



Le 2 avril 2020, le Centre de droit constitutionnel de Lyon entendait organiser une journée décentralisée de l'AFDC sur le thème : « Citoyenneté, nationalité, représentation politique ». En raison de la crise sanitaire, cette manifestation n'a pu se tenir. Certaines contributions préparées pour l'occasion ont pu être publiées dans des revues. D'autres sont désormais consultables en ligne sur le site de l'Association. Que la Présidente, Anne Levade, le Président du Conseil scientifique, Dominique Rousseau et le Secrétaire général, Fabrice Hourquebie, soit remerciés de l'opportunité ainsi donnée de permettre la diffusion de ces communications au public intéressé.

Philippe BLACHER

*Professeur de droit public*

*Directeur du CDC*

## **PROGRAMME DU COLLOQUE DU CDC**

*FACULTÉ DE DROIT DE LYON 3, SALLE CAILLEMER, 15 QUAI CLAUDE BERNARD,  
69007 LYON*

Le droit positif est régulièrement traversé par des représentations atypiques comme celles qui s'adressent à celui qui ne vit pas sur le territoire métropolitain ou celles qui concernent les étrangers. Comment s'articule le lien entre le droit de l'État, le non national et le pouvoir politique ? Le discours républicain d'assimilation intègre-t-il une représentation du non national ou de celui qui ne vit plus en métropole ? Quels en sont les enjeux et les difficultés ? Quelles sont les solutions en droit comparé sur l'articulation entre la citoyenneté, la nationalité et la représentation politique ? La représentation politique peut-

elle s'affranchir de la nationalité comme condition première de son effectivité ? Si la nationalité se présente comme la condition première pour devenir un citoyen de l'État, la consubstantialité entre nationalité et droit politique concerne-t-elle aussi la représentation politique ? Ces questions, classiques, sont renouvelées par la citoyenneté de l'Union, par la représentation des français de l'étranger et par les réformes qui affecteront l'exercice de la citoyenneté nationale et locale.

## **Le lien représentatif et la nationalité**

### **Les rapports entre la représentation politique et la nationalité**

- « Etat de la question sous la Révolution française » (Benjamin Lecoq, docteur en droit public, Lyon 3)
- « Le cas de la France » (Anne Sophie Traversac, Maitre de conférences à l'université de Paris 2). 10h
- « Le cas de la Belgique » (Marc Verdussen, professeur à l'université de Louvain, Belgique) 10h30

#### **Débats et pause**

### **L'exercice de la citoyenneté par les non-nationaux**

- « Le cas de la citoyenneté de l'UE » (Catherine Withol de Wenden, Science Po Paris, Directrice de recherche CNRS) 12h00
- « Le cas de la citoyenneté administrative » (Christophe Testard, professeur à l'université de Clermont Ferrand) 12h30

#### **Débats**

## **Représenter les français de l'étranger**

- « La réforme de la représentation parlementaire des français de l'étranger » (Elise Fraisse, docteur en droit public Lyon 3) 14h30
- « Représenter les français de l'étranger », Monsieur le sénateur Christophe-André Frassa 15h00.
- « Les difficultés soulevées par la représentation des français de l'étranger », Olivia Richard, collaboratrice parlementaire, doctorante en droit public.

## **SOMMAIRE**

« Les rapports entre la représentation politique et la nationalité en Belgique », Marc Verdussen, **page 4**.

« L'exercice de la citoyenneté par les non nationaux : la citoyenneté européenne », Catherine Wihtol de Wenden, **page 21**.

« Etrangers et citoyenneté » (brèves observations sur la citoyenneté de l'Union), Philippe Blachère, **page 27**.

« L'unité de l'individu face au pouvoir : plaidoyer en faveur de la « citoyenneté administrative », Christophe Testard, **page 33**.

“Who Counts? The Legal and Political Debate Over Excluding Noncitizens From Electoral Districts in the United States”, Amanda Frost, **page 49**.

“La difficile représentation des français de l'étranger”, Olivia Richard, **page 58**.

# Les rapports entre la représentation politique et la nationalité en Belgique

Marc Verdussen

*Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Louvain*

*Directeur du Centre de recherche sur l'Etat et la Constitution*

En Belgique, les personnes de nationalité étrangère bénéficient-elles des droits de vote et d'éligibilité aux élections politiques ? La réponse à cette question passe, avant tout, par une disposition bien précise de la Constitution. Il s'agit de l'article 8 qui, à l'origine, se composait de deux alinéas. En vertu du premier alinéa, « *la qualité de Belge s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi civile* ». Le deuxième alinéa précise que « *la Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques, déterminent quelles sont, outre cette qualité, les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits* ». Ces deux alinéas avaient notamment pour objet de réserver aux seuls citoyens belges la jouissance des droits politiques et, partant, des droits électoraux.

Longtemps, les choses sont restées en l'état. A l'instar de la plupart de nos voisins européens, la Constitution belge imposait à l'étranger d'attendre qu'il « *ait apporté la preuve de sa volonté d'intégration à l'Etat-nation qui l'accueille avant de lui accorder la nationalité qui précède alors souvent la citoyenneté* »<sup>1</sup>.

La situation a évolué à partir de 1971. Nous nous proposons de décrire cette évolution par une triple approche : chronologique (I), analytique (II) et empirique (III).

## **I. Approche Chronologique**

Jusqu'en 1971, la question d'un éventuel élargissement de ces droits électoraux aux non-nationaux n'a pas vraiment été posée. A partir de 1971, on peut distinguer trois périodes.

---

<sup>1</sup> C. EMERI, « Electeur », in P. PERRINEAU et D. REYNIÉ (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, P.U.F., 2001, p. 337.

De 1971 à 1985, plusieurs propositions de lois ont été déposées sur le bureau de la Chambre des représentants, ou au Sénat, visant à étendre aux étrangers le droit de vote, voire d'éligibilité, aux élections communales<sup>2</sup>. Ces propositions se sont heurtées à une objection majeure de la section de législation du Conseil d'Etat qui, dans un avis donné le 22 octobre 1980, a souligné que le droit de vote des étrangers aux élections communales est subordonné à une révision préalable de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution<sup>3</sup>.

De 1985 à 1998, les parlementaires ayant pris acte de l'objection constitutionnelle du Conseil d'Etat, des propositions de déclarations de révision de l'article 8 de la Constitution<sup>4</sup> furent déposées sur le bureau tantôt de la Chambre des représentants tantôt du Sénat<sup>5</sup>.

Le 11 décembre 1998, l'article 8 de la Constitution est révisé<sup>6</sup>. Y est ajouté un alinéa 3, ainsi rédigé : « *Par dérogation à l'alinéa 2, la loi peut organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité belge, conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique* ».

