

N° 412

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 mai 2009

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à autoriser la propagande électorale pour les élections à l'étranger,*

PRÉSENTÉE

Par Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Christian COINTAT, André FERRAND, Christophe-André FRASSA, Michel GUERRY et Mme Christiane KAMMERMANN,

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,

La présente proposition de loi tend à mettre fin à une situation anachronique en modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger qui encadre de manière très stricte, dans son article 5, les actions de propagande électorale à l'étranger.

En vertu de cet article, la règle est en effet l'interdiction totale de campagne électorale à l'étranger sauf dans les États de l'Union européenne et dans les parties signataires de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et ce à condition de respecter la législation du pays hôte.

L'article 5 de la loi du 7 juin 1982 est ainsi libellé :

*« Art. 5 — 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.*

*« Les interdictions des articles L. 49<sup>1</sup>, L. 50<sup>2</sup> et L. 52-1<sup>3</sup> du code électoral, relatifs à certaines formes de propagande, sont applicables. »*

---

<sup>1</sup> L'article L. 49 interdit la distribution de documents le jour du scrutin

<sup>2</sup> L'article L. 50 interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats

<sup>3</sup> La publicité commerciale est interdite pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection jusqu'à la date du tour de scrutin par l'article L. 52-1.

À compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire vantant les réalisations ou la gestion d'une collectivité ne peut être organisée ; cette interdiction ne s'applique qu'à la présentation du bilan de mandature.

Cet article interdit donc en principe toute organisation de réunion publique, tout envoi de message électronique aux électeurs, tout affichage en dehors de certains locaux officiels français et toute utilisation d'un site Internet pour transmettre de la propagande électorale.

Une telle règle est très préjudiciable à l'intérêt général et à l'expression de la démocratie : en interdisant ce qui est le fondement même du débat, de la mise en perspective et de la confrontation des idées, de la sollicitation de l'électeur et donc du processus de choix électoral, elle est discriminante envers les Français de l'étranger et ne peut en effet que renforcer l'abstention, déjà très prégnante chez nos compatriotes expatriés.

Il est également important de souligner que les dispositions de l'article 5 de la loi de 1982 s'inscrivaient dans un contexte historique de relative frilosité de nombreux États face à ce phénomène émergent d'une participation d'étrangers à des élections sur leur territoire national. Le souci légitime de la France était de ne pas froisser certains États, d'autant qu'aucun texte politique international n'autorisait expressément l'organisation d'élections ou l'expression d'un choix électoral hors des frontières nationales. Aujourd'hui, le processus d'élections impliquant les nationaux résidant hors de leurs frontières nationales s'est considérablement banalisé, et les États sont de plus en plus nombreux à organiser des élections à l'étranger pour leurs nationaux expatriés.

Il a par ailleurs été constaté que de nombreux candidats outrepassent cette règle d'interdiction, sans que le Conseil d'État sanctionne les écarts, ce qui a comme effet pervers de renforcer le non-respect de cette règle par un nombre croissant de candidats. Cette situation avait d'ailleurs amené la sénatrice Garriaud-Maylam à demander, à l'occasion des élections à l'Assemblée des Français de l'étranger de juin 2006, l'établissement d'un véritable « code électoral » des Français établis hors de France. Le ministère des affaires étrangères avait alors répondu : « des règles devront également être définies en matière de propagande. Mais elles relèvent davantage d'un code de bonne conduite des candidats que de normes législatives ou réglementaires. » (JO Questions, Sénat, 14/12/2006, p. 3096).

Faute d'un code de bonne conduite et de règles précises entraînant une vraie possibilité de sanction en cas de non-respect des règles émises, il semble logique de demander la suppression de l'article 5, qui est une entrave au principe même de l'expression démocratique du suffrage universel et d'une égalité des droits du citoyen. Sa suppression semble d'autant plus indispensable aujourd'hui que la dernière réforme

constitutionnelle du 21 juillet 2008 instaure des députés des Français de l'étranger, et que ceux-ci devront nécessairement avoir les moyens de faire campagne. La suppression des dispositions interdisant la propagande électorale à l'étranger, sous réserve bien sûr du respect des dispositions applicables du code électoral et de la législation du pays hôte, leur permettra de mieux se faire connaître, en renforçant la participation, et donc leur légitimité. La suppression des dispositions de l'article 5 permettra aussi de mettre fin à cette discrimination envers les Français de l'étranger qui doivent bénéficier des mêmes droits que les autres citoyens français.



## **PROPOSITION DE LOI**

### **Article unique**

L'article 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger est ainsi rédigé :

« *Art. 5.* – La propagande électorale à l'étranger est autorisée dans le respect des dispositions applicables du code électoral et de la législation du pays hôte. »