

---

# L'apparente désaffection des Français établis hors de France pour le processus démocratique

Le taux de participation des Français de l'étranger aux dernières élections présidentielles a été particulièrement bas, semblant accréditer l'idée d'un recul constant de leur implication dans le processus démocratique voire d'un désintérêt pour le débat politique français.

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

*Première vice-présidente du Conseil supérieur des Français de l'étranger (\*)  
Représentante élue des Français du Royaume-Uni,  
de la République d'Irlande et des Iles Anglo-Normandes*

---

**B**ien que les chiffres relatifs à leur abstention soient à relativiser, dans la mesure notamment où ils ne tiennent nul compte des difficultés croissantes de l'exercice démocratique lorsque l'on réside à l'étranger, ils n'en sont pas moins préoccupants et doivent nous conduire à une réflexion sur les raisons de cette abstention et les moyens de combattre ce fléau. Il est en effet de l'intérêt de la France de maintenir le sentiment national et européen chez ces deux millions de Français expatriés qui sont parmi les tout premiers artisans de sa réussite et de son rayonnement dans le monde.

---

## La participation des Français de l'étranger aux scrutins nationaux

---

### Un taux de participation en recul constant

Cette baisse de la participation aux échéances électorales, même si elle reflète une propension générale tant en France

métropolitaine que sur tout le territoire de l'Union européenne (1) est particulièrement inquiétante si on la compare aux chiffres des inscrits qui, eux, n'ont cessé d'augmenter. Traditionnellement, et tout comme en France métropolitaine, les élections présidentielles mobilisent bien plus les Français de l'étranger que tous les autres scrutins. Ainsi les référendums sur le statut de la Nouvelle-Calédonie de 1988 et sur le quinquennat en 2000 recueillaient respectivement une participation de 19,16 %, et 13,79 % des inscrits à l'étranger. Seule

---

(\*) Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et n'engagent en rien l'Institution à laquelle il appartient.

(1) Rappelons par exemple que le taux général de participation aux élections européennes est passé sur le territoire de l'Union européenne de 63 % en 1979 à 49,4 % en 99 ; la participation à certaines élections nationales est également très basse (59 % pour les dernières législatives en Grande-Bretagne de juin 2001).

**L'apparente désaffection des Français établis hors de France pour le processus démocratique**  
 Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

exception relative dans cette poussée ininterrompue de l'abstention, le référendum pour la ratification du Traité de Maastricht sur l'Union européenne du 20 septembre 1992 qui, comme en France métropolitaine, a suscité une mobilisation relativement forte, notamment dans les pays de l'Union européenne, avec une participation de 42,15 %, largement supérieure à celle des deux scrutins européens de 84 et 89, et à peine au-dessous de la première élection européenne en 1979 (44,04 %).

**Participation des Français de l'étranger  
 aux élections présidentielles  
 dans les centres de vote  
 établis à l'étranger (1)**

	1981	1988	1995	2002
Inscrits	132 141	162 496	245 317	385 615
Votants	104 112 (78,79 %)	103 987 (63,99 %)	130 036 (51,92 %)	170 418 (44,22 %)

**Participation aux élections européennes  
 dans les centres de vote établis  
 à l'étranger**

	1979	1984	1989	1994	1999
Inscrits	48 375	112 823	159 157	196 542	293 027
Votants	21 305 (44,04 %)	39 968 (35,42 %)	50 535 (31,70 %)	49 875 (25,37 %)	52 630 (17,96 %)

**Participation aux référendums  
 dans les centres de vote établis à l'étranger**

	Inscrits	Votants	Résultats
- Nouvelle Calédonie 6 novembre 1988	162 131	31 065 (19,16 %)	Oui (75,82 %)
- Traité de Maastricht 20 septembre 1992	159 404	67 204 (42,15 %)	Oui (80,60 %)
- Quinquennat 24 septembre 2000	310 129	42 773 (13,79 %)	Oui (88,23 %)

**Les difficultés de l'exercice démocratique  
 pour les Français de l'étranger**

Il faut cependant savoir que le chiffre de participation affiché est très largement inférieur au chiffre des Français de l'étranger ayant réellement voté. En effet beaucoup préfèrent voter dans leur commune de rattachement en France soit personnellement s'ils se trouvent en France le jour du scrutin, soit par procuration. Ainsi du 1<sup>er</sup> janvier au 14 mai 2002, les ambassades et consulats ont envoyé aux mairies et aux mandataires 63 160 volets de procuration de vote par l'intermédiaire de la valise diplomatique.