Par-là, le Constituant a voulu permettre au législateur fédéral d'étendre, en partie, les droits électoraux à tous les citoyens de l'Union européenne. L'extension opérée par le Constituant est expressément justifiée par la nécessité de se conformer aux obligations internationales et supranationales de la Belgique. Or, le Traité de Maastricht sur l'Union européenne (1992) se limite à imposer aux Etats membres l'obligation d'octroyer aux ressortissants européens résidant sur leur territoire « *le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales* ». Seules les élections communales sont donc concernées par la

---

<sup>2</sup> Voy. X. MABILLE, « Droit de vote et nationalité », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1990, n° 1290, pp. 5-8.

<sup>3</sup> L'avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 22 octobre 1980, non publié à l'époque, a été reproduit en annexe d'un avis subséquent, donné le 16 avril 1986, sur une nouvelle proposition de loi accordant le droit de vote aux étrangers aux élections communales : *Doc. parl.*, Ch. repr., 1985-1986, n° 262/2, pp. 3-10.

<sup>4</sup> Toute révision du texte constitutionnel doit obéir à une procédure définie par l'article 195 de la Constitution. Une des règles inscrites au cœur de cette procédure procède de la volonté de répartir les révisions constitutionnelles sur deux législatures : dans un premier temps, une liste de dispositions sont déclarées révisables, ce qui a pour effet d'entraîner une dissolution de la Chambre des représentants et du Sénat, donc l'organisation d'élections ; dans un second temps, les nouvelles Chambres législatives sont habilitées, avec le pouvoir exécutif, à modifier les dispositions figurant dans la déclaration de révision.

<sup>5</sup> Voy. X. MABILLE, *op. cit.*, pp. 8-15.

<sup>6</sup> Voy. D. DELVAX, « La nationalité comme condition d'exercice des droits de vote et d'éligibilité », in *Les élections dans tous leurs états – Bilan, enjeux et perspectives*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 39-61 ; M. HOOGHE, « Kiesrecht en democratisering in België, 1831-1998. De nieuwe tekst van artikel 8 G.W. in historisch perspectief », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1999, pp. 589-597 ; B. LOUIS, « La genèse des réformes de 1998-1999 relatives à la citoyenneté et à la nationalité », *Administration publique*, 1999, pp. 122-148 ; X. MINY, H. ORBAN et S. VANDENBOSCH, « Les conditions d'électorat », in F. BOUHON et M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Larcier 2018, pp. 145-149 ; M. VERDUSSEN, « Les droits constitutionnels subséquents », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 2011, vol. 2, pp. 82-83.

révision constitutionnelle. En revanche, ce sont bien les droits de vote et d'éligibilité qui sont visés.

Ces droits peuvent donc être étendus par le législateur fédéral – il n'est pas contestable que c'est la loi fédérale qui est visée, et uniquement elle, en l'absence d'autres précisions du Constituant<sup>7</sup> – à tout ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne. Le 27 janvier 1999, une loi est adoptée en ce sens<sup>8</sup>. Elle recevra une première application lors des élections communales de 2000.

On ne peut manquer de relever que la Belgique a mis sept années avant de se conformer sur ce point au Traité de Maastricht, et ce pour des raisons de politique intérieure<sup>9</sup>. Ainsi, certains ont craint que l'octroi aux citoyens de l'Union européenne du droit de vote aux élections communales ne perturbe certains équilibres politiques, dans les communes de la Région bruxelloise mais aussi dans d'autres communes de la Région flamande à forte majorité francophone : « *Les électeurs communautaires ne vont-ils pas porter, pour la plupart, leurs suffrages sur des listes francophones, ne vont-ils pas consolider les majorités francophones qui existent déjà dans certaines communes pourtant qualifiées de flamandes, ne vont-ils pas mettre en péril les positions que les listes flamandes s'efforcent, depuis plus de trente ans, de préserver ?* »<sup>10</sup>. Ces craintes se sont très vite avérées infondées<sup>11</sup>.

Dans la foulée, voulant aller au-delà de ce qu'impose le droit de l'Union européenne, le Constituant a autorisé l'extension du droit de vote « *aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne* ». Un nouvel alinéa 4 a été intégré à l'article 8 de la Constitution : « *Le droit de vote visé à l'alinéa précédent peut être*

---

<sup>7</sup> Voy. l'avis de la section de législation L. 32.153/VR/2V.1V du 4 septembre 2001 sur une proposition de loi relative à l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections communales aux ressortissants non européens résidant en Belgique, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2000-2001, n° 2-548/2. Voy. égal. M. UYTENDAELE, *Trente leçons de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, Limal, Anthemis, 2014, p. 203, note 6.

<sup>8</sup> Loi du 27 janvier 1999 modifiant la loi du 19 octobre 1921 organique des élections provinciales, la nouvelle loi communale et la loi électorale communale, et portant exécution de la directive du Conseil de l'Union européenne n° 94/80/CE du 19 décembre 1994, *Moniteur belge*, 30 janvier 1999.

<sup>9</sup> Pourtant, dans l'avis donné le 6 mai 1992 sur l'avant-projet de loi portant approbation du Traité sur l'Union européenne, la section de législation du Conseil d'Etat avait objecté qu'une révision préalable de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution s'imposait, mais il n'a pas été suivi, le Traité de Maastricht ayant été ratifié sans révision constitutionnelle préalable (*Doc. parl.*, Ch. repr., 1991-1992, n° 482/1).

<sup>10</sup> F. DELPÉREÉ, *La démarche citoyenne*, Bruxelles, Labor, 1998, pp. 25-26. Voy. égal. F. DELPÉREÉ, « De la commune à l'Europe. L'émergence d'une citoyenneté multiple », in P. MAGNETTE (éd.), *De l'étranger au citoyen – Construire la citoyenneté européenne*, Bruxelles, De Boeck, 1997, p. 141.

<sup>11</sup> C. TENÉY et D. JACOBS, « Le droit de vote des étrangers en Belgique : le cas de Bruxelles », *Migrations Société*, 2007, n° 114, p. 153.

*étendu par la loi aux résidents en Belgique qui ne sont pas des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne, dans les conditions et selon les modalités déterminées par ladite loi ».*

Comme l'a souligné la section de législation du Conseil d'Etat, à la différence de l'alinéa 3, « *tel qu'il est rédigé, l'alinéa 4 de l'article 8 de la Constitution ne s'oppose pas à ce que le législateur scinde le droit de vote actif et le droit d'éligibilité* »<sup>12</sup>, ce qui signifie que, pour les étrangers non communautaires, il peut se limiter à ne leur accorder que le droit de vote, et non le droit d'éligibilité.

