

Samedi 4 Octobre 2003

ACTUALITE

Dossier. Ces Européens entre deux mondes. Diaspora. France. Union Européenne. Les Français de l'étranger doivent pouvoir voter. Joëlle Garriaud-Maylam. Première vice-présidente du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

« Un exilé n'a pas d'amis, et ce malheur est bien plus cruel que l'exil », écrivit six siècles avant notre ère le poète grec Théognis de Mégare. Ce triste constat semble hélas toujours aussi pertinent aujourd'hui, si l'on en croit le silence assourdissant de la classe politique face aux conséquences, pour les deux millions de Français établis hors de France, du projet de régionalisation du mode de scrutin aux élections européennes le 13 juin prochain.

Ce projet a en effet pour corollaire une régression considérable des droits civiques des Français de l'étranger. S'il est maintenu en l'état, ceux-ci ne pourront plus voter dans les centres de vote établis auprès de nos postes diplomatiques et consulaires : 206 seulement pour les européennes de 1999, à comparer avec les 1 350 centres ouverts par l'Italie pour ces mêmes élections, dont 325 pour le seul territoire français... Pour élire des députés français à Strasbourg, ils n'auront comme seule possibilité qu'un vote par procuration, avec tous les inconvénients de celui-ci.

La décision de les exclure aujourd'hui de l'espace politique européen est un anachronisme. La mondialisation et le développement des échanges économiques et humains ont aujourd'hui rendu obsolète le principe d'une concomitance

et d'une congruence parfaites du peuple et du territoire, en tant qu'éléments constitutifs de l'État à l'intérieur de frontières données. Kant

l'avait déjà souligné : « Seule la capacité de voter définit la qualification qui fait le citoyen. » Il est donc indispensable que chaque citoyen Français, même expatrié, puisse participer à tous les niveaux de l'élaboration de la volonté politique.

Cette régression possible du champ d'application de leurs droits est d'autant plus surprenante que ces Français de l'étranger sont aujourd'hui des vecteurs essentiels du rayonnement de la France dans le monde et artisans de sa réussite économique : n'oublions pas qu'un quart de notre PNB provient du commerce extérieur...

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE), dont 150 de ses 183 membres sont élus au suffrage universel direct par les Français des quatre coins du monde, n'a cessé de demander, dans le cadre de la régionalisation annoncée du mode d'élection aux élections européennes, la création d'une circonscription spécifique qui leur permettrait de mieux défendre les intérêts des expatriés et de la France. Ce serait la première étape vers la création d'une collectivité publique extraterritoriale. Une autre solution serait de rattacher les Français de l'étranger à une des huit circonscriptions envisagées par le projet. L'on pense à celle des DOM-TOM, dont la population équivaut en nombre à celle des expatriés. La troisième idée, si le projet devait hélas être maintenu en l'état, serait de tout mettre en oeuvre pour faciliter l'exercice transnational

des droits électoraux, notamment par le rétablissement du vote par correspondance ou par l'instauration d'un vote électronique, tel qu'il a été institué pour les élections au CSFE aux états-Unis.

Refuser aux expatriés les moyens d'exercer leurs droits démocratiques fondamentaux, à l'heure où l'on déplore le faible taux de participation au processus politique de nos démocraties représentatives, serait une erreur humaine et stratégique. La France, seul grand pays industrialisé à compter un aussi faible pourcentage d'expatriés (2,5 % contre 5 à 12 % pour ses concurrents), a en effet beaucoup à gagner à développer son expatriation, notamment par la mise en place de mesures d'encouragement et d'accompagnement.

Le processus d'intégration européenne ne devrait en aucun cas restreindre les droits substantifs de citoyenneté des nationaux. Une élection constitue un important facteur de cohésion, d'unité et d'enrichissement de la société politique. Alors que de nombreux pays, notamment dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale, s'attachent à développer la pratique de ce droit de vote pour leurs expatriés, il en va de l'honneur de la France et de son rayonnement à travers le monde.

GARRIAUD-MAYLAM Joëlle

Le Monde

Mardi 20 Janvier 2004 - 20:00

International

Les expatriés privés de vote aux élections européennes ?

Bruxelles de notre bureau européen
Les Français expatriés pourront-ils voter en France aux élections européennes des 10 et 13 juin ? La régionalisation du mode de scrutin, introduite par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, ne les a pas pris en compte, malgré les demandes insistantes du Conseil supérieur des Français de l'étranger. *"Nous avons demandé à constituer une circonscription électorale à part entière, mais cela nous a été refusé"*, raconte Joëlle Garriaud-Maylam, vice-présidente du Conseil, déléguée pour le Royaume-Uni et l'Irlande. *"Nous avons ensuite demandé à être rattachés aux DOM-TOM ou à l'Île-de-France : même refus"*, ajoute cette élue UMP.

