

N° 616

---

SÉNAT

---

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993-1994

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 13 juillet 1994.  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 septembre 1994.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à modifier les articles 2 et 10 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles de CUTTOLI, Paul d'ORNANO  
et Mme Paulette BRISEPIERRE,

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.)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le sixième alinéa de l'article 2 de la loi du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger modifié par la loi n° 83-390 du 18 mai 1983 dispose que : « Nul n'est inscrit sur la liste électorale » (pour les élections au Conseil supérieur) « s'il s'oppose à cette inscription ».

Il s'agit, dans notre droit électoral, d'une règle exorbitante du droit commun qui dispose, au contraire, que « l'inscription sur les listes électorales est obligatoire » (Code électoral, art. L. 9.) La violation de ce principe n'est, toutefois, assorti d'aucune sanction.

Si le législateur a inscrit cette règle dérogatoire dans la loi relative à l'élection du C.S.F.E., c'est pour tenir compte de la spécificité des Français établis hors de France.

Plusieurs d'entre eux ont la qualité de double-national et la révélation de leur nationalité française résultant de leur inscription sur la liste électorale pourrait avoir pour eux des conséquences fâcheuses lorsque la loi du pays de résidence exclut, en principe, la double nationalité.

Par ailleurs, la révélation de la qualité de Français peut avoir pour certains des conséquences fâcheuses, pour leur personne ou pour leurs biens au cas où le pays de résidence est en litige avec la France.

Tels sont les motifs pour lesquels la loi du 18 mai 1983 a prévu qu'un Français à l'étranger immatriculé ou dispensé d'immatriculation consulaire ne serait pas inscrit sur la liste électorale au C.S.F.E. s'il s'y oppose formellement.

Notre but n'est pas de supprimer cette faculté, rendue nécessaire par un souci de protection de nos compatriotes à l'étranger.

Toutefois, l'expérience a révélé qu'il était indispensable d'entourer la procédure d'opposition de garanties de procédure, en vue de sauvegarder la liberté d'appréciation des intéressés.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger (C.S.F.E.) et les sénateurs représentant les Français établis hors de France se sont inquiétés à diverses reprises de l'écart considérable existant dans certains pays entre le nombre des Français immatriculés ou dispensés d'immatriculation consulaire et le nombre des inscrits sur listes électorales au C.S.F.E. La cause principale de cette disposition est évidemment l'exercice de la faculté d'opposition.

Il est normal que l'inscription soit la règle, conforme à nos principes démocratiques, et que l'opposition à l'inscription reste l'exception, motivée seulement par des motifs de sécurité et de protection et non par la simple perspective de complications administratives.

Dans ce but, notre proposition prévoit deux règles permettant de vraiment respecter la liberté des électeurs.

— D'une part, l'opposition ne pourra être formulée qu'après une *information complète et un temps de réflexion* des intéressés. L'information ne pourra être ni vague ni trop brève. Mais elle consistera dans la remise ou l'envoi aux intéressés d'une notice explicative tant sur le principe de la faculté d'opposition que sur ses modalités d'exercice. La notice, uniforme pour toutes les circonscriptions, devra être approuvée par arrêté du ministre des Affaires étrangères après avis du Conseil supérieur des Français de l'étranger ou de son bureau permanent dans l'intervalle des sessions du Conseil.

Par ailleurs, un temps de réflexion suffisant nous paraît nécessaire. Un délai d'un mois depuis la remise ou la réception de la notice nous semble être une bonne mesure. L'électeur ne sera pas mis ainsi devant le fait accompli et pourra se déterminer en conscience en pesant tous les arguments utiles. Il appartiendra, en conséquence, au Gouvernement d'aménager les délais d'établissement ou de révision des listes électorales, délais fixés par la voie réglementaire.

— D'autre part, il est indispensable de préciser dans la loi que la faculté d'opposition doit être exercée par écrit. On entend par là la signature expresse de l'intéressé d'un document (formulaire ou papier libre) relatant sa volonté libre et non équivoque de s'opposer à son inscription sur la liste électorale. Notre proposition prévoit le cas des personnes qui seraient empêchées d'écrire soit en raison d'un handicap soit du fait qu'elles ne savent pas écrire. Des formes plus solennelles (présence de deux témoins ayant la qualité d'électeurs au C.S.F.E.) sont prévues dans tous ces cas.