Le 19 mars 2004, à la suite de vives discussions qui ont menacé jusqu'à l'existence du Gouvernement fédéral, une loi a finalement été adoptée<sup>13</sup>. Elle recevra une première application lors des élections communales de 2006.

## **II. Approche Analytique**

On examine, scrutin par scrutin, le sort réservé à la condition de nationalité, par la Constitution ou par la législation.

### **1. Les élections fédérales**

Pour ce qui concerne la Chambre des représentants, les conditions d'électorat sont fixées par l'article 61, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution et par l'article 1<sup>er</sup> du Code électoral, adopté en vertu de l'article 63, § 4, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution. De la combinaison de l'article 61, alinéa 1<sup>er</sup>, et de l'article 8, alinéa 2, de la Constitution, il se déduit que le droit de vote est ici réservé aux Belges, quel que soit le mode d'attribution ou d'acquisition de la nationalité<sup>14</sup>. Il doit être satisfait à cette condition le jour où la liste des électeurs est arrêtée. Quant aux conditions d'éligibilité, elles sont fixées par l'article 64 de la Constitution, modifié

---

<sup>12</sup> Avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 36.118/VR du 27 novembre 2003 sur une proposition de loi visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2003-2004, n° 3-13/6.

<sup>13</sup> Loi du 19 mars 2004 visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers, *Moniteur belge*, 23 avril 2004. Sur les lois du 27 janvier 1999 et du 19 mars 2004, voy. B. RENAULD, « Le droit de vote des étrangers aux élections communales », *Journal des tribunaux*, 2006, pp. 578-579.

<sup>14</sup> Sur les causes entraînant la perte de la nationalité belge, voy. Code de la nationalité belge, art. 22. Une de ces causes est la déchéance de nationalité, visée aux art. 23, 23/1 et 23/2 de ce même Code. Voy. C.-L. CLOSSET et B. RENAULD, *Traité de la nationalité en droit belge*, 3<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 325-364.

à plusieurs reprises et la dernière fois le 6 janvier 2014. La possession de la nationalité belge est l'une de ces conditions. Précisons que ces dispositions ne sont pas révisables sous l'actuelle législature (2019-2024).

## 2. Les élections régionales

La Belgique, Etat fédéral, est composée de trois régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise. L'article 39 de la Constitution confie à une loi spéciale<sup>15</sup> le soin de créer des organes régionaux et de les composer de mandataires élus. En vertu de l'article 115, § 2, de la Constitution, « *sans préjudice de l'article 137, les organes régionaux visés à l'article 39, comprennent, pour chaque région, un Parlement* ». En vertu de l'article 116 de la Constitution, les parlements de région « *sont composés de mandataires élus* » (§ 1<sup>er</sup>) et, sauf application de l'article 137, chacun d'eux « *est composé de membres élus en qualité de membres du parlement de région concerné ou en qualité de membre d'un parlement de communauté* » (§ 2, al. 2). L'article 118, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution charge le législateur spécial de régler la composition des parlements régionaux, ainsi que les élections.

La composition du Parlement wallon, du Parlement flamand et du Parlement bruxellois a été réglée par le législateur spécial en exécution de ces dispositions constitutionnelles. Il a notamment prévu qu'il faut être Belge, tant pour être électeur que pour être éligible<sup>16</sup>.

Pouvons-nous en déduire qu'un élargissement aux étrangers du droit de vote ou/et du droit d'éligibilité – c'est dans la Région bruxelloise que, jusqu'à présent, cet élargissement a été le plus sérieusement envisagé<sup>17</sup> – passe uniquement par une modification de ces

---

<sup>15</sup> L'adoption de certaines lois fédérales est subordonnée à des majorités renforcées, fixées par l'article 4, alinéa 3, de la Constitution. Ces lois sont dites « spéciales », étant votées selon des modalités plus strictes que celles prévues pour l'adoption des lois ordinaires. En effet, elles requièrent la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des assemblées fédérales – la Chambre des représentants et le Sénat –, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés. Les majorités renforcées ainsi requises rendent inévitable une conciliation entre francophones et flamands dans les domaines qui doivent être réglés par des lois spéciales. Généralement, il s'agit de prolonger, en les précisant et en les complétant, les dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation des collectivités fédérées (composition et fonctionnement des organes, définition des attributions, fixation des moyens financiers, etc.). Le plus souvent, ces dispositions sont d'ailleurs dépourvues d'effet direct, l'intervention du législateur dit « spécial » étant la condition même de leur applicabilité. Les domaines réglés par les lois spéciales sont parmi les plus étroitement liés au clivage communautaire entre les francophones et les flamands.

<sup>16</sup> Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 24bis, § 1<sup>er</sup>, et 25, § 1<sup>er</sup>; loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 12, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, et 13, al. 1<sup>er</sup>. Pour ce qui concerne le Parlement de la Communauté germanophone, voy. Loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, art. 3, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>.

<sup>17</sup> Plusieurs propositions de résolution relatives aux droits électoraux des personnes de nationalité étrangère pour les élections régionales ont été déposées sur le bureau du Parlement bruxellois. Voy. égal. P. VAN PARIJS, *Belgium, une utopie pour notre temps*, Bruxelles, Académie

dispositions ? Une telle conclusion serait hâtive. En effet, si le législateur spécial est bien compétent pour énumérer et définir les conditions d'électorat et d'éligibilité, il ne peut exercer cette compétence que dans le respect de la Constitution. Or, rappelons-le, l'alinéa 3 de l'article 8 de la Constitution n'autorise le législateur à accorder le droit de vote aux étrangers communautaires que « *conformément aux obligations internationales et supranationales de la Belgique* ». Et à l'alinéa 4, qui autorise le législateur à accorder le droit de vote aux étrangers non communautaires, il est question du « *droit de vote visé à l'alinéa précédent* ».

Les « *obligations internationales et supranationales de la Belgique* » dont il est question à l'article 8, alinéas 3 et 4, figurent à l'article 19-1 du Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée de 2002), ainsi rédigé : « *Tout citoyen de l'Union résidant dans un Etat membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un Etat membre le justifient* ».

Cette disposition trouve son origine dans l'article 8B-1 du Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992. Ultérieurement, elle est devenue l'article 22-1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

En exécution de l'article 8B-1, une directive a été adoptée le 19 décembre 1994. Il s'agit de la directive 94/80/CE du Conseil fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité<sup>18</sup>. Cette directive est toujours applicable.