Le nombre de Français inscrits à l'étranger n'a sans doute pas joué en leur faveur : s'ils sont 2 millions à y vivre, selon les estimations officielles, et 1 million à être inscrits sur les listes consulaires, seuls quelque 400 000 sont inscrits dans des bureaux de vote français à l'étranger. Au premier tour de la

présidentielle, le 21 avril 2002, ils n'ont ainsi été que 6,49 % à voter pour Jean-Marie Le Pen, contre une moyenne nationale de 16,86 %. Mais leur abstention a été massive (63 %, contre une moyenne nationale de 28,40 %).

Mme Garriaud-Maylam assure que ce résultat est en partie dû à la politique de fermeture des centres de vote. *"Il n'y en a par exemple plus que deux sur le territoire du Royaume-Uni",* indique-t-elle. *Les Français établis à Jersey ou à Belfast doivent prendre l'avion pour aller voter, à Londres ou à Edimbourg !"* Le ministère des affaires étrangères rappelle que les expatriés peuvent toujours voter par procuration, s'ils sont inscrits dans une commune française. Mme Garriaud-Maylam assure que ce système présente *"beaucoup d'inconvénients"* : *"Il faut trouver un mandataire, et lui indiquer pour qui l'on souhaite voter, ce qui est contraire au principe du secret de l'élection"*, explique-t-elle. *"Hélas, le vote par correspondance, qui aurait été tellement plus simple,*

nous a aussi été refusé, au motif qu'il entraînerait des risques de fraude", regrette-t-elle.

Aux européennes de 1999, les Français inscrits dans les bureaux de vote français en Europe n'ont été que 15 % à s'exprimer pour des listes nationales, contre une moyenne de 46,76 %. Les Français qui sont établis dans l'Union européenne et qui ne votent pas en France ont cependant la possibilité de s'inscrire sur les listes de leur pays de résidence, comme le prévoit le traité de Maastricht. En 1999, selon Mme Garriaud-Maylam, plus de 40 000 Français auraient volontairement usé de cette possibilité : ils auraient ainsi été deux fois plus nombreux à voter pour des listes d'autres pays que pour des listes en France. Malgré les obstacles rencontrés, leur participation (50 %) au scrutin européen aurait au total été supérieure à la moyenne nationale.

Rafaële Rivais

11.2. LES ELECTIONS EUROPEENNES

Les Français établis hors de France ne peuvent plus voter dans les bureaux de vote à l'étranger pour les élections européennes depuis la régionalisation du scrutin, instituée par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques. Ce texte a modifié l'article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes¹⁵¹ :

« Art. 3. - L'élection a lieu, par circonscription, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, sans panachage ni vote préférentiel »

et l'article 4 :

« Art. 4. - I. - La composition des circonscriptions est fixée par le tableau annexé à la présente loi »

Le fractionnement de l'élection des députés au Parlement européen en 8 grandes circonscriptions régionales pénalise les Français de l'étranger¹⁵².

Pourtant l'élection européenne avait été la première à laquelle les Français de l'étranger avaient pu participer à l'étranger, alors même que, symbole important, c'était la première fois que les membres du Parlement européen étaient élus au suffrage universel dans chaque Etat membre¹⁵³.

Le Président Valéry Giscard d'Estaing et son gouvernement avait parfaitement pris conscience du rôle éminent joué par nos compatriotes expatriés dans le processus de construction de l'Europe. Il avait saisi tout l'intérêt qu'il y aurait à mieux les y associer.

Jusqu'en 1999, ils continueront d'exprimer leur vote de l'étranger pour des listes nationales françaises, bien qu'un nombre assez important ait choisi d'utiliser la possibilité qui leur était offerte par le Traité sur l'Union européenne¹⁵⁴ de voter dès 1994 pour des candidats de leur pays de résidence lorsqu'ils résidaient dans un autre Etat membre¹⁵⁵.

¹⁵¹ JORF du 8 juillet 1977 p. 11928 (rectificatif JORF du 23 juillet 2005) annexes p. II 57

¹⁵² Nord-Ouest (Hte Normandie, Basse-Normandie, Nord Pas-de-Calais et Picardie), Ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Est (Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Lorraine), Sud-Ouest (Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées), Sud-Est (Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes), Massif Central-Centre (Auvergne, Centre, Limousin), Ile-de-France (Ile-de-France) et Outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna). Loi du 11 avril 2003 en annexes p. II 58.

