

Chapitre 3 / UN PAYS PIONNIER LA REPRÉSENTATION POLITIQUE DES EXPATRIÉS EN FRANCE

Joëlle Garriaud-Maylam

A lors que le nombre de Français établis à l'étranger est très en deçà de celui des grands États industrialisés, la France a toujours fait figure de pionnier en matière de représentation de ses expatriés. Elle a ainsi été le tout premier État à créer, dès 1948, une structure institutionnelle consacrée à la défense des intérêts de ses expatriés et à inscrire dans le marbre de sa Constitution, dix ans plus tard, le principe de leur représentation au Parlement.

De telles avancées sont incontestablement liées à la conscience du rôle éminent joué par les Français de l'extérieur dans la lutte contre le nazisme et la libération du territoire, mais aussi à une certaine tradition conceptuelle française mêlant un universalisme hérité des Lumières à une approche plus englobante de la nation, la superposant à la somme de ses citoyens¹, le tout dans le contexte d'une volonté historique d'expansion coloniale.

En effet, historiquement, la France a souvent souhaité affirmer sa vocation universelle dans le cadre d'une politique volontariste d'expansion culturelle et économique à l'étranger avec, comme corollaire, une politique de soutien et de défense de ses nationaux établis au-delà des mers.

— Un peu d'histoire...

Colbert, grand ordonnateur de cette expansion française, est ainsi à l'origine d'une institution des « Députés de la nation » dans les colonies françaises, notamment en Égypte. Ces députés, élus chaque année par les membres de la colonie, étaient, dans les pays d'Orient, les représentants de cette dernière auprès du consul, lui-même étant le représentant

¹ Voir en particulier Ernest Renan, *Qu'est-ce qu'une Nation?*, Paris, Presses-Pocket, 1882.

officiel de la France dans le pays. Ils devaient assister à leurs compatriotes et accompagnaient le consul dans les cérémonies officielles².

En 1787, parallèlement à la création en France d'assemblées provinciales, des assemblées coloniales sont établies dans les colonies. Elles comprennent des fonctionnaires et députés élus, reçoivent des compétences fiscales et désignent chacune une commission permanente en leur sein et un représentant à l'Assemblée des États³ à Paris. Un an plus tard, le texte du 8 août 1788 convoquant les États Généraux du 8 août 1788 ne fait aucune référence aux colonies, et une âpre bataille juridique s'engage quant à l'opportunité de leur représentation. Saint-Domingue obtient de la commission de vérification que sa délégation soit représentée aux États Généraux. Bien qu'uniquement composée de nobles, elle est écartée par la noblesse, mais accueillie par le tiers état, ce qui lui permet d'être présente le 20 juin 1789 pour le « Serment du Jeu de paume »⁴. Six députés représentent St Domingue, deux la Martinique et deux la Guadeloupe aux travaux de la première Assemblée nationale, dite Constituante, le 14 octobre 1789. Toutes les colonies, sauf la Guyane, envoient des représentants à l'Assemblée en octobre 1790, puis en octobre 1793.

Tout en voulant participer à la souveraineté nationale, les députés ne souhaitent pas une véritable assimilation constitutionnelle, par peur d'une extension des droits politiques à tous les résidents. Ni la Constitution de l'an VIII, qui dispose que « le régime des colonies françaises est déterminé par des lois spéciales », ni la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, dont l'article 73 indique que « les colonies sont régies par des lois et des règlements particuliers » ne peuvent cependant empêcher la progression d'une idée déjà affirmée par la Constituante, celle selon laquelle les colonies font partie intégrante de l'État français.

En supprimant l'esclavage, la Deuxième République va dissoudre les conseils coloniaux, mais le gouvernement provisoire va rétablir la représentation des colonies à la Constituante. Si le territoire de

2. Ils disparaissent dans les années 1920, au moment même où les Français de l'étranger réclament avec une insistance grandissante le droit d'envoyer au Parlement leurs propres députés.

3. Avant la Révolution, on appelle « Assemblée des États » ou simplement « États » des assemblées politiques qui se tiennent à des époques plus ou moins régulières pour délibérer sur les questions d'intérêt public et qui se composent des députés envoyés par les trois ordres (ou états) de la nation, la noblesse, le clergé et le tiers état.

4. François Luchaire, Le Statut constitutionnel de la France d'outre-mer, Paris, Économica, 1992.

l'Algérie et des colonies est déclaré « territoire français » par l'article 109 de la Constitution du 4 novembre 1848, il est ajouté qu'il « sera régi par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale le place sous le régime de la présente Constitution ». Un décret organique du 2 février 1852 « pour l'élection des députés au corps législatif » stipule que l'Algérie et les colonies ne sont plus représentées dans les assemblées (article 1) et qu'il faut habiter une commune pour pouvoir y voter. Mais, première mesure d'assimilation, le Sénatus-consulte du 3 mai 1854 prévoit que des conseils généraux remplacent les conseils coloniaux. Le souhait affirmé par les colons français établis en Algérie d'exercer les droits politiques possédés par leurs compatriotes métropolitains sera déterminant dans l'adoption, en 1870, du principe de l'assimilation des colons européens. La loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat dispose, dans son article 1, que « le Sénat se compose de trois cents membres : deux cent vingt-cinq élus par les départements et les colonies, et soixante-quinze élus par l'Assemblée nationale », et l'article 2 précise que « les trois départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes françaises éliront chacun un sénateur ». Ces dispositions sont confirmées par la loi constitutionnelle du 9 décembre 1884.

Avec la fin de la seconde guerre mondiale, la citoyenneté est reconnue, en mars 1945, à tous les indigènes d'Océanie et d'Algérie, mais elle s'exerce en Algérie dans un collège électoral spécial appelé « collège des non-citoyens ». Le député sénégalais Lamine-Gueye fait voter la loi du 7 mai 1946, reprise par l'article 80 de la Constitution du 27 octobre 1946, qui établit que « tous les ressortissants des territoires d'outre-mer ont la qualité de citoyen, au même titre que les nationaux français de la métropole et des départements d'outre-mer⁵ ».

C'est donc dans l'histoire coloniale qu'il faut chercher les racines de cette innovation, voire de cette exception française, qu'est la représentation des expatriés au niveau institutionnel et parlementaire dès la fin de la seconde guerre mondiale. La France est en effet la seule puissance qui a reconnu aux personnes originaires de ses colonies le droit

5. L'article 80 précise cependant que des lois particulières établissent les conditions dans lesquelles sont exercés les droits de citoyen. La citoyenneté reste liée au statut de colonie française du Code civil et il existe deux collèges électoraux, les citoyens n'ayant pas le statut civil français conservant leur statut personnel tant qu'ils n'y renoncent pas (article 82). Il faut attendre la loi Defferre du 23 juin 1956 pour que soit établi le collège électoral unique.

d'élire les organes politiques de l'État. La plupart des autres États coloniaux dissociaient la vie politique sur le territoire métropolitain de la vie publique sur le territoire d'implantation, celle-ci étant dirigée soit par des agents du gouvernement central, soit par des organes locaux parfois élus par les ressortissants de la colonie, les Britanniques préférant par exemple des formules d'autonomie plus conformes à leur tradition parlementaire. Un Conseil supérieur des colonies avait bien été créé en 1883, mais il s'agissait d'un organisme purement consultatif. Supprimé lors de la première guerre mondiale, il est remplacé en 1937 par le Conseil supérieur de la France d'outre-mer qui servira d'ailleurs de modèle à la création du Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE).