---

royale de Belgique, 2018, p. 152 : « *Un tiers de la population adulte bruxelloise est actuellement privée du droit de vote aux élections régionales. Il s'agit majoritairement de citoyens européens, dont beaucoup se sentent très bruxellois mais pas du tout belges et n'ont aucune raison de changer de nationalité. (...) La Région bruxelloise a besoin d'eux. Seuls des habitants pleinement reconnus comme citoyens sont susceptibles de s'engager au service de leur cité* ».

<sup>18</sup> JOCE, n° L 368 du 31/12/1994, pp. 38-47.

Force est de constater que l'article 19-1 du Traité instituant la Communauté européenne et l'article 22-1 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, mais aussi par la force des choses la directive 94/80/CE, ne concernent que les élections municipales, donc en Belgique les élections communales. On précisera qu'en vertu de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, b, de la directive, par « *élections municipales* », il faut entendre « *les élections au suffrage universel direct visant à désigner les membres de l'assemblée représentative et, le cas échéant, selon la législation de chaque État membre, le chef et les membres de l'exécutif d'une collectivité locale de base* ». Quant à l'expression « *collectivité locale de base* », elle désigne, en vertu de l'article 2, § 1<sup>er</sup>, a, de la directive, « *les entités administratives figurant à l'annexe qui, selon la législation de chaque État membre, ont des organes élus au suffrage universel direct et sont compétentes pour administrer, au niveau de base de l'organisation politique et administrative, sous leur propre responsabilité, certaines affaires locales* ». L'annexe à la directive précise qu'aux fins de l'article 2 § 1<sup>er</sup>, a, la « *collectivité locale de base* » est, pour la Belgique, « *la commune* ».

Aujourd'hui, l'on doit également se référer à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, dont l'article 40 dispose que « *tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État* »<sup>19</sup>.

Il en résulte que la dérogation à la condition de nationalité belge apportée par le Constituant le 11 décembre 1998 est limitée aux seules élections communales, à l'exclusion des élections régionales. Voilà pourquoi, en réglant les droits de vote et d'éligibilité aux élections régionales, le législateur spécial doit impérativement respecter la condition de nationalité belge prévue par l'article 8 de la Constitution.

Pour qu'il en soit autrement, deux solutions sont envisageables.

La première solution consiste à réviser l'article 8 de la Constitution, afin d'y insérer une dérogation à la condition de la nationalité belge pour les élections régionales et ainsi

---

<sup>19</sup> Voy. P. BLACHER, « Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales », in F. PICOD et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2018, pp. 855-871.

d'aller au-delà de ce qu'imposent actuellement les « *obligations internationales et supranationales de la Belgique* »<sup>20</sup>. Or, on l'a déjà souligné, l'article 8 n'est pas actuellement révisable.

La seconde solution – beaucoup plus illusoire – consiste à faire modifier le droit de l'Union européenne. Le jour où le droit de vote, voire le droit d'éligibilité, feront l'objet d'obligations imposées par la législation européenne pour les élections régionales, ces obligations entreront dans la catégorie des « *obligations internationales et supranationales de la Belgique* » visées par l'article 8, alinéa 3, de la Constitution. A l'instar des élections communales, le législateur fédéral – il s'agirait ici du législateur spécial – aura alors l'obligation d'accorder les droits de vote et d'éligibilité aux étrangers communautaires (article 8, alinéa 3) et il aura la possibilité de leur accorder ces droits, voire le seul droit de vote, aux étrangers non communautaires (article 8, alinéa 4).

En revanche, compte tenu de la définition que donne la directive 94/80/CE de la notion de « *collectivité locale de base* », il paraît difficile d'envisager de modifier l'annexe de la directive pour y englober, outre la commune, la région. Pour ne prendre qu'un point de comparaison, s'agissant de l'Allemagne, Etat fédéral lui aussi, les *Länder* ne sont pas considérés comme des collectivités locales de base.

Imaginons qu'une de ces deux solutions se réalise. Le législateur spécial pourrait alors envisager de moduler les conditions relatives aux droits de vote et d'éligibilité en prévoyant des différences entre étrangers communautaires et étrangers non communautaires, comme cela a été fait pour les élections communales, notamment en ce qui concerne la condition de résidence<sup>21</sup>. Il sera cependant attentif au fait que toute différence de traitement doit être susceptible d'une justification objective et raisonnable, selon l'interprétation constante que la Cour constitutionnelle donne au principe d'égalité et de non-discrimination des articles 10 et 11 de la Constitution.

---

<sup>20</sup> B. RENAULD, « Le droit de vote des étrangers aux élections communales », *op. cit.*, p. 578.

<sup>21</sup> Voy. *infra*.

L'octroi du droit de vote aux personnes de nationalité étrangère pour les élections régionales pourrait-il être réglé par chaque région, chacune pour ce qui la concerne, au titre de l'autonomie constitutive<sup>22</sup> ? C'est le cas dans certains Etats fédéraux<sup>23</sup>. Pour ce qui concerne la Belgique, on souligne qu'il revient au législateur fédéral de régler, à des majorités spéciales, l'élection, la composition et le fonctionnement des parlements régionaux, ainsi que la composition et le fonctionnement des gouvernements de communauté et de région<sup>24</sup>. Cette règle est assortie, depuis 1993, d'un tempérament : le législateur spécial désigne les matières qui, sur ces points, pourront être réglées par les régions elles-mêmes, chacune pour ce qui la concerne<sup>25</sup>. La liste des matières ainsi désignées par le législateur spécial est limitative. Dans ces matières, la Région wallonne et la Région flamande agissent par des décrets adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés et à la condition que la majorité des membres du Parlement concerné soit présente<sup>26</sup>. La Région bruxelloise agit, quant à elle, par des ordonnances adoptées, non seulement à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, mais également à la majorité absolue des suffrages dans chaque groupe linguistique<sup>27</sup>.

Force est de constater que, dans l'état actuel des choses, la détermination des conditions d'électorat et d'éligibilité aux élections régionales ne fait pas partie des matières que le législateur spécial considère comme relevant de l'autonomie constitutive des différents législateurs régionaux. A l'avenir, et à condition que l'article 8 de la Constitution soit préalablement révisé dans le sens indiqué ci-dessus, le législateur spécial pourrait renoncer à régler lui-même ces conditions, donc aussi la condition de nationalité, et à laisser aux régions le soin de s'en occuper, chacune pour ce qui la concerne. A cette fin, il est

---

<sup>22</sup> Dans l'Etat fédéral belge, les collectivités fédérées jouissent d'une autonomie dite « constitutive » qui leur permet de régler elles-mêmes, chacune pour ce qui la concerne, des aspects déterminés (donc limités) de l'organisation de leurs institutions et du fonctionnement de celles-ci. Dans la mesure où les communautés et régions n'ont pas le pouvoir de faire œuvre constituante, en adoptant des textes constitutionnels, l'autonomie constitutive n'est en rien une autonomie constitutionnelle ou constituante. Certains préfèrent d'ailleurs parler d'autonomie « organisationnelle ».

