



Paris, le 26 septembre 2007

SENATEURS
REPRESENTANT LES
FRANÇAIS ETABLIS
HORS DE FRANCE

Monsieur Edouard BALLADUR
Président du Comité de Réflexion et de
Proposition sur la Modernisation et le
Rééquilibrage des Institutions de la
Vème République
55 rue Saint Dominique
75007 Paris

Monsieur le Président,

En complément des différents courriers qui vous ont été adressés concernant les Français établis hors de France et ainsi que vous en avez été informé, les douze sénateurs ont été conviés, en présence des représentants des deux grandes Associations de Français de l'étranger (Union des Français de l'étranger - UFE - et Association démocratique des Français de l'étranger - ADFE Français du Monde) à se rencontrer afin d'établir une note de propositions à l'intention du Comité que vous présidez.

Tout d'abord, les soussignés appuient sans réserve les propositions adoptées à l'unanimité moins neuf abstentions par l'Assemblée des Français de l'étranger visant à :

- Créer des députés des Français établis hors de France au scrutin de liste proportionnel à la plus forte moyenne ;
- Organiser les Français expatriés en collectivité publique (Collectivité d'Outre-frontière) comme conséquence des modifications constitutionnelles de 2003 relatives à la décentralisation ;
- Renforcer et démocratiser la représentation des Français de l'étranger au Conseil Economique et Social ;
- Inclure les Français expatriés dans une circonscription électorale (Ile de France) pour les élections au Parlement européen.

En ce qui concerne les députés des Français établis hors de France, les soussignés estiment qu'une analyse téléologique de l'article 24 de la Constitution - et en particulier de son deuxième alinéa - pourrait laisser entendre que la création de tels sièges ne nécessite pas une modification de la Constitution. En effet, la deuxième phrase du deuxième alinéa de cet article avait eu, à l'époque, pour seul objectif de rendre obligatoire la représentation des Français expatriés au Sénat en plus de celle des Collectivités territoriales sans impliquer, pour autant, une exclusivité de cette représentation dans la

Haute Assemblée. Toutefois, certains constitutionnalistes ayant une analyse différente nous nous en remettons à la sagesse de votre comité sur cette interprétation.

Si l'essentiel des sujets qui nous préoccupent sont couverts par l'avis officiellement adopté par l'Assemblée des Français de l'étranger, les soussignés estiment qu'il convient de compléter cet avis par deux suggestions : l'une d'ordre purement constitutionnel, l'autre de caractère législatif.

La première porte sur l'article 34 de la Constitution qui détermine le domaine de la loi.

Nous nous permettons de suggérer que soit inséré après le huitième alinéa de l'article 34 de la Constitution l'alinéa suivant :

«- l'organisation particulière des Français établis hors de France et le régime électoral de leurs instances représentatives ; »

En effet, lors de la réforme constitutionnelle de la décentralisation, le Sénat a décidé, à notre initiative, que *« les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France »* seraient soumis en premier lieu au Sénat. L'Assemblée nationale l'ayant adoptée, cette disposition figure désormais au dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution.

Ce texte a pour effet de créer une catégorie constitutionnelle spécifique : *« les instances représentatives des Français établis hors de France »* (actuellement l'Assemblée des Français de l'étranger, élue au suffrage universel direct, et les comités consulaires, représentatifs des différentes composantes locales des communautés françaises à l'étranger). Cette disposition constitutionnelle a également pour effet de transférer dans le domaine de la loi les règles relatives à ces *« instances représentatives »*.

C'est la raison pour laquelle, nous proposons de compléter l'article 34 de la Constitution afin que la loi puisse fixer *« le régime électoral »* et *« l'organisation particulière »* des Français établis hors de France. Cette rédaction s'inspire, toutes choses égales par ailleurs, du dernier alinéa de l'article 72-3 de la Constitution, aux termes duquel : *« La loi détermine (...) l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises. »*

Il convient toutefois d'apporter les précisions suivantes :

- *Le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales* relève actuellement, en vertu du huitième alinéa de l'article 34

de la Constitution, du domaine de la loi. C'est en application de cette disposition que le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision des 16 et 20 avril 1982 que le régime électoral du Conseil supérieur des Français de l'étranger (devenu, depuis la loi n° 2004-805 du 9 août 2004, l'Assemblée des Français de l'étranger) relevait du domaine législatif¹. Dans sa décision n° 99-187 L du 6 octobre 1999, le Conseil constitutionnel a précisé les matières relevant du domaine législatif : « *Considérant qu'aux termes de l'article 24 de la Constitution : « les Français établis hors de France sont représentés au Sénat » ; qu'en vertu de l'article 13 de l'ordonnance susvisée du 4 février 1959, dans sa rédaction issue de l'article premier de la loi n° 83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France : « Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont élus par un collège formé des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger » ; qu'il suit de là que relèvent du domaine de la loi les règles relatives à la composition de ce Conseil et à l'élection de ses membres, au nombre desquelles figurent la délimitation des circonscriptions électorales, le nombre de sièges attribué à chacune d'elles, le mode de scrutin, le droit de suffrage, l'éligibilité, ainsi que le régime contentieux de l'élection² ; ».* Depuis ces décisions, l'art. 4 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a créé la catégorie des « *instances représentatives des Français de l'étranger* » dont fait partie l'Assemblée des Français de l'étranger et dont les règles sont fixées, aux termes de l'article 39 (dernier alinéa) de la Constitution, par la loi. Le Constituant a accordé à ces instances le même traitement procédural qu'aux assemblées locales. Notre proposition a pour objet de tirer complètement les conséquences de cette réforme.