Dans la mesure où les Français expatriés avaient pris part de manière significative à l'action de la Résistance, puis à la libération du territoire, il était logique que leurs demandes d'expression politique et de représentation institutionnelle soient mieux écoutées. Si le chemin vers l'exercice d'un droit de vote qui ne soit pas soumis au seul vote personnel fut long, les Français de l'étranger ont bénéficié dès 1943 d'une représentation institutionnelle avec cinq sièges à l'assemblée consultative provisoire d'Alger, dont un pour une femme, et ce avant même l'extension du droit de vote aux femmes l'année suivante. Le Conseil supérieur des Français de l'étranger, premier organisme spécifiquement créé pour une représentation des expatriés auprès du gouvernement, est institué en 1948, deux ans après la création, en octobre 1946, d'une deuxième chambre, le Conseil de la République, où les Français de l'étranger obtiendront trois sièges. Le nombre de sénateurs augmente progressivement pour atteindre le nombre de douze dès l'élection de 1983. Par ailleurs, dès 1977, les Français de l'étranger peuvent exprimer leurs suffrages aux élections présidentielles et européennes, ainsi qu'aux référendums, dans le poste diplomatique ou consulaire de leur lieu de résidence.

La conquête du droit de vote par les Français de l'étranger

Dès 1874, les Français de l'étranger possèdent la possibilité théorique de voter aux élections municipales, à condition de payer des impôts dans leur commune d'inscription ou d'origine en France. Mais l'exercice de ce droit censitaire est soumis à la capacité de se rendre personnellement

aux urnes le jour de l'élection, ce qui exclut bien sûr l'immense majorité des électeurs potentiels résidant à l'étranger. La loi du 30 juillet 1913, la première visant spécifiquement le vote des Français de l'étranger, a beau disposer que « les citoyens français établis à l'étranger et immatriculés au consulat de France conserveront le droit d'être inscrits, s'ils le demandent, sur la liste électorale de la commune où ils ont satisfait à la loi sur le recrutement de l'armée et rempli leurs obligations militaires », cela ne modifie en rien l'absence d'un droit de vote effectif à l'étranger.

Cette revendication précise sera portée, dès sa création en 1927, par l'Union des Français de l'étranger (UFE), première association de représentation des Français établis hors de France. Comme les trois autres grandes associations de Français expatriés, l'Union des chambres de commerce françaises à l'étranger (UCCFE), la Fédération des professeurs français à l'étranger (FPFE) et la Fédération des anciens combattants français résidant hors de France (FACS), l'UFE met l'accent sur la corrélation entre les résultats économiques des principaux concurrents européens de la France et l'importance de leur émigration. Elle réclame l'exercice du droit de vote à l'étranger, en particulier l'instauration du vote par correspondance, déjà accordé en 1924 à certaines catégories de citoyens⁶. Le Congrès de l'UFE de 1928 émet le vœu de transférer au consulat le domicile électoral des Français de l'étranger et d'y instaurer un vote par correspondance, « chaque consulat étant rattaché à une circonscription électorale distincte de la métropole qui serait désignée par le ministre compétent après consultation de l'agent consulaire intéressé⁷ ». En 1931, l'UFE engage sur cette question, auprès des communautés expatriées, une consultation qui suscite beaucoup d'enthousiasme, mais aussi certaines réticences, telles que la peur de « voir la politique envahir les colonies françaises de l'étranger qui en sont généralement préservées⁸ » ou la crainte d'un vote s'exerçant

6. Une loi du 12 avril 1924 instituait en effet le vote par correspondance pour les législatives de la même année pour les Français « affectés à un service public dans les régions de l'Allemagne occupée », les frais occasionnés étant à la charge de l'État.

7. Proposition présentée par l'Association des anciens combattants et mutilés ; La Voix de France (désormais LVDF), 4, juin 1928. Les inconvénients du vote par correspondance (délais de transmission postale des documents électoraux, impossibilité de voter au deuxième tour en cas de ballottage ou dans des pays lointains comme ceux d'Amérique latine, et surtout éparpillement des voix) conduisent à refuser son instauration dans la commune d'origine.

8. LVDF, 40, septembre 1931.

dans le cadre d'une circonscription spécifique ou dont le dépouillement serait accompli dans les ambassades et consulats, car seraient alors soulevées « des questions de politique internationale dont la gravité est indéniable ».

La question est enterrée jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale. Là, dans un contexte d'après guerre, alors que les Français de l'étranger se sont engagés complètement dans l'effort de libération et ont payé « l'impôt du sang » dans des conditions souvent plus difficiles que les autres nationaux, il semble alors plus légitime et plus opportun de leur octroyer un droit à s'exprimer au sujet de la conduite des affaires publiques. Comme l'écrit *La Voix de France* en 1948 : « Laisser gagner les Français de l'étranger par l'impression que leur patrie se désintéresse d'eux quand elle n'a pas de soldats à recruter ou de concours financier à solliciter, n'est-ce pas courir le risque de les voir céder en fin de compte, dans un moment de découragement, aux pressions de toutes sortes dont ils sont l'objet – surtout si leur conjoint est lui-même étranger – et prendre la nationalité du pays qu'ils habitent ⁹ ? » Par ailleurs, la mise en place de l'exercice du droit de vote hors du territoire national bénéficie d'un précédent. Si, avant la seconde guerre mondiale, aucun État n'autorisait ses ressortissants à voter sur un territoire étranger, cette période troublée a vu l'institution d'un système de vote par correspondance pour les militaires français. Comme le souligne le vœu adressé par le Comité des Français de Lisbonne au président de la Constituante, « depuis que les armées alliées ont pu réaliser des votes en campagne, on ne saurait prétendre que l'organisation du scrutin en dehors du territoire français présente de grandes difficultés ¹⁰ ».

L'article 4 de la Constitution de la Quatrième République consacre l'égalité politique de tous les Français, sans distinction d'ordre territorial : « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux et ressortissants français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques. » Qu'ils soient domiciliés en France ou à l'étranger, tous les Français sans exception ont le droit de vote. Cette disposition est saluée par les Français de l'étranger comme une « véritable innovation dans l'histoire du droit constitutionnel ¹¹ ».