<sup>23</sup> En Suisse, par exemple, l'octroi du droit de vote aux personnes de nationalité étrangère pour les élections cantonales relève de la compétence de chaque canton. Cependant, seuls deux des vingt-six cantons en ont décidé ainsi. Dans le Canton du Jura, la loi sur les droits politiques du 28 octobre 1978 prévoit, en son article 3, alinéa 1<sup>er</sup>, que « *les étrangers domiciliés en Suisse depuis dix ans et dans le Canton depuis un an sont électeurs en matière cantonale* ». Ils ne sont pas, en revanche, éligibles. Dans le Canton de Neuchâtel, la Constitution du Canton du 24 septembre 2000, en son article 37-1, va dans le même sens, avec cette nuance qu'il suffit ici d'être domicilié dans le Canton depuis au moins cinq ans (voy. P. MAHON et B. PULVER, « Droits politiques des étrangers et constitutions cantonales », *Revue de droit administratif et de droit fiscal*, 2001, pp. 197-234). Les étrangers concernés ne sont pas pour autant éligibles. Dans d'autres cantons, des initiatives populaires ont été prises visant à introduire le droit de vote des étrangers au niveau cantonal, mais elles ont été rejetées. Ce fût le cas dans les cantons de Bâle (2010), de Glaris (2010), du Vaud (2011) et de Schaffhouse (2014).

<sup>24</sup> Constitution, art. 118, § 1<sup>er</sup>, et art. 123, § 1<sup>er</sup>.

<sup>25</sup> Constitution, art. 118, § 2, al. 1<sup>er</sup> et 3, et art. 123, § 2, al. 1<sup>er</sup> et 3.

<sup>26</sup> Constitution, art. 118, § 2, al. 1<sup>er</sup> et 3, et art. 123, § 2, al. 1<sup>er</sup> et 3.

<sup>27</sup> Constitution, art. 118, § 2, al. 2, et art. 123, § 2, al. 2 ; loi spéciale sur les institutions bruxelloises, art. 28, al. 4.

indispensable qu'il soit précisé, lors de la modification de l'article 8, que l'habilitation à déroger à la condition de nationalité pour les élections régionales est ouverte à tous les législateurs, et pas seulement au législateur fédéral comme c'est le cas pour les élections communales (*voy. supra*).

### **3. Les élections provinciales**

On l'a dit, les élections provinciales ne sont pas visées par l'article 8, alinéas 3 et 4, de la Constitution. Elles restent donc soumises à la condition de nationalité belge imposée par l'article 8, alinéa 2. Ainsi, pour ce qui concerne les provinces flamandes, l'article 10 du décret électoral local et provincial de 8 juillet 2011 requiert la qualité de Belge. Et, pour ce qui concerne les provinces wallonnes, cette qualité est exigée par l'article L4121-1, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

### **4. Les élections communales**

Peuvent acquérir la qualité d'électeur aux élections communales, les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne qui, hormis la nationalité, réunissent les autres conditions de l'électorat (être âgé de dix-huit ans accomplis, avoir son domicile principal sur le territoire de la commune et ne pas avoir été privé du droit de vote) et qui ont manifesté leur volonté d'exercer le droit de vote<sup>28</sup>.

Peuvent également acquérir la qualité d'électeur aux élections communales, les ressortissants d'Etats non membres de l'Union européenne qui, hormis la nationalité, réunissent les autres conditions de l'électorat et qui, eux aussi, ont manifesté leur volonté d'exercer le droit de vote<sup>29</sup>.

Dans les deux cas, l'étranger ne fait donc pas d'office l'objet d'une inscription préalable. Il doit entreprendre une démarche volontaire, en introduisant une demande écrite visant à participer au vote. Concrètement, il s'agit de remplir un formulaire mis gratuitement à sa disposition par l'administration communale de sa résidence et de le

---

<sup>28</sup> Loi électorale communale, art. 1bis, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, tel qu'inséré par la loi précitée du 27 janvier 1999.

<sup>29</sup> Loi électorale communale, art. 1ter, alinéa 1<sup>er</sup>, tel qu'inséré par la loi précitée du 19 mars 2004.

déposer au plus tard le 1<sup>er</sup> août de l'année au cours de laquelle ont lieu les élections (le deuxième dimanche du mois d'octobre), date à laquelle est arrêtée la liste des électeurs<sup>30</sup>.

S'il ne répond pas aux conditions légales, l'étranger recevra une décision motivée en ce sens. Il dispose alors de dix jours pour introduire auprès des mêmes autorités communales une réclamation faisant valoir ses objections. En cas de maintien de la décision de refus, l'intéressé dispose de huit jours pour interjeter appel auprès de la cour d'appel compétente. Aucun recours n'est possible contre l'arrêt de la cour d'appel.

S'il répond aux conditions légales, l'étranger se verra notifier, par une lettre recommandée à la poste, la décision des autorités communales de l'inscrire sur les listes électorales. La demande ne doit pas être reformulée à l'occasion de chaque scrutin. En effet, l'inscription reste valable tant que l'intéressé demeure en Belgique et remplit les conditions de l'électorat et à condition qu'il ne renonce pas à sa qualité d'électeur.

Dans ce cas, il est assimilé à tout autre électeur, en ce compris sur le caractère contraignant du vote. En effet, selon l'article 7.2 de la directive européenne 94/80/CE, citée ci-avant, si le vote est obligatoire dans l'Etat de résidence, cette obligation s'étend aux citoyens européens qui ont fait la demande de participer au vote. En clair, le citoyen européen est tenu de voter si et quand, ayant déclaré vouloir voter, il a été inscrit sur la liste des électeurs. A défaut de remplir son obligation, il risque de se voir infliger des sanctions pénales identiques à celles qui s'appliquent aux Belges.

Au-delà de ces règles communes, les étrangers communautaires et les étrangers non communautaires font l'objet d'un traitement différent de la part du législateur.

D'une part, l'étranger communautaire jouit du droit de vote s'il est inscrit au registre de la population de la commune à la date à laquelle la liste des électeurs est arrêtée<sup>31</sup>, tandis que l'étranger non communautaire, pour jouir du même droit, doit en outre « *faire valoir au moment de l'introduction de la demande cinq années ininterrompues de résidence principale*

---

<sup>30</sup> Voy. C.C., arrêt n° 18/2020 du 6 février 2020.