De plus ce chiffre n'inclut ni les procurations données les années précédentes qui restent valables 3 ans (35 988 établies en 2001), ni celles envoyées directement aux mairies et aux mandataires sans transit par la valise diplomatique, ni celles établies directement en France, encore que l'on ait noté cette année de très nombreuses difficultés pour l'établissement en France de procurations pour les centres de vote à l'étranger, beaucoup de mairies et gendarmeries semblant tout ignorer de cette possibilité !

Du fait de la fermeture de nombreux consulats ces vingt dernières années, il n'y a plus que 206 centres de vote dans le monde (à comparer avec les 1 350 centres de vote ouverts par l'Italie sur le seul territoire de l'Union européenne pour les élections européennes de 1999, dont 325 pour la France !) ce qui entraîne de grandes difficultés pour nombre de nos ressortissants, souvent trop éloignés des consulats – parfois par des milliers de kilomètres – pour pouvoir s'y rendre le jour du vote ou y établir une procuration. Ainsi, avec la fermeture du consulat de

(1) Cette participation est régie par la loi n° 76-97 du 31 janvier 1976 et par le décret n° 76-950 du 14 octobre 1976.

Jersey peu avant l'élection présidentielle de 1995, plusieurs milliers de nos compatriotes ont été de facto privés de toute possibilité d'y participer, à moins de prendre un avion pour Londres lors des deux tours de l'élection ou pour Guernesey afin d'y établir une procuration auprès du Consul honoraire, celui ayant été nommé à Jersey n'ayant pas la nationalité française et n'étant de ce fait pas autorisé à les établir... Nombre de Français, comme l'a fait dans la presse le célèbre entraîneur de football Arsène Wenger, se plaignent par ailleurs de la complexité des procédures administratives françaises à l'étranger, et des attentes interminables dans les consulats, si décourageantes que seule une petite minorité des Français est inscrite sur les listes de centres de vote.

Autre facteur de mauvais résultat, les listes des inscrits sur les centres de vote sont souvent, et en particulier dans les grands postes, difficiles à mettre à jour et donc vite obsolètes. Certains consulats se sont vu renvoyer plusieurs milliers de courriers du fait du départ de leurs destinataires – ces personnes restant pourtant inscrites sur les listes électorales, et venant donc ainsi augmenter artificiellement les chiffres de l'abstention...

Enfin, toute propagande électorale restant interdite à l'étranger, il n'est pas étonnant que la mobilisation y soit plus faible qu'en France métropolitaine.

Il est cependant intéressant de noter le nombre des bulletins blancs et nuls lors de chaque élection, toujours largement inférieur à celui du territoire métropolitain (1,09 % pour ces dernières présidentielles contre 4,38 %). Ce qui laisse supposer un degré de motivation – ou de réflexion – plus grand chez les votants à l'étranger que chez leurs compatriotes de métropole.

Au regard de la grande insuffisance de notre réseau de centres de vote, et de toutes ces difficultés rencontrées par les Français de

l'étranger, leur participation électorale est loin d'être négligeable, et avantageusement comparable à celle par exemple des départements et territoires d'outre-mer.

### Les Présidentielles de 2002 chez les Français de l'étranger Quels enseignements ?

#### Le vote 2002 dans les centres de vote établis à l'étranger

	1 <sup>er</sup> tour	2 <sup>e</sup> tour
Electeurs inscrits	385 537	385 615
Votants	143 699	170 530
Suffrages exprimés	142 182	166 612
% Participation	37,19 %	44,22 %

#### Le refus de l'émiettement politique et des extrêmes

Première constatation, les Français de l'étranger résistent bien aux ondes de choc qui ont traversé la France métropolitaine lors de ces scrutins présidentiels de 2002. Une première analyse des résultats confirme leur approche un peu légitimiste et un fort attachement à des valeurs démocratiques, humanistes, européennes et républicaines.

