

Décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013

Loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français à l'étranger

Le projet de loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger a été délibéré en Conseil des ministres le 30 janvier 2013. Après que la procédure d'urgence a été décidée, il a été adopté par le Sénat le 18 mars 2013 et, dans les mêmes termes, par l'Assemblée nationale le 14 mai 2013. La loi a été déférée au Conseil constitutionnel par plus de soixante sénateurs le 15 mai 2013.

Dans sa décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré cette loi conforme à la Constitution.

I – La représentation des Français établis hors de France

Le décret n° 48-1090 du 7 juillet 1948 avait créé le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE) chargé de fournir au ministre des affaires étrangères « *des avis sur les questions et projets intéressant les Français domiciliés à l'étranger ou l'expansion française* ». Il comptait 55 membres. En outre, la loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948 avait prévu trois sièges représentant les Français de l'étranger au Conseil de la République.

La Constitution de 1958 a, dès l'origine, prévu en son article 24 que les Français établis hors de France sont représentés au Sénat. Le nombre des sénateurs représentant ces Français fut porté de trois à six en 1959 puis à neuf en 1962. Le CSFE a été plusieurs fois réformé et notamment par la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 qui est toujours en vigueur. Cette loi a notamment instauré l'élection au suffrage universel direct des délégués au CSFE. Les douze sénateurs des Français de l'étranger sont élus par des membres élus du CSFE.

Réformé encore en 1990, le CSFE a été transformé en Assemblée des Français de l'étranger (AFE) par la loi n° 2004-805 du 9 août 2004. Ultérieurement la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a prévu, d'une part, que la loi fixe les règles concernant le régime électoral « *des instances représentatives des Français établis hors de France* » (septième alinéa de l'article 34 de la Constitution), et d'autre part, que des députés représentent les Français établis

hors de France à l'Assemblée nationale (dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution). Désormais, l'AFE, présidée par le ministre des affaires étrangères, comprend 191 membres :

- 11 députés et 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France ;
- 12 personnalités qualifiées nommées par le ministre des affaires étrangères pour six ans ;
- 155 membres élus au suffrage universel direct renouvelables par moitié tous les trois ans. À cet effet, ces élus sont répartis en deux séries géographiques A et B (79 membres pour la série A et 76 pour la série B).

Le Gouvernement a engagé une réforme générale avec le projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France. Ce texte, qui est actuellement encore en cours d'examen au Parlement même s'il a été déposé sur le bureau du Sénat en même temps que la loi déferée, remplacera la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 qui sera abrogée. Selon son exposé des motifs, cette réforme « *s'articule autour de trois axes* :

« – Au niveau local, la création de conseils consulaires composés de conseillers consulaires, élus au suffrage universel direct dans le cadre des circonscriptions consulaires, afin de favoriser l'émergence d'élus de proximité ;

« – Au niveau central, une assemblée des Français de l'étranger (AFE) composée de quatre-vingt-un membres élus en leur sein par les conseillers consulaires et qui, dans ce format plus resserré, se verra confirmée dans son rôle d'expertise et d'instance représentative des Français établis hors de France ;

« – Au niveau national, un élargissement du collège électoral sénatorial, composé désormais des députés élus par les Français établis hors de France, des conseillers consulaires et, pour une meilleure représentativité démographique, de délégués consulaires désignés au suffrage universel direct en même temps que les conseillers consulaires ».

II – La loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger.

La loi compte un article unique ainsi rédigé :

« Le mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger élus, au titre du premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger, au sein de la série B (Europe, Asie et Levant) dont le renouvellement est prévu en juin 2013 prend fin, au plus tard, en juin 2014.

« Le mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger nommés en application du dernier alinéa du même article dont le renouvellement est prévu en juin 2013 prend fin, au plus tard, en juin 2014 ».

Renouvelable par moitié tous les trois ans, l'AFE voit ses membres élus « répartis en deux séries A et B, d'importance approximativement égale, suivant le tableau n° 1 annexé » à la loi du 7 juin 1982. Le mandat des conseillers élus de la zone B (Europe, Asie et Levant) expirait initialement en juin 2012. La loi du n° 2011-663 du 15 juin 2011 prorogeant le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, non soumise au Conseil constitutionnel, a prorogé ce mandat jusqu'en juin 2013. La même loi a prorogé le mandat des membres de la série A de juin 2015 à juin 2016 afin de conserver le renouvellement par moitié tous les trois ans. Le législateur avait alors voulu éviter que trop de scrutins ne se tiennent au printemps 2012, ce qu'il considérait comme pouvant nuire à la participation au vote.