<sup>31</sup> Loi électorale communale, art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, et § 2.

*en Belgique couvertes par un séjour légal* »<sup>32</sup>. Une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 30 janvier 2006<sup>33</sup> énumère les titres de séjour qui doivent être acceptés comme preuve du séjour légal. Il est précisé qu'en ce qui concerne les réfugiés reconnus, la période entre l'introduction de la demande d'asile et la décision positive de reconnaissance doit être prise en compte pour le calcul des cinq années. La condition de la résidence légale de plus de cinq ans sur le territoire semble procéder de l'idée que la citoyenneté est tributaire d'une intégration éprouvée dans la société. Mais, s'interroge Matthieu Lys, « *n'est-il pas trop difficile, voire dangereux, de déterminer les critères d'une intégration réussie ? Ces questions sont délicates. Elles touchent, sans doute, aux fondements des relations entre les personnes vivant sur le territoire d'un Etat entre elles, et aux fondements de leurs relations avec les autorités. Mais elles méritent d'être posées* »<sup>34</sup>.

D'autre part, à la différence de l'étranger communautaire, l'étranger non communautaire doit déclarer formellement s'engager « *à respecter la Constitution, les lois du peuple belge et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». L'exigence d'une telle déclaration prête sérieusement le flanc à la critique. Cette exigence est discriminatoire, n'étant exigée ni des électeurs belges, ni des ressortissants communautaires.

Par ailleurs, et toujours aux élections communales, seuls les étrangers communautaires jouissent du droit d'éligibilité et donc de la plénitude des droits électoraux communaux<sup>35</sup>.

## **5. Les élections européennes**

Si l'on interprète l'article 8, alinéas 1 et 2, de la Constitution, non pas comme « *une sorte de principe général de droit public qui vise à réserver aux Belges l'exercice de l'un quelconque des droits politiques dont ils pourraient avoir le bénéfice sur le territoire de la Belgique* », mais plutôt comme une disposition qui « *réserve aux Belges le droit de participer*

---

<sup>32</sup> Loi électorale communale, art. 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>.

<sup>33</sup> Circulaire relative à l'inscription des citoyens étrangers qui résident en Belgique et qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne comme électeurs en prévision du renouvellement ordinaire des conseils communaux, *Moniteur belge*, 3 février 2006.

<sup>34</sup> M. Lys, « Les droits constitutionnels des étrangers », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, op. cit., vol. 2, p. 611.

<sup>35</sup> Loi électorale communale, art. 65, al. 1<sup>er</sup>.

aux élections auxquelles la Constitution fait par ailleurs référence, soit aux élections législatives et aux élections dans les collectivités locales », il faut alors admettre que, pour l'élection du Parlement européen, la Constitution ne s'oppose pas à l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants étrangers<sup>36</sup>.

En vertu de la loi relative à l'élection du Parlement européen, pour être électeur il faut être Belge<sup>37</sup>, étant précisé que peuvent acquérir la qualité d'électeur et être admis à exercer leur droit de vote en faveur de candidats figurant sur des listes belges, les ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne qui, hormis la nationalité, réunissent les autres conditions d'électorat et qui ont manifesté leur volonté d'exercer leur droit de vote en Belgique<sup>38</sup>. Pour pouvoir être inscrites sur la liste des électeurs, ces personnes doivent introduire auprès de la commune où elles ont établi leur résidence principale une demande écrite précisant leur nationalité, l'adresse de leur résidence principale et, le cas échéant, la commune, la circonscription électorale ou le poste diplomatique ou consulaire de l'Etat membre d'origine sur la liste électorale duquel elles ont été inscrites en dernier lieu<sup>39</sup>. Dans cette demande, la personne concernée doit préciser qu'elle n'exercera son droit de vote que pour une liste belge et qu'elle n'est pas déchue du droit de vote dans son Etat d'origine.

## **6. Les consultations populaires**

En Belgique, la Constitution n'autorise l'organisation de consultations populaires – et non de référendums<sup>40</sup> – qu'à trois niveaux de pouvoir : communal, provincial et régional.

En ce qui concerne les consultations populaires communales et provinciales, l'article 41 de la Constitution contient un alinéa 5, inséré en 1999 et modifié en 2005 puis en 2014, qui prévoit que c'est à chaque région qu'il revient de régler les modalités et l'organisation de ces consultations. C'est ainsi qu'en Région wallonne, par exemple, le Code wallon de la

---

<sup>36</sup> F. DELPÉRÉE, « La participation des citoyens. Perspectives belges et européennes », *Annales de droit de Louvain*, 1983, pp. 341-342 ; Id., « Le citoyen est aussi un homme politique », *Revue générale*, n° 4, 1995, p. 33.

<sup>37</sup> Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, art. 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1°.

<sup>38</sup> Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, art. 1<sup>er</sup>, § 2, al. 1<sup>er</sup>, 2°.

<sup>39</sup> Loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, art. 1<sup>er</sup>, § 3, al. 1<sup>er</sup> et 2.

<sup>40</sup> Le référendum et la consultation populaire sont deux procédés distincts. Par un référendum, il s'agit d'inviter la population à prendre elle-même une décision, en posant un acte de volonté. Le procédé est décisoire. Par une consultation populaire, il s'agit d'inviter la population à exprimer son avis sur une question que lui soumet une autorité politique. Le procédé n'est pas décisoire, mais consultatif. La décision finale relève de la seule autorité.

démocratie locale et de la décentralisation consacre ses articles L1141-1 à L1141-13 aux consultations populaires communales. Quant aux consultations populaires provinciales, elles font l'objet des articles 115 à 126 du décret régional du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes. Ces différentes dispositions ne subordonnent pas la participation à la qualité de Belge.

C'est en 1999 que la loi fédérale sur la consultation populaire communale – à l'époque la matière n'était pas encore de la compétence des régions – a été modifiée à l'effet d'étendre le droit de participation à tous les habitants de la commune, quelle que soit leur nationalité. Cette modification répondait aux vives critiques qu'avait suscitées la restriction originaire. Des critiques que le professeur Francis Delpérée exprimait en ces termes : « *Là spécialement où il s'agit de demander à la population d'un quartier, d'une commune ou d'un groupe de communes son avis sur des questions comme celles de l'aménagement du territoire, de l'installation des infrastructures ou des équipements collectifs, ou encore du fonctionnement des services publics, l'on n'aperçoit pas pour quelle raison dirimante les usagers, les administrés, les habitants ne seraient pas tous consultés aux fins de mieux éclairer l'autorité publique* »<sup>41</sup>. Plusieurs auteurs avaient même été jusqu'à suspecter la loi d'être discriminatoire, au sens constitutionnel du terme, et présager une intervention du juge constitutionnel<sup>42</sup>.