Jean-Marie le Pen n'arrive guère, malgré une campagne très offensive, qu'à moins de 6,5 % de leurs voix au premier tour, moins qu'en 1995 (9,56 %) et à peine mieux qu'en 1988 (5,17 %). Déjà, alors que M. Le Pen avait envoyé une très belle brochure quadrichromie à chacun des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger afin d'obtenir leur parrainage (1) à l'élection

(1) La loi organique n° 88-36 du 13 janvier 1988 complétant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct a en effet étendu aux membres élus du CSFE le droit de présenter un candidat à l'élection présidentielle.

présidentielle, aucun de ceux-ci ne l'avait soutenu. Pourtant ce sont les élus au CSFE qui ont été la catégorie d'élus la plus mobilisée dans le cadre de ces procédures de parrainage, puisque 125 élus sur 150 et 11 sénateurs sur 12 ont parrainé un candidat à cette Présidentielle (soit une participation de 85 % à comparer aux 38 % de moyenne nationale). Ce n'est en fait que dans les centres proches de la France (Suisse, Andorre, Monaco) que M. Le Pen dépasse les 10 % avec 11,14 % des suffrages exprimés pour l'ensemble des territoires européens n'appartenant pas à l'Union. Le morcellement multipartite et l'émiettement qui en découle dans une élection à laquelle se présentent 16 candidats ne semble guère avoir eu d'influence sur les Français de l'étranger, et les scores des "petits" candidats, et notamment ceux qui s'inscrivent dans une logique protestataire sont beaucoup plus faibles qu'en France

**Comparaison des scores réalisés  
par les différents candidats  
dans les centres de vote à l'étranger  
et des résultats globaux 1<sup>er</sup> tour**

	Français de l'étranger	Résultats globaux
M. Chirac	30,56 %	19,88 %
M. Jospin	22,76 %	16,18 %
M. Mairère	7,15 %	5,25 %
M. Le Pen	6,49 %	16,86 %
M. Madelin	6,48 %	3,91 %
M. Bayrou	6,07 %	6,84 %
M. Chevènement	5,72 %	5,33 %
Mme Laguiller	2,82 %	5,72 %
Mme Taubira	2,69 %	2,32 %
Mme Lepage	2,63 %	1,88 %
M. Besancenot	1,99 %	4,25 %
Mme Boutin	1,84 %	1,19 %
M. Mégret	1,21 %	2,34 %
M. Hue	0,85 %	3,37 %
M. Saint Josse	0,63 %	4,23 %
M. Gluckstein	0,18 %	0,47 %

métropolitaine. Ainsi les scores de MM. Mégret, Besancenot, Saint-Josse, Gluckstein sont généralement au moins de moitié inférieurs à ceux réalisés par eux chez l'ensemble des Français. Quant au Parti communiste, il a toujours réalisé son plus faible score chez les Français établis hors de France avec 0,85 % de leurs voix (1,72 % en 1995).

Les Français établis hors de France semblent faire ainsi preuve d'un certain légitimisme et les deux principaux candidats "présidentiables" recueillent sur leurs deux noms 53,32 % des voix au premier tour (contre 36,06 % pour l'ensemble des Français).

**Résultats 2<sup>e</sup> tour par zone géographique**

	Jacques Chirac	Jean-Marie Le Pen
Union européenne	92,06 %	7,94 %
Europe hors UE	88,86 %	11,14 %
Amérique	91,76 %	9,24 %
Asie-Océanie	92,44 %	7,54 %
Afrique	90,14 %	9,86 %
Afrique du Nord - Moyen-Orient	92,30 %	7,70 %
Total	91,77 % (152 900 voix)	8,23 % (13 712 voix)

**Le paradoxal effritement de la gauche**

Le vote aux élections présidentielles de 2002 témoigne d'une certaine mutation sociologique et politique des Français à l'étranger. Traditionnellement les Français de l'étranger s'étaient toujours situés au centre-droit, même si, lors du deuxième tour de chaque élection, l'écart entre gauche et droite tendait à diminuer avec une forte poussée du candidat de la gauche. Ainsi, à l'inverse de ce qui se passait pour lui en France métropolitaine le Président sortant Giscard d'Estaing recueillait en mai 1981, lors de la première élection à laquelle pouvaient voter les Français de l'étranger dans des centres de vote créés à l'étranger par les ambassades et

consulats (1), 69,69 % de leurs suffrages (contre 48,24 % en France). En 1988, 60,1 % de leurs suffrages se portaient sur Jacques Chirac et 58,55 % en 1995.