Aucune mesure spécifique n'est cependant prise pour encourager, voire faciliter, ce droit. L'exercer exige encore souvent l'accomplissement d'un voyage long et coûteux, donnant ainsi aux Français de

9. LVDF, 20, janvier 1948, p. 8.

10. LVDF, 10, juin 1946, p. 3.

11. LVDF, 20, janvier 1948, p. 9.

l'étranger l'impression d'être des « citoyens mineurs ¹² ». Si l'ordonnance du 18 décembre 1944 a introduit le vote par correspondance pour les citoyens français ayant quitté leur résidence habituelle du fait des événements de guerre et ne l'ayant pas regagnée à la date du scrutin, son application est restreinte, par l'ordonnance du 3 septembre 1945, aux élections ne comportant pas de second tour. La loi du 12 avril 1946 institue bien une procédure exceptionnelle de vote par correspondance, pour les élections législatives et les consultations nationales par voie de référendum, en faveur de certaines catégories d'électeurs empêchés de voter dans des conditions normales, mais la loi précise que cette procédure reste exceptionnelle et ne peut être utilisée qu'au bénéfice de citoyens retenus loin de leur commune d'inscription par des obligations légales ou professionnelles dûment constatées ou des empêchements irrefragables comme les femmes en cours d'accouchement. Le même jour, une autre loi instaure une procédure de vote par procuration en faveur de quelques catégories de Français : les marins de commerce, les marins de l'État embarqués, les militaires des armées de l'air, de terre et de mer stationnés dans des territoires éloignés de la métropole et dont la liste était établie par arrêté du ministre des Armées, ainsi que les fonctionnaires de l'État exerçant leur profession à bord de navires câbliers ou de commerce. Ne pouvant facilement accéder à une procédure de vote par correspondance, ils pouvaient, « à titre exceptionnel » et sur demande de leur part, donner procuration, procuration établie en présence de deux témoins et sur présentation d'une pièce d'identité professionnelle ou d'une carte d'identité militaire.

Le Congrès des Français de l'étranger de 1947 ne retient pas cette possibilité de vote par procuration, mais recommande l'extension du vote par correspondance aux Français de l'étranger – « Il n'y a [...] pas lieu de s'étonner que la plupart des Français de l'étranger ignorent leur droit de vote : la difficulté de l'exercer, son défaut d'intérêt pratique lui donnent un caractère platonique ¹³ » – ou, à défaut, l'organisation de bureaux de vote dans les consulats, ce « qui ne présentera d'intérêt que pour les Français géographiquement proches de ces consulats et posera le problème du respect du droit de vote, car avec très peu d'électeurs dans certaines circonscriptions consulaires, il faudrait organiser

12. Intervention de Gabriel Wernlé au 9^e Congrès des Français de l'étranger, 25-27 septembre 1947.

13. Guy Flattet, LVDF, 20, janvier 1948.

un dépouillement hors de leurs consulats¹⁴ ». Le vote par correspondance leur est cependant refusé, car l'État redoute les éventuelles demandes de réciprocité, les problèmes liés à la double nationalité, les susceptibilités des États souverains ; sont aussi avancées les difficultés présumées de mise en place d'une telle procédure dans des contrées lointaines.

Si le code électoral du 1^{er} octobre 1956 unifie, conformément à la loi du 30 mars 1955, les différents textes électoraux, il ne change rien aux dispositions relatives au vote des Français résidant à l'étranger. Il faut attendre 1976 et la présidence de Valéry Giscard d'Estaing pour que le principe de l'octroi du droit de vote aux Français de l'étranger soit inscrit dans la loi.

La loi organique du 31 janvier 1976, complétée par la loi du 7 juillet 1977, établit ainsi, pour l'élection du président de la République, les référendums et l'élection au Parlement européen, des centres de vote spéciaux créés dans les postes diplomatiques ou consulaires, avec l'assentiment des États concernés, ou dans les départements limitrophes des États voisins dans les cas où ces derniers refuseraient de donner leur accord, ce que firent l'Allemagne fédérale, la Suisse, l'Union soviétique et le Cameroun. Les Français de l'étranger ont donc pu participer en 1979, dans deux cent dix centres de vote établis dans les postes diplomatiques ou consulaires, à la toute première élection au suffrage universel du Parlement européen et, deux ans plus tard, aux élections présidentielles de 1981. Le vote devait se faire le jour même, personnellement ou par procuration. Il n'était pas nécessaire d'être immatriculé au consulat pour s'inscrire sur une liste d'un centre de vote et, pour les trois consultations considérées, l'électeur inscrit dans un centre de vote était automatiquement suspendu du droit de voter dans la commune de France où il pouvait éventuellement être également inscrit. Jusqu'alors, les Français de l'étranger ne pouvaient voter que par procuration ou en se rendant personnellement dans la commune de France où ils étaient inscrits, cette inscription n'étant possible qu'à condition de s'y prévaloir d'une attache d'ordre familial, résidentiel ou fiscal. S'ils ne pouvaient invoquer aucun de ces liens, et en l'attestant sur l'honneur, ils étaient admis à s'inscrire dans toute commune de plus de cinquante mille habitants de leur choix, dans la limite de 2 % des électeurs inscrits sur la liste électorale de la commune lors de la dernière révision annuelle.

14. Ibid.

La loi du 19 juillet 1977, tout en maintenant ces diverses possibilités d'inscription, n'en fait plus une condition préalable, permettant ainsi aux Français de l'étranger de s'inscrire à leur gré dans toute commune de plus de trente mille habitants, toujours dans la limite de 2 % des électeurs inscrits, la même loi portant de deux à cinq le nombre de procurations établies à l'étranger dont pouvait disposer un même mandataire. Il s'agissait là d'une amélioration considérable, surtout pour les Français ayant quitté la France depuis longtemps ou pour ceux ayant toujours vécu à l'étranger et ayant perdu des attaches personnelles dans leur pays de nationalité.

Ces deux dispositions, qui modifiaient en particulier l'article L. 12 du Code électoral, sont violemment contestées, l'opposition accusant le gouvernement d'avoir voulu diriger les votes de milliers de Français de l'étranger vers des secteurs névralgiques à faible écart de voix.

Les élections législatives de 1978 sont ainsi émaillées de divers incidents. À la suite de la publication dans la presse d'un télégramme de l'ambassadeur de France au Gabon au ministre des Affaires étrangères, la majorité giscardienne et gaulliste est accusée de répartir certaines demandes d'inscription au mieux de ses intérêts. Plusieurs actions judiciaires pénales sont intentées et de nombreuses contestations soumises aux tribunaux d'instance.

