leur droit de vote. La procédure du vote par procuration, la seule applicable en l'état actuel des choses, est certes adaptée à bon nombre de cas mais ne répond cependant pas pleinement, pour diverses raisons, à toutes les préoccupations de nos compatriotes et à celles, maintes fois exprimées, par le Conseil supérieur des Français de l'étranger. Le vœu, souvent formulé, de ces Français, tend notamment à ce que leur soit donnée la possibilité de participer directement aux consultations nationales par le vote dans leurs consulats respectifs. Votre Commission est certes consciente des difficultés d'ordre diplomatique et technique inhérentes à ce problème, mais elle souhaite que le Gouvernement veuille bien préciser au Sénat le résultat des études qu'il mène, depuis plusieurs années déjà, dans cette perspective d'une nécessaire amélioration des modalités d'exercice de leur droit de vote par les Français établis hors de France.

\*  
\* \*

En conclusion, sous réserve des amendements ci-après, votre Commission vous demande d'adopter la présente proposition de loi, votée par l'Assemblée Nationale.

## TABLEAU COMPARATIF

### Textes en vigueur.

Code électoral.

#### Art. L. 12.

Les Français et les Françaises établis hors de France et immatriculés au consulat de France peuvent, sur leur demande, être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes :

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 au premier degré.

### Texte adopté par l'Assemblée Nationale.

#### Article premier.

L'article L. 12 du Code électoral est complété par les dispositions suivantes :

« Commune où ils figurent au rôle d'une des quatre contributions directes.

« Lorsqu'ils ne sont pas susceptibles d'être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes précédemment énumérées, ils peuvent demander leur inscription dans toute commune de plus de 50.000 habitants de leur choix. Toutefois, le nombre des inscriptions effectuées à ce titre dans une seule et même commune ne peut excéder une proportion de 2 % des électeurs inscrits. »

### Propositions de la commission.

#### Article premier.

L'article L. 12...

... suivantes :

« Communes...

... directes.

« S'ils ne peuvent se prévaloir d'aucune des dispositions ci-dessus, et à condition d'en faire la déclaration sur l'honneur, ils ont la faculté de demander leur inscription dans toute commune de plus de 50.000 habitants de leur choix. Toutefois, le nombre des inscriptions effectuées à ce titre dans une seule et même commune ne peut excéder une proportion de 2 % des électeurs inscrits sur les listes arrêtées à la date de clôture de la dernière révision annuelle. »

**Textes en vigueur.**

Art. L. 13.

Les militaires des armées de terre, de mer et de l'air sont électeurs dans les mêmes conditions que les autres citoyens.

Quel que soit leur lieu de stationnement, les militaires de carrière ou liés par contrat qui ne remplissent aucune des conditions fixées par l'article L. 11, peuvent demander leur inscription sur la liste électorale dans l'une des communes prévues à l'article L. 12.

Si aucune de ces communes n'est située sur le territoire de la République, ils peuvent également demander leur inscription sur la liste électorale de la commune dans laquelle a son siège le bureau de recrutement dont ils relèvent.

Art. L. 14.

Les Français et les Françaises établis hors de France et immatriculés au consulat de France et les conjoints des militaires de carrière ou liés par contrat peuvent également, sur justification des liens du mariage, demander leur inscription sur la liste électorale sur laquelle est inscrit leur conjoint.

**Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.**

Article 2.

A la fin du deuxième alinéa de l'article L. 13 du Code électoral, les mots :

« ... à l'article L. 12 »,

sont remplacés par les mots :

« ... à l'article L. 12 (alinéa premier) ».

Intitulé.

Proposition de loi tendant à modifier les articles L. 12 et L. 13 du Code électoral en vue de faciliter l'inscription sur les listes électorales des Français établis à l'étranger.

**Propositions de la commission.**

Article 2.

Sans modification.

Intitulé.

Proposition de loi tendant...  
des Français établis hors de France.

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

**Amendement :** Rédiger comme suit le dernier alinéa du texte complétant l'article L. 12 du Code électoral :

« S'ils ne peuvent se prévaloir d'aucune des dispositions ci-dessus, et à condition d'en faire la déclaration sur l'honneur, ils ont la faculté de demander leur inscription dans toute commune de plus de 50.000 habitants de leur choix. Toutefois, le nombre des inscriptions effectuées à ce titre dans une seule et même commune ne peut excéder une proportion de 2 % des électeurs inscrits sur les listes arrêtées à la date de clôture de la dernière revision annuelle. »

Intitulé de la proposition de loi.

**Amendement :** Rédiger comme suit l'intitulé de la proposition de loi :

*Proposition de loi tendant à modifier les articles L. 12 et L. 13 du Code électoral en vue de faciliter l'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France.*



## PROPOSITION DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article premier.

L'article L. 12 du Code électoral est complété par les dispositions suivantes :

« commune où ils figurent au rôle d'une des quatre contributions directes.

« Lorsqu'ils ne sont pas susceptibles d'être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes précédemment énumérées, ils peuvent demander leur inscription dans toute commune de plus de 50.000 habitants de leur choix. Toutefois, le nombre des inscriptions effectuées à ce titre dans une seule et même commune ne peut excéder une proportion de 2 % des électeurs inscrits. »

### Art. 2.

A la fin du deuxième alinéa de l'article L. 13 du Code électoral, les mots :

« à l'article L. 12 »

sont remplacés par les mots :

« à l'article L. 12 (alinéa premier) ».