En ce qui concerne les consultations populaires régionales, l'article 39*bis* de la Constitution, inséré en 2014, par analogie avec les niveaux provincial et communal, habilite les régions à régler les modalités et l'organisation des consultations populaires dans les matières régionales. En Région wallonne, un décret spécial instituant la consultation populaire a été adopté le 19 juillet 2018<sup>43</sup>. La nationalité belge ne figure pas parmi les conditions de participation exigées par le décret spécial : il suffit d'habiter sur le territoire de la Région wallonne.

---

<sup>41</sup> F. DELPÉRÉE, *Les droits politiques des étrangers*, Paris, P.U.F., 1995, p. 83. Du même auteur, voy. égal. « De la commune à l'Europe. L'émergence d'une citoyenneté multiple », *op. cit.*, p. 137.

<sup>42</sup> Voy. P. BOUCQUEY, « La Cour d'arbitrage et la protection des droits fondamentaux de l'étranger », *Annales de droit de Louvain*, 1996, p. 322 ; F. TULKENS, « La consultation populaire communale. Commentaires et réflexions sur la loi du 10 avril 1995 », *Journal des tribunaux*, 1985, p. 731.

<sup>43</sup> *Moniteur belge*, 28 septembre 2018.

Dans un avis donné préalablement à l'adoption du décret spécial, la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé que l'initiative d'une consultation populaire et la participation à celle-ci doivent être réservées aux électeurs, et ne peuvent bénéficier à tous les habitants de la Région wallonne<sup>44</sup>. Elle a fait valoir notamment que le droit de participer à une consultation populaire qui relève « *de la souveraineté interne et externe doit être considéré comme un droit politique. En effet, en participant à une consultation populaire régionale, le citoyen prend part à l'exercice des pouvoirs au sens de l'article 33 de la Constitution et exerce un droit politique au sens de l'article 8 de la Constitution* ». Bref, à son estime, l'article 39bis de la Constitution ne permet pas de déroger à l'article 8 de la Constitution, aux termes duquel la « *qualité de Belge* » est requise pour exercer des droits politiques.

Cette opinion du Conseil d'Etat suscite une question controversée : le droit de participer à une consultation populaire est-il un droit politique, au sens de l'article 8 de la Constitution ? Un droit politique est un droit qui permet à celui qui en est titulaire « *de participer à l'exercice du pouvoir ou de la puissance publique, c'est-à-dire de prendre part à l'exercice de la souveraineté étatique* »<sup>45</sup>. Cette définition ouvre la porte à diverses approches des droits politiques : *sensu lato* et *sensu stricto*. Dans cette seconde approche, l'article 8 ne vise que deux droits politiques : le droit d'élire (électorat) et le droit d'être élu (éligibilité) aux élections politiques.

Si l'on considère qu'il existe un doute sur la question de savoir si l'article 8 de la Constitution trouve ici à s'appliquer, il faut admettre qu'en toute hypothèse, la volonté du pouvoir constituant, en adoptant l'article 39bis, a été de laisser aux régions « *une large marge d'appréciation* », hormis quelques balises relatives pour l'essentiel aux matières pouvant faire l'objet d'une consultation régionale. A cet égard, prenant appui sur les avis unanimes d'experts qu'il a consultés, le Parlement wallon a, entre autres arguments, jugé non fondée l'affirmation selon laquelle l'article 39bis de la Constitution n'offre pas un fondement suffisant permettant de déroger à l'article 8 de la Constitution qui réserve

---

<sup>44</sup> Avis n° 59.889/2 du 14 septembre 2016 sur une proposition de décret spécial instituant la consultation populaire, *Doc. parl.*, Parl. w., 2015-2016, n° 559-2, dans lequel la section de législation renvoie à l'avis qu'elle a rendu en Assemblée générale le 10 mars 2015 (avis n° 56.970/ AG/2 du 10 mars 2015 sur une proposition de décret spécial mettant en œuvre l'article 39bis de la Constitution en vue d'instituer la consultation populaire au niveau régional, *Doc. parl.*, Parl. w., 2014-2015, n° 79-2).

<sup>45</sup> Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge – Fondements et institutions*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 289.

l'exercice des droits politiques aux seuls Belges. Il a souligné que l'article 39bis ne prévoit pas de restriction quant à la manière de fixer les modalités et l'organisation des consultations populaires. De telle sorte qu'il permet de considérer qu'il y a là une révision implicite de l'article 8 de la Constitution<sup>46</sup>.

Dans une étude approfondie consacrée au décret spécial de la Région wallonne du 19 juillet 2018, Anne-Sophie Bouvy et Aurélie Héraut écrivent que « *sur un plan plus politique et philosophique, l'ouverture dont a fait preuve le législateur spécial wallon dans la définition des titulaires du droit de participation aux consultations populaires régionales nous semble salutaire. Comment, en effet, justifier que des habitants de la Région wallonne ne soient pas habilités à donner leur avis sur une question qui concerne des matières régionales et qui est susceptible de les intéresser directement alors qu'ils ont fait le choix de s'y installer et d'y vivre en société ?* »<sup>47</sup>.

### **III. Approche empirique**

Lors des élections communales de 2018, sur 748.267 électeurs potentiels ayant la nationalité d'un autre Etat membre de l'Union européenne, 130.559 ont été inscrits à leur demande sur la liste des électeurs, ce qui correspond à un pourcentage de 17,45 %. Ce chiffre traduit une légère baisse par rapport aux élections communales de 2012 (18,48 %). Les 17,45 % d'électeurs communautaires se distribuent de la manière suivante entre les trois régions : 11,58 % en Région flamande, 16,75 % en Région bruxelloise et 25,88 % en Région wallonne.

Pour ce qui concerne les électeurs potentiels ayant la nationalité d'un Etat non membre de l'Union européenne, et toujours pour les élections communales de 2018, sur un nombre total de 194.593, 29.557 ont été inscrits à leur demande sur la liste des électeurs, ce qui correspond à un pourcentage de 15,19 %. Ce chiffre traduit une légère hausse par rapport aux élections communales de 2012 (14,02 %). Les 15,19 % d'électeurs non

---

<sup>46</sup> Compte-rendu intégral de la Commission spéciale du renouveau démocratique du 28 juin 2018, *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, C.R.I.C. n° 170, pp. 4-5.