La loi déferée proroge à nouveau le mandat des conseillers de la zone B ainsi que celui des personnalités qualifiées nommées concomitamment. Leur mandat « prendra fin, au plus tard, en juin 2014 ». Les intéressés, élus en 2006, auront donc eu un mandat d'au maximum huit ans et non de six ans, comme prévu initialement.

Au cours des débats parlementaires, la conformité à la Constitution de cette loi a été mise en cause. Selon Mme Joëlle Garriaud-Maylam, « Cette prorogation viole à la fois le droit des électeurs à exercer leur droit de suffrage selon une "périodicité raisonnable" et le principe de sincérité du scrutin ». Elle ajoute que le Conseil constitutionnel, « qui n'a admis jusqu'ici qu'une prorogation unique par catégorie d'élection, ne s'est jamais prononcé sur une succession de prorogations » (Sénat, débats, 18 mars 2013). Par ailleurs la même sénatrice souligne que la réforme a aussi pour objet d'amputer le mandat de l'autre moitié des membres de l'AFE : « Plutôt que d'achever leur mandat en juin 2016, comme prévu par la loi du 15 juin 2011, ces élus l'achèveront en juin 2014 »

(même s'il s'agit là d'une question figurant dans le texte actuellement en cours d'examen au Parlement).

Pour justifier cette prorogation du mandat de certains membres de l'AFE, le Gouvernement a invoqué l'autre réforme concomitante qui renouvelle en profondeur la représentation des Français de l'étranger pour « *renforcer la démocratie de proximité* ». De fait, l'autre texte en cours d'examen modifie la composition de l'AFE ainsi que ses missions. Sans cette prorogation, les conseillers élus en 2013 connaîtraient un mandat d'une durée extrêmement réduite. Leur mandat serait écourté au bout d'un an.

Selon le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, M. Jean-Yves Leconte, le respect de cette échéance électorale de 2013 « *conduirait à élire des élus dont le mandat prendrait fin quelques mois plus tard. Cette situation (...), en plus d'être absurde, (...) serait illisible pour les électeurs et incompréhensible pour les candidats. De surcroît, elle alourdirait la charge du réseau consulaire* » (Sénat, débats 18 mars 2013).

M. Hugues Fourage indique dans le même sens dans son rapport à l'Assemblée nationale (n° 900) : « *Il serait en effet quelque peu paradoxal de maintenir l'échéance électorale de juin 2013, laquelle conduirait à élire des conseillers dont le mandat prendrait fin quelques mois plus tard, pour ensuite organiser un scrutin au sein d'une nouvelle AFE, dont la composition et les missions, sans être radicalement différentes, ne seraient pas non plus tout à fait les mêmes, compte tenu en particulier du cumul institutionnalisé entre les mandats de conseillers consulaires et à l'AFE* ».

A. – Le cadre constitutionnel

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de cessation anticipée ou de prorogation de mandats électifs est désormais ancienne, abondante et constante. D'une part, au regard des exigences constitutionnelles, un intérêt général peut justifier, à titre exceptionnel et transitoire, une cessation anticipée ou une prolongation de mandats électifs en cours. D'autre part, le Conseil rappelle qu'en cette matière, il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation de même nature que celui du Parlement et qu'il n'opère qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il a eu ainsi l'occasion de le souligner dans les décisions suivantes :

– n° 79-104 DC du 23 mai 1979, Loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la

Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État, cons. 9 ;

– n° 90-280 DC du 6 décembre 1990, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, cons. 9 et 10 ;

– n° 96-372 DC du 6 février 1996, Loi organique relative à la date du renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française, cons. 1, 3 et 4 ;

– n° 2001-444 DC du 9 mai 2001, Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, cons. 4 et 5 ;

– n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat, cons. 2 à 7 ;

– n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, cons. 14 à 16.