**L'équilibre droite-gauche lors des 2<sup>e</sup> tours des élections présidentielles**

	1981	1988	1995
Droite	Giscard d'Estaing 69,69% (48,2 en France)	Chirac 60,10 %	Chirac 58,55 %
Gauche	Mitterrand 30,31 %	Mitterrand 39,89 %	Jospin 41,44 %

Contrairement à ce que pourrait laisser entendre le schéma ci-dessus, on assiste en fait à un tassement progressif du Parti socialiste. Ainsi, alors que Mitterrand réalisait au premier tour des élections de 1988 un score de 28,46 %, Jospin réunissait 26,46 % des voix sur son nom en 1995 (contre 23,30 sur le total français) et 22,76 % en 2002.

En 2002, peut-être du fait de l'apparition de nouvelles formes d'expatriation, avec notamment un très gros afflux de jeunes à la recherche d'un emploi, l'on assiste à un certain élargissement de la base électorale de la gauche, mais paradoxalement parallèle à ce déclin du Parti Socialiste. M Chevènement et Mme Taubira, y réalisent un score légèrement meilleur à celui qu'ils obtiennent auprès de l'ensemble des votants français, mais les seuls à avoir comparativement de bons résultats sont les deux candidats de la mouvance écologiste, Noël Mamère et Corinne Lepage.

Ainsi Noël Mamère arrive-t-il en troisième position lors du 1<sup>er</sup> tour du scrutin avec 7,15 % des voix, alors qu'il n'arrive qu'en septième position au niveau global. Ceci est une surprise, attestant de la progression des préoccupations chez nos compatriotes expatriés qui n'avaient été que 4,20 % à voter pour la candidate écologiste, Dominique

Voynet en 1995 et 3,85 % pour Antoine Waechter en 1988.

Autre surprise de ce scrutin, le faible score réalisé par François Bayrou, alors que les Français de l'étranger avaient souvent démontré, tant dans les scrutins européens que nationaux (ainsi les 19,61 % réalisés par Raymond Barre aux Présidentielles de 1988) un fort attachement aux valeurs centristes et européennes. Ce relativement mauvais score, inférieur à celui réalisé globalement, peut cependant s'expliquer partiellement par des problèmes administratifs au sein de l'équipe de campagne du candidat, celle-ci n'ayant pas livré les circulaires électorales à temps pour qu'elles puissent être envoyées dans tous les centres de vote à l'étranger ! Alain Madelin double quant à lui son score auprès des Français de l'étranger, ce qui s'explique sans nul doute par l'influence croissante du libéralisme en Europe et aux Etats-Unis, pays qui accueillent un nombre croissant de jeunes Français à la recherche d'un emploi ou d'un environnement plus ouvert à la création d'entreprises. Ainsi Alain Madelin réalise-t-il un score de 11,93 % au centre de vote de Londres, Jean-Marie Le Pen n'y recueillant lui que 3,58 %.

**La nécessité de réformes :  
quelques pistes de réflexion**

L'abstention de nos compatriotes expatriés lors de cette dernière élection présidentielle nous interpelle et nous montre qu'il nous faut impérativement réfléchir à une réforme de notre système électoral à l'étranger. Deux axes semblent essentiels : d'une part une indispensable simplification des procédures d'inscription sur les listes électorales et

(1) En fonction de la loi organique du 31 janvier 1976.

d'autre part une meilleure adaptation à la spécificité de la présence française à l'étranger. La plupart des Etats européens réfléchissent actuellement à la rénovation de modes de scrutin hérités pour la plupart du XIX<sup>e</sup> siècle. Certains Etats européens comme la Belgique ont déjà mis en place des procédures de vote électronique et envisageraient dès à présent l'utilisation d'Internet. Le ministre des Affaires étrangères, Président du CSFE, Dominique de Villepin a d'ailleurs évoqué dans son discours du 2 septembre devant le CSFE, la possibilité d'utilisation des nouvelles technologies et notamment d'Internet afin d'élargir la possibilité de voter à distance, ce qui permettrait à la communauté des Français de l'étranger de jouer ainsi un rôle piloté en la matière. Dans un premier temps, nous devrions réfléchir à la réutilisation du vote par correspondance pour les Français de l'étranger ou sinon à l'ouverture de bureaux de vote dans toutes les agglomérations où se trouve un nombre important de Français. Car alors que la France avait été le premier pays à accorder, dès 1948 une représentation spécifique à ses expatriés par la création du CSFE, parallèlement à une représentation au Sénat, elle est aujourd'hui en retard sur d'autres Etats européens comme l'Italie qui vient d'ouvrir largement ses deux Chambres à ses expatriés et consacre un budget très important à l'amélioration de la participation électorale de ses expatriés.