¹⁵³ Acte annexé à la décision du Conseil des communautés européennes en date du 20 septembre 1976, rendu applicable en France par la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

¹⁵⁴ Article 8B-2

¹⁵⁵ Il est regrettable, sur ce point, qu'aucune statistique n'existe tant à Bruxelles qu'au ministère français des affaires étrangères sur la participation des Français aux scrutins européens de leurs pays de résidence.

Participation des Français de l'étranger aux élections européennes

	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 % %

En France, les gouvernements successifs avaient perçu la nécessité d'une réforme du mode de scrutin aux Européennes. Le système en vigueur de circonscription unique sans possibilité de vote préférentiel ou de panachage, entièrement aux mains des appareils politiques était, en effet, particulièrement inique et antidémocratique. La régionalisation du mode de scrutin en 2003 a constitué en ce sens un progrès.

Mais cette régionalisation a eu pour conséquence perverse, en l'absence de circonscription spécifique aux Français de l'étranger, l'impossibilité pour nos compatriotes résidant hors Union européenne de participer directement de l'étranger aux scrutins européens. Les Français résidant dans un autre Etat membre ont la possibilité d'y voter, mais ils ne peuvent élire que des candidats de leur pays de résidence », alors même que les textes fondateurs du Parlement européen précisent bien que la représentation se fait sur une base nationale, comme l'a d'ailleurs souligné Maurice Duverger dès 1976 *«Un point est crucial : il ne s'agit pas d'élire des députés européens à un Parlement européen mais des représentants français à une institution internationale. Même désignés au suffrage universel, ces représentants ont un certain caractère de diplomates, parlant chacun au nom de son pays»*.¹⁵⁶

Bien sûr, tous peuvent voter en France, par vote personnel ou par procuration, à l'occasion de ces élections européennes comme pour tout autre scrutin de nature locale ou régionale à condition d'être inscrit sur les listes électorales d'une commune française. Mais les Français de l'étranger ont ressenti cette exclusion du vote à l'étranger comme une régression de leurs droits. Ils se sont sentis d'autant plus pénalisés qu'ils sont les premiers artisans de la construction européenne et les premiers concernés par ses effets. Par leur nombre, leurs compétences, leurs expériences et leur importance stratégique, ils méritaient d'être représentés au Parlement de Strasbourg.

Le 13 juin 2004, première election européenne dont ils étaient exclus, beaucoup ont soit voté pour des listes du pays de résidence quand ils se trouvaient dans un Etat membre de l'Union, soit se sont abstenus. Seulement 14000 procurations de Français de l'étranger ont été transmises par les autorités consulaires.

La question de la création d'une circonscription des Français de l'étranger pour l'élection au Parlement européen est développée au chapitre V. « Des propositions pour l'avenir ».

¹⁵⁶ «Des représentants de la République », Le Monde 20 juillet 1976.

V.2. Une représentation spécifique au Parlement européen

Un immense progrès serait qu'il y ait un jour pour les élections au Parlement européen une circonscription transnationale spécifique aux Européens résidant dans les pays tiers, comme cela a été suggéré lors de la Première Audition publique organisée en 1996 au Parlement européen²³¹. Cela s'inscrirait parfaitement dans la logique d'intégration européenne et dans la vocation transnationale du Parlement européen en accompagnant les phénomènes de mondialisation et d'accroissement des migrations. 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.

Un avis unanime avait été émis dès 1993 par l'assemblée représentative des Français de l'étranger pour que soit créée une telle circonscription²³². Un nouveau vote, toujours à l'unanimité, a confirmé cette demande en 2002. La proposition du ministre Michel Barnier, qui s'était engagé à ce que les Français de l'étranger soient pris en compte dans la réforme du scrutin européen, a fait l'objet d'un arbitrage défavorable du gouvernement. Une mobilisation active en amont dans la presse ou au Parlement aurait peut-être aidé à imposer l'idée d'une circonscription spécifique. Mais la presse est restée largement muette. Le seul article de fonds sur cette question, après refus de reprise par les deux grands quotidiens nationaux, a finalement été publié par *La Croix* en octobre 2003²³³, et il fallut attendre janvier 2004 pour que *Le Monde* fasse enfin référence à ce problème²³⁴.