Le Conseil a encore récemment confirmé cette jurisprudence dans sa décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010 relative à la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux. Par définition, l'entrée en vigueur de la réforme du conseiller territorial, prévue en mars 2014, exigeait qu'à cette date soit organisée l'élection de l'ensemble de ces élus, ce qui impliquait que le mandat de tous les conseillers généraux et celui des conseillers régionaux prenne fin simultanément. Pour permettre l'application de la réforme territoriale en mars 2014, la loi déferée prévoyait que par dérogation à l'article L. 192 du code électoral, le mandat des conseillers généraux élus en 2011 serait de trois ans au lieu de six et que, par dérogation à l'article L. 336 du même code, le mandat des conseillers régionaux élus en 2010 serait de quatre ans au lieu de six. Des dispositions symétriques étaient prévues pour rétablir la concomitance entre le renouvellement des conseillers généraux et l'élection des membres de l'Assemblée de Corse.

Malgré les particularités tenant à l'ampleur de la réduction des mandats et au fait que le législateur avait prévu cette concomitance des mandats dans la perspective d'une réforme future, le Conseil a jugé que cette modification de la durée de mandats à venir satisfait aux exigences de sa jurisprudence rappelées dans les décisions précitées.

Le Conseil a rappelé les limites de son contrôle : en modifiant la durée du mandat des élus locaux, le législateur exerce la compétence qui est la sienne en

application de l'article 34 de la Constitution. Il est compétent pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales. L'objet du contrôle du Conseil constitutionnel est de veiller à ce que la durée fixée ne prive pas les électeurs de l'exercice de leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable. En outre, le Conseil constitutionnel, qui, selon sa jurisprudence constante, « *ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* », ne saurait substituer son appréciation à celle du législateur quant aux objectifs qu'il s'est assignés et aux moyens qu'il met en œuvre pour y parvenir.

Saisi de la loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, le Conseil constitutionnel a examiné son article 47 qui proroge les mandats des conseillers régionaux de même que ceux des conseillers généraux élus en mars 2008 jusqu'à mars 2015. Il en va de même pour les mandats des membres de l'Assemblée de Corse.

Dans sa décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, après avoir rappelé qu'il « *ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* » et « *qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si le but que s'est assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif* », le Conseil a jugé :

« 62. *Considérant qu'en prorogeant d'un an le mandat des conseillers généraux, des conseillers régionaux et des membres de l'assemblée de Corse, le législateur a estimé que l'organisation en 2014 du renouvellement de l'assemblée délibérante des départements, des élections régionales ainsi que des élections municipales et de l'élection des députés européens aurait été de nature à favoriser l'abstention ; que le report de l'élection des membres des assemblées départementales est en outre rendu nécessaire par les délais de mise en œuvre de la réforme résultant du chapitre Ier du titre Ier de la loi déferée ; qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer son appréciation à celle du législateur sur le choix de maintenir la concomitance des élections régionales et des élections départementales alors qu'est par ailleurs abrogée la loi du 16 février 2010 susvisée organisant cette concomitance ; que ce report, limité à un an, n'a pas pour effet de méconnaître le principe selon lequel les électeurs doivent être appelés à exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable* ».

B. – Conformité à la Constitution de la loi déferée

Le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence précitée sur le contrôle de la conformité à la Constitution des lois modifiant le calendrier électoral des mandats en cours. En l'espèce, il a déclaré la loi déferée conforme à la Constitution en se fondant sur deux éléments.

D'une part, une réforme générale de la représentation des Français établis hors de France est en cours d'adoption et le législateur a entendu permettre son adoption sans délai. Le législateur a estimé que l'organisation de l'élection de ces membres concomitamment à l'adoption de cette réforme était de nature à porter atteinte à la sincérité du suffrage ; il s'agit d'un motif d'intérêt général.

D'autre part, l'effet de cette seconde prorogation est limité. Celle-ci est d'au maximum un an. La prorogation totale des mandats sera donc au maximum de deux ans alors que le Conseil a déjà admis des modifications de durée de mandat de trois ans¹. Enfin, il convient d'observer que la prorogation ne conduira pas à ce que des élus de l'AFE exerçant leur mandat au-delà de son terme normal participent au prochain renouvellement des sénateurs, ce dernier étant postérieur à la date limite de prorogation du mandat.

¹ Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010, précitée.