En dépit de ces dispositions, il faut constater que le vote par correspondance n'est alors toujours pas ouvert aux Français de l'étranger¹⁵, alors même que l'obligation pour les électeurs, prévue à l'article R. 72-1 du Code électoral, de comparaître devant l'autorité consulaire pour donner procuration, constitue une véritable entrave à l'exercice de ce droit, notamment pour tous les électeurs résidant loin de leur consulat, dans des pays aux conditions climatiques ou de transport éprouvantes, pour les personnes âgées, malades ou handicapées. En outre, de nombreux électeurs de l'étranger, ayant quitté la France depuis de nombreuses années ou ayant perdu toute attache familiale ou amicale dans leur commune de rattachement, se trouvent dans l'incapacité de trouver un mandataire en France, ou se refusent à confier leur choix politique, décision éminemment personnelle et en principe confidentielle, à un tiers dont ils ne peuvent d'ailleurs être certains qu'il respectera leur décision. Ces difficultés ont été accrues depuis l'entrée en vigueur de la loi du 19 novembre 1982 limitant à deux le nombre de procurations dont peut bénéficier chaque mandataire. Le législateur a d'ailleurs

15. Hormis pour les élections à l'AFE depuis 1982 (voir infra).

décidé de supprimer totalement le vote par correspondance par la loi du 31 décembre 1975. Selon le ministère des Relations extérieures, accorder le vote par correspondance aux Français résidant hors de France pour les élections et les votes intéressant les Français dans leur ensemble (élection du président de la République, référendums, élections européennes, élections législatives, régionales, cantonales, municipales) « serait contraire au principe de l'égalité des citoyens et des citoyennes devant la loi ¹⁶ ».

La loi du 7 juin 1982 donne cependant aux Français établis hors de France le droit de voter par correspondance pour l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger au suffrage direct (article 6). Ces élections concernant exclusivement les Français vivant hors de France, il était logique de leur accorder cette facilité pour leur permettre de participer à des élections qui ont lieu dans les postes diplomatiques et consulaires à l'étranger, et non sur le territoire national. Cependant, l'extension souhaitée de la facilité du vote par correspondance aux autres élections nationales n'a toujours pas été acceptée, alors que cette procédure est largement utilisée dans d'autres pays européens et que son octroi pourrait se justifier par le fait que les difficultés d'exercice du vote à l'étranger constituent justement une rupture du principe d'égalité des citoyens ¹⁷.

Une représentation politique et institutionnelle originale

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'exaspération des Français expatriés devant leur statut de citoyens mineurs, dépourvus du droit de vote effectif, est encore accrue par le fait que les citoyens français d'Algérie et de ce qu'on appelait les « vieilles colonies » (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Indes françaises, Guyane, Sénégal et Cochinchine) disposaient sous la Troisième République de représentants à la Chambre des députés et au Sénat. Outre le droit de

16. Réponse du ministère des Relations extérieures à une question écrite du sénateur Charles de Cuttoli en date du 8 décembre 1983, Journal officiel, Sénat, 18 décembre 1984.

17. C'est l'objet de la proposition de loi relative à la participation des Français de l'étranger aux élections au Parlement européen, texte n° 286 (2006-2007) déposé au Sénat le 4 avril 2007 par Joëlle Garriaud-Maylam et sept autres sénateurs.

vote, les associations d'expatriés réclament donc un droit de représentation au Parlement, similaire à celui obtenu par les Français établis dans l'Union française.

L'importance et l'impact des mouvements de la Résistance française à l'étranger vont jouer un rôle déterminant dans la décision française d'élaborer des structures permettant de canaliser les forces vives hors de ses frontières.

Le mémorandum du 25 février 1943 adressé par le général de Gaulle au général Giraud envisage la création d'un Conseil consultatif de la Résistance française composé de personnalités issues des mouvements de résistance, de parlementaires « non symboliques de la capitulation et de la collaboration avec l'ennemi », de représentants des territoires libérés de l'Empire, d'économistes, de syndicalistes, d'universitaires et de représentants des « associations de citoyens français à l'étranger ». Le but fixé à cet organe est de « donner une expression à l'opinion des Français », « en attendant la libération totale du territoire et tout en proclamant qu'à l'heure actuelle, nul organisme ne saurait, à aucun degré, se substituer à la souveraineté nationale » ¹⁸. La recommandation d'inclure dans ce conseil une représentation des Français à l'étranger est d'autant plus intéressante qu'aucun des premiers projets constitutionnels de la France libre ou de la Résistance intérieure ne semble avoir prévu de représentation quelconque de ces derniers ¹⁹.

L'Assemblée consultative provisoire créée par l'ordonnance du 17 septembre 1943, chargée de fournir une expression aussi large que possible de l'opinion nationale et d'émettre des avis sur les questions dont elle est saisie par le gouvernement, se réunit pour la première fois à Alger, le 3 novembre 1943 ²⁰. Parmi ses quatre-vingt-quatre membres figurent douze représentants de la Résistance hors de métropole, dont une Française du Canada, Marthe Simard, première et seule femme à siéger dans une assemblée parlementaire, plus d'un an avant l'octroi du vote aux femmes, et ce jusqu'à ce que l'Assemblée regagne Paris et le palais du Luxembourg après la Libération ²¹.

18. Émile Katz-Blamont, L'Assemblée consultative provisoire ; composition, organisation, méthodes de travail, Paris, Imprimerie officielle du gouvernement général d'Algérie, août 1944, p. 15-16.

19. Voir J. E. Callon (dir.), Les Projets constitutionnels de la Résistance, Paris, La Documentation française, p. 198-199.

20. Sur le travail de cette commission, voir René Cerf-Ferrière, L'Assemblée consultative vue de mon banc - novembre 1943-juillet 1944, Paris, Les Éditeurs français réunis, 1974.

21. Après l'ordonnance du 6 décembre 1943, le nombre de membres est 248. Le chiffre des femmes passe ensuite à 10 et celui des représentants de la Résistance hors métropole à 28.

En dépit de la présence au palais du Luxembourg de ces représentants des Français expatriés, et bien que la commission d'études de la réforme de la Constitution, créée à Alger en janvier 1944, ait proposé, outre le droit de vote des femmes, celui des Français de l'étranger, l'ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération ne leur accorde aucune forme de représentation dans la future Assemblée constituante. Le référendum du 21 octobre 1945 et les élections du même jour aboutissent donc à l'installation d'une Assemblée constituante qui ne comporte aucun mandataire des communautés françaises à l'étranger. De même, le premier projet constitutionnel du 19 avril 1946, prévoyant une assemblée unique élue au suffrage direct, ne laisse aucune place aux représentants des Français de l'étranger. Une proposition de représentation de ces Français au sein du Parlement avait été évoquée en commission lors de la première Constituante, mais elle avait été écartée à la suite d'« objections péremptoires » de certains députés. La principale d'entre elles était liée au principe de souveraineté et à l'idée même de l'organisation d'une élection française dans un territoire autre que celui de la France. Même en l'organisant dans les seuls consulats, un vote des nationaux français pouvait en effet « heurter la susceptibilité des États étrangers qui croiront y voir une atteinte à leur souveraineté »²².