**La nécessité d'étendre aux Français de l'étranger le vote à distance pour toutes les élections**

*Le vote par procuration et ses modalités de mise en place semblent un peu obsolètes au regard des transformations quotidiennes de notre société. Certes le vote par correspondance, aboli en 1975 (1) avait engendré certains abus. Mais l'instauration du vote par*

*procuration n'a pas mis fin aux tentatives de fraude (2). Alors qu'environ 100 000 procurations avaient été établies pour les élections européennes de 1979 par les Français de l'étranger (3), il semblerait que cette procédure soit de moins en moins utilisée.*

*Il est intéressant de constater que cette procédure de vote par procuration n'a pas été retenue par nos partenaires européens, sauf en complément d'un vote par correspondance en Belgique, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni où il est d'ailleurs en très forte régression. Elle n'a pas été retenue non plus par les nouvelles démocraties d'Europe du Centre-Est, dont beaucoup se sont pourtant inspirées des pratiques administratives et politiques françaises dans l'établissement de leur Constitution et de leur système d'administration.*

*La solution italienne de l'ouverture de très nombreux centres de vote est une proposition attrayante mais elle ne résout pas tous les problèmes, en particulier hors de l'Union Européenne. Elle peut en particulier ne pas recueillir l'indispensable assentiment de certains Etats étrangers ni garantir le secret du droit de vote dans de tout petits centres (4). Elle est en outre difficile à mettre en place pour les postes consulaires et est très onéreuse. Les Italiens ont dépensé 12 milliards 5 millions de Lires (soit environ*

---

(1) Loi n° 75-1329 du 31 décembre 1975.

(2) Voir par ex. Cons. const., 8 juil. 1986 ; Ass. nat. Haute-Corse : Rec. Cons. const., p. 107, 23 nov. 1988 ; Ass. nat. Wallis-et-Futuna : Rec. Cons. const., p. 214, 25 nov. 1988 ; Ass. nat. Bouches-du-Rhône : Rec. Cons. const., p. 246, 16 janv. 1987 El. ; Ass. Haute-Corse : Rec. Cons. d'Etat, p. 7.

(3) Le Monde, 15 juin 1979, p. 5.

(4) La Commission électorale du ministère des Affaires Etrangères a estimé qu'en dessous de 30 électeurs inscrit sur une liste électorale ce secret ne pouvait être préservé. Rapport du Directeur des Français à l'étranger, septembre 1999, p. 21.

40 millions de francs) pour l'organisation des seules élections européennes de juin 1999, dont un milliard 727 millions (6 millions de francs) pour la France. Si nous avions la possibilité de mettre en place de nouveaux bureaux de vote, ce qui avait été demandé à l'unanimité par le CSFE (1) nous serions sans doute contraints, dans un contexte budgétaire serré, de n'en ouvrir qu'un nombre extrêmement limité.

*Le vote à distance semble être la solution la mieux appropriée à la spécificité de la présence française à l'étranger. Ce système a d'ailleurs été adopté par la plupart des Etats européens de préférence au vote par procuration, écarté parce que ne respectant pas le secret du vote et pouvant entraîner des fraudes. A noter également que chaque Espagnol expatrié se voit rembourser les frais d'affranchissement en recommandé de son bulletin de vote (2) !*

Le vote par correspondance a été partiellement réintroduit en 1982 à l'occasion de la réforme du mode d'élection des députés au CSFE (3). Le Gouvernement avait alors écarté le vote par procuration, estimant apparemment que *"le vote par correspondance est le mieux adapté à la situation des Français de l'étranger qui sont souvent séparés les uns des autres et du centre de vote, par des centaines, voire des milliers de kilomètres. Ces grandes distances ne permettent pas toujours l'existence de liens personnels et de confiance entre mandataires et mandants, condition pourtant indispensable au vote par procuration"* (4). Ces constatations sont encore plus fondées aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a 18 ans. L'on pourrait donc utiliser ce précédent pour envisager la rédaction d'un projet ou d'une proposition de loi étendant son usage à toutes les élections en ce qui concerne les Français de l'étranger.

De plus en plus d'Etats réintroduisent cette procédure de vote par correspondance dans la mesure où il a été prouvé qu'il facilite de beaucoup la participation (5).