- « *L'organisation particulière des Français établis hors de France* » : Cette organisation particulière comporte deux éléments constitutifs : un régime législatif particulier et l'organisation collective de nos compatriotes à l'étranger. En ce qui concerne le régime législatif des Français établis hors de France, les précisions suivantes peuvent être apportées : De nombreuses lois particulières régissent déjà nos compatriotes expatriés notamment en matière scolaire et sociale, sans oublier le droit civil et le droit de la nationalité. Il y a donc bien, en ce sens, un « régime législatif » des Français établis hors de France : un corpus de lois qui leur sont particulières alors que la plupart des lois concernant les Français établis en France ne leur sont pas applicables. Quant au concept d'« *organisation particulière* » des Français établis

¹ Décision des 16 et 20 avril 1982 portant sur des requêtes de Messieurs Jacques BERNARD, Claude COLLIN du BOCAGE, Paul MERMILLOD et Olivier ROUX, Recueil, p. 109 ; RJC, p. V-3 - *Journal officiel* du 21 avril 1982, p. 1177.

² Recueil, p. 114 - *Journal officiel* du 9 octobre 1999, p. 15040.

hors de France, il a trait à l'organisation collective de nos compatriotes qui repose sur leurs « *instances représentatives* ». Il a pour objet de permettre au législateur d'établir une cohérence entre ces instances, en définissant leurs compétences respectives et leurs moyens d'action, en organisant leurs relations, et en coordonnant leurs actions entre elles et avec celles de l'Etat concernant les Français établis hors de France. Nous proposons que le législateur puisse définir les règles essentielles de cette « *organisation particulière* », laissant au pouvoir réglementaire le soin de les préciser. S'agissant des compétences des instances représentatives des Français établis hors de France, elles ne pourront évidemment empiéter sur les compétences régaliennes des postes diplomatiques et consulaires prévues par le droit international et seront essentiellement circonscrites aux domaines éducatif, culturel, social et économique.

La rédaction de cette suggestion de modification constitutionnelle laisse ainsi au législateur la plus grande souplesse pour organiser la collectivité de fait que constituent actuellement les Français établis hors de France.

La deuxième suggestion complémentaire concerne l'élargissement du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Les sénateurs représentant les Français établis hors de France assoient leur légitimité sur une base électorale beaucoup trop étroite. Le collège des grands électeurs est constitué par les seuls membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, soit 153 personnes. Le passage graduel à 155 élus³ ne résoudra absolument pas la question de la représentativité de ces parlementaires. Par comparaison, le conseil de Paris est composé de 163 membres mais le collège qui est chargé d'élire les sénateurs de Paris compte plus de deux mille membres pour une population légèrement supérieure à deux millions d'habitants, comparable à l'effectif de nos concitoyens vivant à l'étranger.

La clé de la réforme du Sénat réside en grande partie dans les modalités de désignation de son collège électoral.

Par conséquent, afin de donner aux sénateurs représentant les Français établis hors de France une légitimité accrue, nous proposons de faire désigner par l'Assemblée au scrutin proportionnel des délégués supplémentaires - dans une proportion raisonnable compte tenu des coûts que cela implique - à raison de 1 pour 4.000 Français inscrits au registre des Français établis hors de France. Le collège électoral sénatorial compterait 343 membres de plus au titre des délégués supplémentaires, soit un total de 498 membres. Le nombre de grands électeurs serait ainsi multiplié par trois par rapport à la situation actuelle.

³ La loi n°2004-805 du 9 août 2004, qui modifie la loi n°82-471 du 7 juin 1982, prévoit le passage graduel de 150 à 155 membres, en 2006 et 2009.

Les différentes réflexions et suggestions présentées dans le présent document paraissent de nature à répondre aux attentes les plus fortes de nos compatriotes établis au-delà de nos frontières.

Cette note a été approuvée par : Monique Cerisier Ben Guiga, Christian Cointat, Robert Denis del Picchia Louis Duvernois André Ferrand, Joëlle Garriaud-Maylam, Michel Guerry, Christiane Kammermann et Richard Yung, sénateurs des Français établis hors de France
Gérard Péliçon, président de l'UFE,
François Nicoullaud, président de l'ADFE,
Hélène Charvériat, déléguée générale de l'UFE,
Christophe Frassa, président de la commission des lois à l'Assemblée des Français de l'étranger

Nous vous prions de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.

Christian Cointat
Sénateur

Richard Yung
Sénateur