Une solution envisagée était l'instauration d'un principe de réciprocité, mais celui-ci soulevait lui-même des objections. Comme le souligne le député Jean Cristofol dans son argumentation contre le vote des Français de l'étranger à l'Assemblée nationale au printemps 1948 : « Le nombre des Français à l'étranger est bien inférieur au nombre des étrangers sur notre territoire, et des difficultés pourraient en jaillir, comme la difficulté de refuser au gouvernement italien la possibilité que ses ressortissants de France aient eux-mêmes des élus »²³.

Le ministère des Affaires étrangères et les postes diplomatiques, consultés par l'UFE sur les possibilités d'organiser une représentation parlementaire des Français de l'étranger par un système de votation mis en place dans les postes diplomatiques et consulaires, répondent qu'un tel système présenterait « de très graves inconvénients aussi bien en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les Français de

22. LVDF, 20, janvier 1948, p. 9.

23. *Débats, Assemblée nationale, 3^e séance du 12 août 1948 ; Amendement de J. Cristofol à l'article 6 du projet de loi relatif au mode d'élection du Conseil de la République, p. 5741.*

l'étranger pourraient être appelés à voter que les conséquences susceptibles d'en résulter sur le plan de la réciprocité», avant de conclure qu'il y avait lieu « d'abandonner, pour des raisons de principe aussi bien que de fait, toute élection de parlementaires par leur soin »²⁴. L'administration du ministère propose alors la création en métropole d'un Conseil consultatif des Français résidant à l'étranger et de comités consultatifs représentant les colonies respectives auprès de l'ambassade ou de la légation.

À la suite du rejet du projet constitutionnel du 19 avril par le référendum du 5 mai 1946, la deuxième Assemblée constituante reprend le projet en contournant ces difficultés. Son projet constitutionnel, la future Constitution du 27 octobre 1946, institue un système parlementaire bicaméral, comprenant l'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, et le Conseil de la République (dénomination constitutionnelle de la deuxième Chambre jusqu'en 1958), élu au suffrage universel indirect. Alors que les deux assemblées seront élues sur une base territoriale, le fait que le Conseil de la République, considéré par beaucoup comme non politique, soit élu au suffrage universel indirect lève la plupart des obstacles liés au principe de souveraineté. La loi du 7 octobre 1946 sur la composition et l'élection du Conseil de la République prévoit que, parmi les cinquante conseillers de la République élus par l'Assemblée nationale, huit sièges sont attribués en vue de la représentation des Français établis hors de France, dont cinq pour les pays de protectorat et trois pour les « autres pays »²⁵. L'Assemblée nationale détermine elle-même les conditions de cette attribution. Nul n'est candidat devant l'Assemblée nationale, car le droit de présentation appartient à ses membres.

Ce « premier pas vers une véritable représentation au Parlement des colonies sans pavillon » réjouit les Français de l'étranger, mais leurs associations dénoncent le mode de désignation des candidats par la seule Assemblée nationale sans qu'elles soient consultées. Le mot « étranger » n'ayant jamais été prononcé au cours des discussions, elles se demandent si les « autres pays » pourraient être des pays hors du

24. *Congrès UFE 1947, note sur le Conseil supérieur des Français de l'étranger ; Archives diplomatiques.*

25. *Les citoyens français du Maroc étaient représentés par trois conseillers de la République et ceux de Tunisie par deux conseillers (résolution de l'Assemblée nationale du 13 décembre 1946) ; les conseillers de la République représentant les Français d'Algérie étaient eux au nombre de cinq (décret du 8 novembre 1946).*

territoire de la République française, par exemple les territoires sous mandat comme le Togo et le Cameroun²⁶. Dans une résolution du 13 décembre 1946, l'Assemblée nationale, chargée de préciser les modalités de cette représentation, met fin à cette inquiétude en décidant que les trois sièges de conseillers de la République (sur trois cent vingt) seront confiés à des personnalités représentant respectivement des citoyens français résidant en Europe ou en Afrique, des Français résidant en Amérique, ceux résidant en Asie ou en Océanie (article 2). L'Assemblée décide également que la désignation de ces trois représentants par l'Assemblée nationale est provisoire, dans l'attente d'une mise au point de leur mode de désignation définitif. Elle repousse également une proposition du Parti communiste visant à attribuer les sièges aux grands partis en appliquant la proportionnelle, à la satisfaction de l'Union des Français de l'étranger qui estimait que ces trois membres ne devaient être choisis qu'en fonction de leurs compétences et non de leur appartenance politique.

Les associations demandaient également que les quatre organismes regroupant depuis plus d'une vingtaine d'années l'essentiel des forces vives de la présence française dans le monde (UFE, UCCFE, FACS et FPF) aient au moins le droit de présenter leurs candidats à l'Assemblée nationale lors de la désignation des conseillers de la République. Elles suggéraient enfin que, pour permettre aux citoyens français résidant réellement à l'étranger de faire entendre leurs voix, soit créé par le ministère des Affaires étrangères un « conseil supérieur », composé en majorité d'élus de l'extérieur, auquel pourrait être confiée ultérieurement la désignation partielle de quelques conseillers de la République²⁷.

Le 6 février 1947, l'Assemblée nationale élit donc au scrutin majoritaire, après présentation par les quatre grands organismes représentatifs des Français de l'étranger, (UFE, FACS, UCCFE et FPF), trois conseillers de la République : M. Marius Viple pour l'Europe et l'Afrique²⁸, Marcel Baron pour l'Asie et l'Océanie²⁹ et Henri Longchambon pour l'Amérique³⁰. L'élection fut contestée et qualifiée de « simulacre », les

26. LVDF, 14, février 1947.

27. Voir infra.

28. Présenté par le Parti socialiste unifié, il était le seul des trois membres élus à résider à l'étranger.

29. Ancien professeur aux lycées français de Beyrouth et du Caire, désigné par le Parti communiste, il votera quelques années plus tard, avec le PC, contre le principe de la représentation des Français de l'étranger.

30. Présenté par M. Édouard Herriot au nom du Rassemblement des gauches il était ancien ministre du Ravitaillement, professeur de sciences à l'Université de Lyon.

partis de la majorité étant accusés de s'être partagé les sièges sans tenir compte de l'opinion des citoyens représentés³¹. La loi du 23 septembre 1948, qui porte à trois cent vingt le nombre de conseillers de la République et modifie leur mode d'élection, maintient les trois mandats des conseillers chargés de représenter les Français de l'étranger à côté de ceux réservés à l'Algérie (quatorze), au Maroc (trois), à la Tunisie (deux) et à l'Indochine (un).