Ces deux garanties de procédure permettront de respecter la liberté des électeurs et de les informer complètement.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger, dans trois de ses dernières sessions (septembre 1989, septembre 1990 et septembre 1991), a attiré l'attention du Gouvernement dans ce domaine :

– Vœu n° 14/86/89 de la Commission de la représentation et des droits du C.S.F.E. (septembre 1989) au ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères. Ce vœu critique la rédaction du formulaire d'immatriculation consulaire dans ce domaine et précise : « Considérant que la rédaction actuelle du formulaire d'immatriculation dans les consulats de France *n'est pas de nature à inciter les Français qui s'immatriculent à se faire inscrire sur les listes électorales du C.S.F.E. et peut même les en dissuader.* »

Le vœu demande que la « rédaction du formulaire soit modifiée, *en accord avec le C.S.F.E.*, de telle sorte que toute ambiguïté soit levée et que le principe de l'inscription sur la liste électorale apparaisse clairement comme la règle et le refus d'inscription comme *l'exception* ».

– Vœu n° 9/40/90 de la même Commission (septembre 1990). Ce vœu rappelle le principe selon lequel l'inscription des immatriculés sur la liste électorale du C.S.F.E. est automatique, sauf demande contraire de l'intéressé. Le vœu insiste sur *l'objectivité de l'information* des intéressés, et demande que le *formulaire administratif* élaboré dans ce domaine soit *soumis pour avis* au Conseil supérieur. Le vœu demande aussi qu'on prévoie un *délai de réflexion*.

Cf. le rapport de la Commission de la représentation et des droits du C.S.F.E. (44<sup>e</sup> session - septembre 1991 - p. 4) : il s'est avéré que des immatriculés ont cru, à tort, être inscrits sur la liste électorale. La pratique du « rond rouge » sur le formulaire a été critiquée. L'accent a été mis sur la nécessité que *l'intéressé manifeste clairement son intention, dispose à cet égard d'un délai de réflexion* ».

L'insistance de la Commission de la représentation et des droits du C.S.F.E. suffit à démontrer que la pratique actuelle ne garantit pas suffisamment, en l'espèce, le libre exercice des droits civiques des intéressés dans ce domaine.

Nous vous proposons donc de compléter le dispositif actuel dans le sens précédemment indiqué.

Les règles que nous proposons relèvent bien du domaine de la loi délimité par l'article 34 de la Constitution qui dispose que : « La loi fixe les règles concernant les droits civiques et le régime électoral des assemblées parlementaires. » Le régime électoral du C.S.F.E. fait partie du régime électoral des assemblées parlementaires car ses membres élisent les sénateurs représentant les Français établis hors de France (Conseil constitutionnel, décision des 16-20 avril 1982).

Les règles essentielles selon lesquelles peut s'exercer la faculté d'opposition à une inscription sur une liste électorale ne sauraient donc relever de simples instructions ministérielles ou administratives ni même du domaine réglementaire, s'agissant de la faculté de ne pas exercer un droit civique essentiel, l'électorat : faculté qui entraîne, de surcroît, l'inéligibilité au C.S.F.E. En effet, aux termes du premier alinéa de l'article 4 de la loi du 7 juin 1982, « les candidats au Conseil supérieur des Français de l'étranger *doivent être inscrits sur l'une des listes électorales* de la circonscription électorale où ils se présentent ».

\*

\* \*

Tels sont, Mesdames, Messieurs, les motifs de la présente proposition de loi que nous vous demandons de bien vouloir adopter.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Le sixième alinéa de l'article 2 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français établis hors de France est complété par les dispositions suivantes :

« La faculté d'opposition ne peut être exercée qu'à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la date de réception ou de remise d'une notice explicative aux intéressés. Les termes de cette notice sont approuvés par arrêté du ministre des Affaires étrangères après avis du Conseil supérieur des Français de l'étranger ou de son bureau permanent dans l'intervalle des sessions du Conseil. La faculté d'opposition ne peut être exercée que par écrit. Au cas où l'intéressé serait empêché d'écrire, l'autorité diplomatique ou consulaire reçoit son opposition en présence de deux témoins ayant la qualité d'électeurs au Conseil supérieur des Français de l'étranger. »

### Art. 2.

L'article 10 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée est ainsi rédigé :

« Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi et notamment les formes dans lesquelles la faculté d'opposition à l'inscription sur les listes électorales pourra être exercée. »