L'utilisation d'Internet ou l'élargissement du vote par correspondance à toutes les élections nationales pour les Français de l'étranger peut se justifier sur la base du principe d'égalité qui, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ne fait absolument pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes à la condition que cette non identité soit justifiée, compte tenu de l'objet de la loi, par la différence de situation (6).

#### **Des réformes adaptées à la spécificité de la présence française à l'étranger**

*— Une circonscription spécifique au Parlement européen*

Un immense progrès, qui s'inscrirait parfaitement dans une logique de mondialisation et d'accroissement des migrations serait

(1) Voir en particulier les propositions de loi organique n° 270 et 271 du Sénateur Ch. de Cuttoli et al., avril 1995.

(2) Cf. Rapport au Conseil de l'Europe de Joëlle Garriaud-Maylam ; Conférence parlementaire des 10 et 12 juin 1997, p. 14-17.

(3) Article 6 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982, "les électeurs votent soit dans des bureaux ouverts en application de l'article 5 ci-dessus, soit par correspondance".

(4) Chronique Constitutionnelle Française ; Revue du droit public 1983, n° 2, p. 371.

(5) Un exemple parmi d'autres est celui de l'élection partielle du 30 janvier 1996 pour l'un des deux sièges de l'Oregon au Sénat américain qui s'est déroulée pour la première fois entièrement par correspondance, avec un taux de participation de 66 % soit vingt points de plus que la moyenne nationale des élections législatives de nov. 1994.

(6) DC 3 juillet 1986, p. 86 et 25 juillet 1984, p. 48, en ce qui concerne les départements d'Outre-Mer.

qu'il y ait un jour au Parlement européen une circonscription transnationale spécifique aux expatriés européens dans tous les Etats de l'Europe. Mais les réticences face à la procédure électorale uniforme ainsi que la nécessité d'un vote à l'unanimité en la matière ne peuvent guère nous laisser d'espoir (1).

En France, le Président de la République et les gouvernements successifs se sont accordés à reconnaître la nécessité d'une réforme du mode de scrutin aux Européennes. Le système actuellement en cours de circonscription unique sans possibilité de vote préférentiel ou de panachage, entièrement aux mains des appareils politiques est en effet particulièrement inique et antidémocratique. Une régionalisation du mode de scrutin devrait donc se mettre en place avant les prochaines échéances européennes. Mais celle-ci, si des mesures ne sont pas prises afin de créer une circonscription spécifique aux Français de l'étranger, entraînerait l'impossibilité pour tous les Français résidant hors de l'Union européenne de participer aux scrutins européens, alors même qu'ils sont parmi les premiers artisans de la construction européenne et les premiers concernés par ses effets. Un avis unanime avait été émis dès 1993 par les Français de l'étranger et leurs représentants au CSFE pour que soit créée une telle circonscription. Un nouveau vote, toujours à l'unanimité a confirmé lors de la dernière Assemblée plénière du CSFE cette nécessité (2).

— *Un registre électoral unique*

Beaucoup de Français expatriés ne saisissent pas toujours bien la différence entre l'inscription sur une liste de centre de vote (Européennes, Présidentielles, Référendums) et celle sur la liste électorale du CSFE. Cela est source d'innombrables erreurs et de votes manqués.

La solution espagnole d'un seul registre électoral sur lequel l'inscription serait obligatoire (sauf demande expresse et justifiée) (3) présenterait de multiples avantages : outre la simplification administrative qu'elle entraînerait, notamment dans le projet de refonte du logiciel du ministère et de la centralisation des fichiers, elle nous permettrait d'avoir une forme de recensement de notre présence française à l'étranger plus exacte que la combinaison des listes d'immatriculés et d'estimations plus ou moins approximatives.

Cela nous permettrait ainsi de nous conformer à la Résolution du Conseil de l'Europe demandant aux Etats européens d'effectuer des recensements de leurs nationaux expatriés (4).

Ce serait en outre un moyen utile de rappeler, que, même si le vote n'est pas obligatoire dans notre pays (contrairement à la Belgique, au Luxembourg et à la Grèce) il n'en reste pas moins un devoir moral et civique.

Mais la mise en place d'un tel registre unifié suppose une facilitation du vote à l'étranger, par l'ouverture de très nombreux centres de vote, solution choisie par l'Italie, ou bien mieux encore par la réintroduction du vote par correspondance.