L'accord pour le maintien du nombre de trois conseillers avait finalement été obtenu, notamment grâce à l'intervention de René Pléven :

« Quant aux Français de l'étranger, que certains ont prétendu présenter comme des insoumis, des déserteurs ou des collaborateurs, j'ai vécu trop longtemps parmi eux et j'ai été de trop près le témoin de leur patriotisme et de leur courage pour ne pas protester contre ces allégations inadmissibles. Ils sont cent soixante-dix mille en Europe et autant hors d'Europe. Serait-il exagéré de demander pour eux trois conseillers³² ? »

Un décret du 24 septembre 1948 stipule que les candidats aux sièges de conseillers de la République pour les Français résidant à l'étranger sont élus par une commission de seize délégués des quatre grandes associations. Le 16 octobre 1948, un nouveau décret³³ précise que les conseils d'administration des quatre associations procèdent à la désignation des neuf candidats sous la présidence d'un magistrat désigné par le premier président de la Cour d'appel de Paris. Soixante et un électeurs doivent ainsi choisir leurs représentants : seize pour les chambres de commerce, quinze pour les professeurs, dix-neuf pour l'UFE et onze pour la FACS. Sur les dix-neuf candidatures reçues par l'UFE, neuf candidats seront élus et leurs noms présentés à l'Assemblée nationale. Mais cette solution ne fait pas l'unanimité et le mécontentement croît devant l'absence de représentation directe. Un article paru dans le *Journal français de Genève* parle de simulacre et de « vote d'opérette », l'auteur réclamant un vote direct par correspondance et le président de la Chambre de commerce française de Bruxelles

31. François Chevalier, Le Sénateur français 1875-1995. Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre, Paris, LGDJ, 1998, p. 60.

32. Journal officiel des débats, Assemblée nationale, 1948, p. 5879-5880.

33. Décret 48-1622 du 16 octobre 1948, JO, 1948, p. 10148.

interpellant Robert Schuman en ces termes : « Les Français de l'étranger ne veulent pas être représentés par des hommes politiques, si éminents soient-ils ³⁴. »

La loi du 20 mai 1955 complète le collège chargé de présenter à l'Assemblée nationale les candidatures aux sièges de conseillers de la République représentant les citoyens français résidant à l'étranger en ajoutant aux membres des conseils d'administration des quatre grandes associations représentatives ceux du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

— Une représentation institutionnelle novatrice : le CSFE

Alors que la mise en place, à partir des années 1970, d'institutions représentatives des expatriés, un peu sur le modèle organisationnel français, tant dans les États d'émigration du sud de l'Europe, comme l'Espagne, l'Italie ou le Portugal, que dans ceux de l'Afrique francophone ou encore, après l'effondrement du système soviétique, par des États d'Europe du Centre-Est comme la Croatie, aura comme buts avoués non seulement l'aide sociale à des travailleurs, mais aussi une manière de canaliser un retour au pays des richesses engendrées ³⁵, rien dans les documents des années 1940 ne laisse soupçonner de tels motifs en ce qui concerne la France. Outre la reconnaissance affichée aux « Français libres », il semble en effet que la création du CSFE ait plutôt procédé d'une démarche liée à la vision et aux ambitions universalistes et coloniales de la France.

Dès 1924, un plan de « secrétariat permanent de liaison » des colonies françaises avec la métropole est élaboré par Gabriel Wernlé, éditeur du *Journal français* à Genève. La Ligue maritime et coloniale organise deux ans plus tard un congrès des Français de l'étranger qui décide de la création d'un bureau permanent de liaison, d'où naît, en 1927, l'UFE, dont Wernlé devient secrétaire général. En 1936, le Congrès des Français de l'étranger demande la création, auprès du ministre des Affaires étrangères, d'un conseil analogue à celui des colonies qui existait avant la guerre de 1914-1918 ³⁶. Cette revendication va de pair avec celle

34. LVDF, décembre 1948.

35. Joëlle Garriaud-Maylam, *Les Européens vivant à l'étranger et leurs liens avec leur pays d'origine, Rapport au Conseil de l'Europe, mai 1997*.

36. Henri Joucla, *Le Conseil supérieur des colonies et ses antécédents, Paris, Éditions du monde moderne, 1927*.

d'une représentation directe à l'Assemblée. Celle-ci ayant été refusée par la première Constituante de 1946, la création auprès du ministère des Affaires étrangères d'un Conseil des Français de l'étranger apparaît comme un palliatif que réclame à nouveau le Congrès des Français de l'étranger en septembre 1947.

À la suite de cette réunion, qui a montré que les expatriés étaient majoritairement en faveur d'une représentation directe au Parlement, le président de l'UFE, Ernest Pezet, reçoit du ministère des Affaires étrangères un « projet de CSFE » confirmant les difficultés soulevées par une représentation directe au Parlement.

« Par contre, la création auprès du ministre des Affaires étrangères d'un Conseil supérieur ou Comité consultatif des Français de l'étranger rappelant celui qui existait auparavant auprès du ministre des Colonies pour les territoires d'outre-mer ne se heurte pas aux mêmes difficultés. Elle peut s'effectuer facilement et rapidement. Dans l'état actuel des choses, un tel Conseil ou Comité pourrait rendre de sérieux services et contribuer utilement à l'étude de la représentation parlementaire avec laquelle elle est d'ailleurs fort bien conciliable ³⁷. »

Le projet souligne également qu'un tel Conseil ne pourrait fonctionner utilement que s'il représente « réellement » les Français de l'étranger.

Or, il est difficile d'organiser rapidement des élections. Pour contourner cette difficulté, il est suggéré que, la plupart des colonies françaises à l'étranger étant organisées et leurs dirigeants étant librement choisis par les membres, le ministre pourrait appeler un certain nombre d'entre eux à siéger au Conseil supérieur. Le 7 juillet 1948, un décret signé par le président du Conseil Robert Schuman et par le ministre des Affaires étrangères Georges Bidault institue le Conseil supérieur des Français de l'étranger ³⁸.

Doté d'attributions modestes et uniquement consultatives, il est composé de membres de droit, les présidents des principales associations de Français expatriés, et de vingt membres titulaires, accompagnés d'autant de suppléants représentant les organisations françaises à l'étranger. Dans son discours inaugural, lors de la première réunion du CSFE les 11 et 12 novembre 1948, Robert Schuman insiste sur sa joie de

37. « *Projet d'un CSFE* », 12 mars 1948 (pas de mention d'auteur), Archives Ernest Pezet (FNSP).

38. Décret 48-1090, JO, 1948, p. 6645.

créer cet organisme unique au monde et de pouvoir ainsi « donner aux Français habitant au-delà des frontières le moyen de faire entendre leur voix dans des questions parfois décisives qui engagent non seulement les intérêts matériels, mais aussi moraux, de ceux qui maintiennent leurs liens avec la mère patrie ».