Leur exclusion de fait de l'espace politique européen est un anachronisme, face à la mondialisation, au développement des échanges économiques et humains, et à la mobilité croissante, notamment chez les jeunes. Cette régression du champ d'application de leurs droits est d'autant plus surprenante que ces Français de l'étranger sont aujourd'hui des vecteurs essentiels du rayonnement de la France dans le monde et artisans de sa réussite économique. N'oublions pas qu'un quart de notre PNB provient du commerce extérieur.

Deux solutions s'offrent essentiellement pour permettre à nouveau aux Français expatriés de participer, depuis l'étranger, aux élections européennes en y élisant des députés français :

- La création d'une « région » des Français de l'étranger, qui serait la première étape vers la création d'une collectivité publique extraterritoriale²³⁵ ;
- Le rattachement des Français de l'étranger à une des huit grandes régions créées pour l'élection des membres du Parlement européen, Dom-Tom ou Région Île-de-France, cette dernière étant plus appropriée et conforme aux rattachements administratifs en général des expatriés.

²³¹ Intervention de Joëlle Garriaud-Maylam devant la Commission des Affaires institutionnelles du Parlement européen, Audition Publique, 18 février 1996.

²³² Avis adopté à l'unanimité par le CSFE le 13 mai 1993 (résolution n° UE/R1/06.03 et Résolution n° LOI/R.1/06.03

²³³ Joëlle Garriaud-Maylam « les Français de l'étranger doivent pouvoir voter » *La Croix* 4 octobre 2003

²³⁴ *Le Monde* « les expatriés privés de vote aux élections européennes ? » 20 janvier 2004

²³⁵ Voir le chapitre « création d'une collectivité publique outre-frontière ».

Alors que le processus européen est relancé avec la perspective de l'adoption d'un traité européen simplifié impulsé par la France et accepté par l'ensemble des 27 Etats membres, il serait choquant que nos compatriotes de l'étranger ne puissent participer au prochain renouvellement du Parlement européen qui aura lieu en juin 2009.

Pour cette échéance, **plusieurs propositions de loi ont été déposées au Sénat**

- le 28 juin 2004 par Robert Denis del Picchia et ses collègues de la majorité des Français de l'étranger, visant à rattacher les Français établis hors de France à la Région Ile de France²³⁶,

- le 4 avril 2007 de Christian Cointat et des sénateurs UMP des Français de l'étranger relative à la participation des Français de l'étranger aux élections au Parlement européen²³⁷,

- le 1^{er} août 2007 de Monique Cerisier-Ben Guiga, Richard Yung et les membres du groupe socialiste relative à l'exercice par les Français établis hors de France du droit de vote aux élections du Parlement européen²³⁸.

Ces trois textes ont le même objet qui est de rattacher le vote des Français établis hors de France à la circonscription Île-de-France en modifiant le tableau annexé à l'article 4 de la loi n°77-729 du 7 juillet de 1977 et de donner la possibilité de voter dans les centres de votes à l'étranger pour l'élection des représentants au Parlement européen.

Deux résolutions relatives au rétablissement des droits des Français établis hors de France pour l'élection des représentants français au Parlement européen²³⁹, adoptées à l'unanimité par l'AFE lors de sa session de mars 2006, sont rappelées dans l'exposé des motifs de la proposition de loi des sénateurs UMP des Français établis hors de France :

« L'Assemblée des Français de l'étranger :

« Considérant

« 1. que l'article 28 de la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a supprimé la possibilité pour les Français établis hors de France de voter dans les bureaux de vote à l'étranger pour l'élection des représentants français au Parlement européen ;

« 2. que cette disposition a eu un impact négatif sur la participation électorale dans une communauté pourtant très concernée par la construction européenne

« Demande :

« 1. que les Français inscrits sur les listes électorales consulaires retrouvent la possibilité de voter dans les bureaux de vote ouverts à l'étranger pour l'élection des représentants français au Parlement européen ;

« 2. qu'à cet effet la circonscription Île-de-France, actuellement la seule circonscription mono-régionale, soit élargie aux Français établis hors de France inscrits sur les listes électorales consulaires ;

« 3. que le Gouvernement dépose dans ce sens un amendement au projet de loi organique relatif à l'élection du n° 2883 actuellement en instance de discussion à l'Assemblée Nationale. »

Il reviendra aux parlementaires de veiller à ce que cette modification soit adoptée avant le prochain renouvellement des députés au Parlement européen en 2009.

²³⁶ Ppl n°378 (2003-2004)

²³⁷ Ppl n° 286 (2006-2007)

²³⁸ Ppl n° 428 (2006-2007)

²³⁹ Résolutions n° UE/R1/06.03 et n° LOI/R.1/06.03