---

(1) Cf. *Intervention de Joëlle Garriaud-Maylam devant la Commission des Affaires Institutionnelles du Parlement européen, Audition Publique, 18 février 1996.*

(2) *Voir en particulier l'Avis adopté à l'unanimité par le CSFE le 13 mai 1993.*

(3) *Une proposition de loi du sénateur de Cuttoli de 1991 (n° 6, 8 oct. 91) visait à établir l'automatisme de l'inscription sur la liste électorale, toute opposition devant être exprimée par écrit après un délai de réflexion.*

(4) *Résolution 1035 du Conseil de l'Europe, adoptée le 18 mai 1994.*

– *Envoi de la propagande électorale à tous les Français de l'étranger, quitte à demander au Parlement d'accroître les délais entre date de dépôt des listes et date de l'élection*

Il faut que le matériel électoral puisse parvenir en temps utile aux électeurs inscrits, quitte à avancer la date de dépôt légal des candidatures ; il appartiendrait alors à nos parlementaires d'amender le texte de loi régissant ces élections. L'article R. 34 du Code électoral ne prévoit en effet que des délais extrêmement courts (quelques jours seulement) pour l'acheminement du matériel électoral.

Une note du Bureau des élections du ministère des Affaires étrangères nous avait informé il y a quelques années, à propos du décalage horaire avec certains postes, du débat ayant eu lieu à la commission nationale de contrôle, au sujet d'un problème similaire dans les DOM-TOM. Il semble intéressant de reproduire certains autres éléments de ces débats dans le contexte de l'information des expatriés.

La Commission nationale de contrôle avait en effet relevé que lors des Présidentielles, il y avait eu dans les DOM-TOM "les habituels problèmes liés à l'acheminement et à la distribution du courrier, tenant essentiellement aux données géographiques" (1) et avait fait un certain nombre de propositions intéressant les DOM-TOM comme l'utilisation pour les acheminements des documents de toutes les possibilités des nouvelles technologies de l'information, la modification de l'article L. 52-2 du code électoral en adaptant sa rédaction à la situation des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales et la modification de la loi organique et de l'article 7 de la Constitution afin de prendre en compte le décalage horaire pour la fixation des dates et heures de vote dans les DOM-TOM.

Face à la question du coût de l'acheminement des professions de foi dans le cadre de la campagne officielle, elle avait affirmé :

*"Il paraît difficile de remettre en cause l'envoi au domicile des électeurs des professions de foi des candidats, même s'il s'agit là d'un procédé coûteux qui implique une organisation administrative lourde. En effet, dans le cadre de la campagne officielle, ces circulaires sont le seul élément qui utilise l'écrit et leur envoi personnalisé est l'objet d'un attachement réel de la part d'un certain nombre d'électeurs" (2).*

Nous rappellerons que pour les Français de l'étranger, toute propagande électorale est interdite "à l'exception de l'envoi sous pli fermé des circulaires et des bulletins de vote" (3). Cette documentation, qui est la seule que les Français expatriés puissent recevoir, prend donc à ce titre un caractère non plus de propagande mais d'information élémentaire et indispensable, ne serait-ce que par respect pour le principe d'égalité des candidats.

Comme l'avait rappelé un ancien ministre des affaires étrangères, les Français de l'étranger sont plus nombreux que les Français des départements d'Outre-Mer. Il n'y a donc aucune raison pour que les déclarations ci-dessus ne puissent s'appliquer à eux.

---

(1) "Rapport au Président de la République établi par la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection du Président de la République – scrutins des 23 avril et 7 mai 1995", in JORF, 18 octobre 1995, § 5-2, p. 15132.

(2) "Rapport au Président de la République établi par la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection du Président de la République – scrutins des 23 avril et 7 mai 1995", in JORF, 18 octobre 1995, op. cit., § 4-2, p. 15132.

(3) Article 10 de la loi organique du 31 janvier 1976 et article 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982.

– Des députés pour les Français de l'étranger ?

*La non-représentation des Français de l'étranger à l'Assemblée nationale enfreint les principes d'égalité et d'indivisibilité de la nation.*

C'est parce que la République est indivisible que les citoyens doivent être égaux en droit. Ce principe d'indivisibilité de la République, déjà proclamé par la Constitution de 1791 (art. 1<sup>er</sup> du titre III) et réaffirmé par l'article 2 de la Constitution du 4 octobre 1958 prohibe toute discrimination en fonction de l'attache territoriale lors de la désignation des représentants de la souveraineté nationale et implique que toutes les collectivités secondaires de la République soient placées sur un pied d'égalité par rapport à l'Etat. Cf. article 3 : *"La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect (...) il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs (...) tous les nationaux français (...)"*

Le Conseil constitutionnel précise d'ailleurs, dans sa Décision 82-146 DC du 18 novembre 1982 : *"il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique"*.