Le premier Conseil supérieur se compose de cinquante-cinq membres : huit membres de droit (les trois sénateurs, les présidents des grandes associations et le directeur de l'UFE), quarante-deux élus et cinq membres désignés par le quai d'Orsay. En 1949, la composition du Conseil est modifiée par décret. Aux membres de droit s'ajoutent cinq personnalités désignées par le ministre des Affaires étrangères et « jouissant d'une compétence reconnue dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger », tandis que quarante-cinq membres élus représentent les associations de Français établis hors de France. Les premières élections³⁹ au CSFE se déroulent au printemps 1950 dans soixante-dix pays d'Europe, d'Amérique, d'Asie et d'Océanie, selon les modalités fixées par l'arrêté ministériel du 10 décembre 1949 : « Les membres élus sont désignés par des collèges électoraux institués au siège de la mission diplomatique soit du pays, soit du chef-lieu de la zone constituant la circonscription électorale » (article 1). Deux idées avaient motivé cet arrêté : une meilleure connaissance des Français expatriés exigeait leur immatriculation dans les consulats, tandis que l'obligation d'appartenance à une association encourageait leur regroupement. Ce double critère, et le système électoral mis en place, est resté en vigueur jusqu'en 1982. Les élections se déroulaient alors en deux temps. Au sein des associations, chaque organisme reconnu désignait des délégués. Le collège électoral ainsi composé élisait ensuite le ou les représentants au CSFE, dans les mêmes conditions que les collèges sénatoriaux en France : majorité absolue au premier tour, majorité relative au second.

Le CSFE continuera à s'étoffer puisqu'en 1958 s'ajouteront à la catégorie des membres de droit, avec voix consultative seulement, les anciens sénateurs représentant les Français établis hors de France ayant accompli un mandat de plus de neuf ans. Parallèlement, le nombre des membres nommés par le ministère des Affaires étrangères passera à dix, tandis que cent membres sont élus par les associations les plus importantes.

39. Il s'agissait plutôt de « désignation », les membres du CSFE étant jusqu'en 1983 désignés par un collège composé de délégués des associations de Français de l'étranger.

La représentation au Sénat et au CSFE depuis 1958

La Constitution du 4 octobre 1958, en rendant à la Haute Assemblée son nom de Sénat, son prestige et l'essentiel de ses pouvoirs, affirme le principe de la représentation parlementaire des Français de l'étranger dans son article 24 : « Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat. » L'ordonnance du 15 novembre 1958 fixe le nombre de ces sénateurs à six et précise qu'ils sont désormais élus, non plus par l'Assemblée nationale, mais « par le Sénat, sur présentation de candidats par le Conseil supérieur des Français de l'étranger ». La représentation parlementaire reste divisée en trois sections géographiques (Afrique avec trois sièges, Europe-Amérique avec deux sièges et Asie-Océanie avec un siège). Chaque section géographique élit au scrutin majoritaire son ou ses représentants, l'assemblée plénière du Conseil supérieur des Français de l'étranger se prononce sur ces propositions des sections, qu'en principe elle confirme. La liste des candidats ainsi désignés par le Conseil supérieur est alors communiquée au Sénat. Le Sénat n'a qu'un simple pouvoir d'opposition, ne pouvant substituer son choix à celui opéré par le Conseil supérieur : si, dans un délai très bref d'une heure après la communication de la liste des noms présentés par le Conseil supérieur, le Sénat n'a pas manifesté formellement son hostilité, les candidats inscrits sur la liste préétablie sont considérés comme élus.

L'élection de 1959, la toute première de la Cinquième République, voit un afflux de candidats, quarante-six pour les six sièges proposés, dont vingt-quatre pour la seule section africaine. Cela était lié à l'accession à l'indépendance des anciens protectorats du Maroc et de Tunisie, les Français résidant dans ces pays ayant auparavant disposé respectivement de trois et de deux conseillers de la République. La liste des candidats désignés par le CSFE communiquée au Sénat le 28 avril 1959 ne rencontrant aucune opposition avant l'ouverture de la troisième séance du 5 mai 1959, les six sénateurs proposés sont proclamés élus.

À partir de 1962, les circonscriptions sont divisées en trois séries égales, chacune d'entre elles élisant deux sénateurs. La série A dispose d'un siège pour l'Afrique et d'un autre pour l'Europe-Amérique-Levant ; la série B élit deux sénateurs pour l'Afrique et la série C un sénateur pour l'Europe-Amérique-Asie-Levant et un sénateur pour l'Asie-Océanie. Les difficultés liées à ce découpage, notamment la

représentation de l'Europe par deux élus dans deux séries différentes, expliquent qu'à partir de 1977, les zones Europe-Amérique-Levant et Asie-Océanie soient réunies en une seule section face à celle de l'Afrique, préfigurant ainsi l'absence totale de découpage géographique instituée en 1983. Cependant, ce mode de désignation suscite de nombreuses critiques qui s'amplifient à partir de la fin des années 1970. Ainsi, en 1980, un groupe de sénateurs socialistes s'oppose à l'élection de deux sénateurs représentant les Français de l'étranger en raison du « caractère totalement antidémocratique de cette élection ». Dans le même ordre d'idées, Claude Cheysson, ministre des Relations extérieures, s'exclame devant le Sénat le 4 mai 1982 : « Il est pour le moins étrange qu'un système aussi anachronique, aussi peu démocratique ait pu aussi longtemps se maintenir, alors qu'il concerne l'élection des membres du Parlement ⁴⁰. »

Si l'opposition des sénateurs socialistes, la première et la seule dans l'histoire du Sénat, ne put empêcher l'élection des deux sénateurs choisis par le Conseil, elle annonçait la réforme du mode de désignation des membres du CSFE introduite après l'élection du président Mitterrand.

Entre 1959 et 1982, de très nombreux textes sont venus par petites touches améliorer la représentativité du Conseil supérieur par l'élargissement de sa base territoriale, en l'adaptant aux fluctuations de la population française à l'étranger ⁴¹. L'opportunité d'organiser une véritable élection de ses membres, plutôt qu'une simple cooptation par des groupements, avait été évoquée dès l'origine en 1948. Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, le débat redouble d'intensité. Un an plus tôt, le Parti socialiste avait suscité la création de l'Association démocratique des Français de l'étranger (ADFE), chargée de briser le quasi-monopole de l'UFE à l'étranger et de préparer une élection au suffrage universel direct des membres du CSFE. Aucun des six sénateurs élus par le CSFE n'était en effet de gauche, et on leur reprochait « d'être choisis, presque à la sauvette, par quelques notables français de l'étranger réunis au sein de diverses associations "apolitiques" souvent liées à l'UFE ⁴² ». Le 10 mai 1981, Valéry Giscard d'Estaing avait obtenu

40. Journal officiel des débats, 5 mai 1982, p. 1594.

41. Ordonnance du 4 février 1959, complétée par l'ordonnance du 10 mars 1959, modifiée par les décrets du 10 mars 1959, du 17 novembre 1960, du 26 novembre 1962, du 21 mai 1971, du 23 septembre 1971, du 12 août 1975, du 18 avril 1977 et du 13 janvier 1981.

42. Le Monde, 25 mai 1982.

69,69 % des voix à l'étranger contre 31 % pour François Mitterrand, qui n'était arrivé en tête que dans huit pays sur une cinquantaine.

Si le principe de l'élection au suffrage universel des membres du Conseil est relativement bien accepté, les modalités de cette élection sont loin de faire l'unanimité. Un décret du 22 février 1982 instaure l'élection « à la proportionnelle au plus fort reste ». Les députés adoptent en première lecture ces dispositions, seules les circonscriptions où est élu un seul membre du Conseil étant concernées par le scrutin majoritaire, l'élection ayant lieu à la majorité relative des suffrages exprimés quel que soit le nombre des votants. Mais le Sénat souhaite étendre le scrutin majoritaire à toutes les circonscriptions élisant de un à trois représentants et la commission mixte paritaire (CMP) adopte à l'unanimité de ses représentants un texte prévoyant un scrutin majoritaire à un tour dans les circonscriptions ayant droit à un ou deux sièges, et une élection proportionnelle dans les circonscriptions ayant droit à trois sièges ou plus, dispositions finalement annulées par l'Assemblée nationale à la demande du gouvernement.

La réforme de 1982 supprime la désignation des sénateurs représentant les Français établis hors de France par le Sénat sur proposition du CSFE. Ils sont désormais élus par un collège formé des membres élus de ce dernier. Le 23 mai 1982 ont lieu les premières élections des cent trente-six membres du CSFE au suffrage universel direct. Quatre cent soixante mille électeurs sont ainsi appelés aux urnes ⁴³. Les lois du 7 juin 1982 et du 18 mai 1983 viennent officiellement instaurer l'élection des délégués au CSFE au « suffrage direct » et « universel » ⁴⁴ (à l'exception de vingt et un membres choisis pour leur compétence par le ministre des Affaires étrangères).

La légitimité et l'audience du CSFE reposent désormais sur une base considérablement élargie. Le système mis en place pour les élections au CSFE s'inscrit dans la ligne des dispositions du Code électoral, mais

43. Y compris les diplomates et les militaires, dispensés, eux, d'immatriculation, mais dont le poids n'est parfois pas négligeable. C'est le cas des cinquante-six mille cinq cents soldats français stationnés outre-Rhin. Voir Le Monde, 25 mai 1982.

44. Le texte initial de la loi du 7 juin ne parle pas de « suffrage universel direct » mais de suffrage direct. C'est la loi de 1983 qui a ajouté le mot « universel ». Les sénateurs de la majorité ont, en effet, considéré que le suffrage n'était pas universel dès lors que seuls les immatriculés ou dispensés d'immatriculation étaient inscrits sur les listes électorales. On a donc ajouté la possibilité, pour les Français n'étant pas immatriculés ni dispensés d'immatriculation mais qui étaient établis hors de France, de s'inscrire, sur leur demande.

comporte des dérogations au droit commun, « ces dérogations étant justifiées par les conditions particulières qui prévalent à l'étranger ⁴⁵ ».

Seuls les membres élus du CSFE ont le droit d'élire les sénateurs, dont le nombre a été porté à douze par la loi de 1983.

Par la loi du 9 août 2004, le CSFE a été transformé en Assemblée des Français de l'étranger (AFE). Loin de n'être qu'un effet terminologique, cette dénomination traduit une certaine reconnaissance de la collectivité publique des Français établis hors de France. La loi réduit de vingt à douze le nombre des personnalités désignées, qui ne disposent plus que d'une voix consultative, sur la base d'une liste préalablement arrêtée de fonctions, dont celles de présidents des grandes associations (UFE, ADFE, FACS, UCCFE et conseillers du Commerce extérieur). Elle révisé la carte électorale, tenant compte des évolutions démographiques des communautés françaises à l'étranger. Le nombre de conseillers élus passera ainsi, lors des renouvellements triennaux de juin 2006 et juin 2009, de cent cinquante à cent cinquante-cinq (y compris le représentant de la communauté française d'Andorre qui sera lui aussi élu) et le nombre des circonscriptions sera porté de quarante-huit à cinquante-deux.

Aujourd'hui encore, le principe même du droit de vote des expatriés reste contesté par quelques États, en particulier au nord de l'Europe. Pourtant, le débat autour de cette question fondamentale a pris une grande acuité, du fait bien sûr de l'accélération du processus de mondialisation, mais aussi des interrogations normatives essentielles pour nos sociétés démocratiques, notamment celles sur la légitimation du processus politique, la réduction du déficit démocratique, particulièrement au sein de l'Union européenne, ainsi que celles concernant les définitions de notions aussi fondamentales que celles de souveraineté et de citoyenneté, à l'échelle de la nation et à celle de l'Union européenne.

En France, certaines menaces apparaissent. Le législateur a toujours voulu limiter les droits des expatriés – ou leur capacité d'influence. Si une représentation institutionnelle leur a été accordée, nous l'avons vu, dès 1948, ce n'est qu'en 1983 qu'ils obtiennent la possibilité d'élire leurs représentants au suffrage universel direct. De même, si le CSFE s'est transformé en une « assemblée » en 2004, ce changement de nom

45. Réponse du ministère des Relations extérieures à la question du sénateur Charles de Cuttoli le 8 décembre 1983 sur le bénéfice du vote par correspondance. Voir JO Sénat, 9 février 1984.

ne lui a pas octroyé de nouveaux pouvoirs et le projet de « collectivité territoriale » des Français de l'étranger a subi une fin de non-recevoir. Si le droit de vote a été reconnu aux Français de l'étranger en 1976, la possibilité d'exercer ce droit par correspondance a vite été réduite aux seules élections à l'AFE. S'ils ont pu participer à la toute première élection du Parlement européen au suffrage universel dans les bureaux de vote installés dans les postes diplomatiques et consulaires, la régionalisation de l'élection en 2003 les a privés de toute possibilité de vote dans ces mêmes bureaux et a mis fin aux rêves d'une représentation spécifique à Strasbourg. Alors qu'une Commission de la réforme avait été créée au sein de l'AFE, afin de proposer des mesures constructives, ses recommandations, comme celle relative à la création d'une collectivité publique d'outre-frontière, n'ont pas été retenues ⁴⁶.

Cependant, l'AFE a saisi l'occasion de la présidence française de l'Union européenne pour organiser la « première rencontre des Européens établis hors de leur pays d'origine » le 30 septembre 2008 au quai d'Orsay. De nombreux représentants des organisations nationales d'Européens expatriés étaient présents, conscients d'assister aux premiers pas d'une politique européenne les concernant ⁴⁷. Au niveau national, le président Nicolas Sarkozy, qui s'était engagé, pendant la campagne présidentielle, à renforcer la représentation politique des Français expatriés, a fait étudier la possibilité d'une représentation des Français de l'étranger à l'Assemblée nationale par le comité de réflexion sur la modernisation des institutions de la Cinquième République. Les expatriés français peuvent se réjouir de la révision constitutionnelle du 21 juillet 2008 qui a mis en œuvre l'engagement du président. L'article 24 alinéa 5 de la Constitution dispose désormais : « Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat ». Ainsi, l'égalité proclamée par la Constitution devient effective.

46. Lettre de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères, au collège des vice-présidents de l'AFE en date du 19 septembre 2007.

47. www.assemblee.afe