*Une constitution s'inscrit dans un contexte historique précis, les éventuelles révisions successives visant notamment à adapter son*

*contenu à de nouvelles données sociologiques ou géopolitiques. Rien ne s'oppose donc à l'évolution du droit constitutionnel sur cette question.*

La représentation des Français de l'étranger à la seule Chambre haute tire son origine d'un parallèle fait avec la politique de représentation des anciennes colonies. Sous la III<sup>e</sup> République, la loi constitutionnelle du 24 février 1875 ne mentionnait la représentation des colonies qu'au Sénat ; la loi constitutionnelle du 25 février 1875 n'interdisait pas leur représentation à la Chambre des députés, mais ne la mentionnait pas expressément. La Constitution du 27 octobre 1946 ne mentionnait pas davantage la représentation des Français de l'étranger au Parlement ; toutefois son article 6 autorisait l'Assemblée nationale à élire elle-même à la représentation proportionnelle des membres de la seconde Assemblée (Conseil de la République) dans la limite du 6<sup>e</sup> du nombre total des membres de ce Conseil. L'Assemblée nationale avait décidé d'élire dans ce contingent un certain nombre de conseillers de la République représentant les Pays de Protectorat ou sous tutelle ainsi que les Français de l'étranger. Les candidatures étaient proposées par un collège composé des grandes associations de Français de l'étranger. Une loi votée en 1955 a autorisé pour la première fois le CSFE à participer à la désignation des candidats, non pas exclusivement, mais aux côtés des grandes associations de Français de l'étranger. Il a fallu attendre la Constitution du 4 octobre 1958 pour que les Français de l'étranger soient expressément mentionnés dans la Constitution. L'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 a confié au seul CSFE le soin de présenter des candidatures au Sénat qui élisait les Sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Si l'environnement de 1958 pouvait justifier le fait que les Français de l'étranger, pour des raisons essentiellement pratiques (lenteur des transports et échanges, difficultés d'organisation de campagnes électorales à court terme et nécessité d'une certaine continuité dans l'action) ne soient représentés qu'au Sénat, il n'en est plus de même aujourd'hui. D'ailleurs une collectivité territoriale aussi éloignée et aussi restreinte que Saint-Pierre-et-Miquelon (7 000 habitants, alors que la moyenne nationale est d'un député pour 100 000 habitants !) est maintenant représentée tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. Il est d'ailleurs à noter que le législateur a estimé que le particularisme de cette collectivité territoriale justifiait cette atteinte aux principes d'égalité.

\*

\* \*

L'observation de certains exemples étrangers prouve qu'il devrait être possible d'assurer la représentation des deux millions de Français de l'étranger, notamment par l'ouverture d'un accès au Parlement européen et à l'Assemblée nationale. Il est également indispensable d'améliorer leur engagement dans le processus démocratique en procédant à des réformes de nature administrative

et pratique. On s'aperçoit en effet que leur faible participation est largement due aux difficultés liées au mode de participation retenu par la France pour ses compatriotes expatriés.

Il serait dangereux de laisser s'accréditer l'idée fautive selon laquelle les Français de l'étranger auraient un sens civique plus émoussé que celui de leurs compatriotes de métropole et dédaigneraient l'usage du droit de vote. De tels stéréotypes ne serviraient qu'à les fragiliser davantage en affaiblissant leurs poids auprès des partis politiques et de l'opinion publique.

Nous pouvons par contre affirmer, sur la base des faits énoncés plus haut, que le principe d'égalité, principe fondateur de la République, est bafoué en ce qui concerne les droits électoraux des Français de l'étranger. La démocratie n'est pas seulement une belle idée abstraite, elle doit se concrétiser par un droit de vote et une éligibilité accessibles à l'ensemble des citoyens ; il est indispensable d'allouer les moyens nécessaires à une pleine jouissance de ces droits.

Les obstacles mis à la participation civique des Français de l'étranger sont tels que l'on assiste à un dévoiement insidieux du suffrage universel. Il est impératif d'y remédier au plus vite.