<sup>47</sup> A.-S. BOUVY et A. HERAUT, « La consultation populaire en Région wallonne », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2019, p. 18.

communautaires se distribuent de la manière suivante entre les trois régions : 9,50 % en Région flamande, 19,27 % en Région bruxelloise et 20,47 % en Région wallonne.

Une étude menée par Louise Nikolic<sup>48</sup>, dans le cadre du Centre d'étude de la vie politique (CEVIPOL) de l'Université de Bruxelles, établit que le climat dans la commune et la qualité des contacts avec l'administration communale ont un impact significatif sur le taux d'inscription des étrangers aux élections communales. L'étude démontre que plus les communes et les associations locales organisent des actions d'information et de sensibilisation concernant le droit de vote des étrangers, plus le taux d'inscription est élevé. En particulier, le contact direct avec les résidents étrangers, la communication proactive de la commune, ainsi que la sensibilisation via des 'multiplicateurs' (entre autres des leaders et bénévoles locaux), augmentent la participation aux élections communales.

\*

Là où elle est organisée, l'extension du droit de vote aux étrangers confirme l'émergence progressive d'une « *dissociation entre le suffrage et la citoyenneté* »<sup>49</sup>. D'aucuns déplorent cependant la frilosité de la Constitution belge, qui « *s'est contentée d'ouvrir les portes de la citoyenneté communale* »<sup>50</sup> et n'a qu'entrouvert celles de la citoyenneté provinciale et régionale se limitant aux seules consultations populaires. Les autres scrutins prévus par la Constitution ne sont pas visés. Or, « *la démocratie ne désigne pas seulement la relation entre le pouvoir et le peuple national conçu abstraitement, mais les relations entre le pouvoir et la population concrète qui compose la communauté politique* », ce qui signifie que « *l'exercice du pouvoir démocratique n'est légitime que s'il est justifié par et auprès des gens sur lesquels il est exercé, qu'ils soient ou non des nationaux* »<sup>51</sup>. En Belgique, la rupture entre citoyenneté et nationalité est amorcée, mais non consommée. A l'heure où, plus que jamais, on réfléchit à ce que pourrait être le monde de demain, ce dossier doit impérativement être mis à l'ordre du jour.

---

<sup>48</sup> L. NIKOLIC, *Registration of Foreign Residents for Municipal Elections: A Mixed Methods Study of the 2012 Municipal Elections in Belgium*, Thèse de doctorat soutenue le 20 octobre 2017.

<sup>49</sup> F. AUDREN et F. BLUCHE, « Suffrage », in D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, P.U.F., 2003, p. 1451.

<sup>50</sup> F. DELPÉRÉE, « Nouveaux aspects de la citoyenneté », *Bulletin de la Classe des Lettres*, Académie Royale de Belgique, 2004, p. 271.

<sup>51</sup> J. PITZEYS, « Démocratie et citoyenneté », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017, n° 88, p. 84.

## **L'exercice de la citoyenneté par les non nationaux : la citoyenneté européenne**

Catherine Wihtol de Wenden

*Directrice de recherche émérite au CNRS, CERI, Sciences Po*

Citoyenneté, nationalité et droits politiques ont souvent été associés dans l'opinion publique et dans le droit, bien que plusieurs épisodes historiques aient montré qu'ils ont pu être dissociés, hiérarchisés, conditionnels et que la nationalité n'a pas toujours été la clé d'entrée dans la citoyenneté. Celle-ci a d'ailleurs longtemps été censitaire et limitée aux hommes avant de devenir universelle. En ce sens la citoyenneté européenne, qui, à l'échelon européen, dissocie la citoyenneté de la nationalité ne fait que reprendre une philosophie plus ancienne (on peut être citoyen sans être national et certains nationaux n'ont pas toujours été citoyens) tout en innovant par l'inscription de la mobilité au cœur de la citoyenneté moderne.

### **Évolution de la relation entre citoyenneté, nationalité et droits politiques**

La citoyenneté a connu une profonde évolution au cours des deux derniers siècles : considérée comme une qualité au temps de la révolution française, elle pouvait être attribuée à des étrangers ayant participé aux événements de celle-ci (comme Thomas Paine ou Anacharsis von Cloutz, conventionnels) ou s'étant illustrés, comme dans la constitution de 1793 (jamais appliquée), par leurs actes (« nourrir un vieillard ou élever un enfant »). Son exercice, initialement limité aux hommes payant un impôt, le cens, est devenu universel pour les hommes en 1848, date à laquelle les esclaves ont obtenu également leur libération en France. Elle a été fermée à certaines catégories comme les condamnés privés des droits civiques, les malades mentaux, les militaires sous la III<sup>ème</sup> république (l'armée, dite « la grande muette ») et les femmes, dont le droit de vote n'a été reconnu qu'en 1944, car soupçonnées d'être sous l'influence de l'Eglise. En 1974, l'âge de l'accès à la majorité a été abaissé de 21 à 18 ans, avec accès immédiat au vote. En 1992, le traité de Maastricht, en définissant la citoyenneté européenne, a accordé aux étrangers de l'Union européenne la citoyenneté et l'éligibilité locales pour les Européens de l'Union résidant dans un autre pays européen que le leur<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Catherine Wihtol de Wenden, *La citoyenneté européenne*. Paris, Presses de Sciences Po, 1997

Cette disposition était au cœur d'un débat sur la dissociation entre la citoyenneté et la nationalité. En France, on a pu être citoyen sans être national, comme on l'a vu et national sans être citoyen (ce fut le cas en Algérie pour les Juifs avant le décret Crémieux de 1870, les musulmans qui faisaient partie dans ce territoire du deuxième collège électoral, des déçus de leurs droits civiques par décision de justice, des mineurs...), mais le thème a pris un tour nouveau en Europe, avec la revendication du droit de vote local pour tous les étrangers, dès 1975. Aujourd'hui, quinze pays européens sur 28 (27 aujourd'hui) ont accordé le droit de vote (et souvent aussi l'éligibilité) aux étrangers non communautaires : dès 1975 la Suède, puis le Danemark (1981), les Pays Bas (1985), par conviction démocratique. Le Royaume Uni accorde l'électorat et l'éligibilité locale et nationale à tous les ressortissants du Commonwealth résidant sur son territoire et la Suisse s'est illustrée, dès 1848, en accordant ce droit dans le canton de Neuchâtel, élargissant ensuite ce droit à d'autres cantons. La reconnaissance des droits politiques n'est pas une alternative dans les pays de droit du sang qui accordent difficilement la nationalité aux nouveaux venus, car il n'y a pas de coïncidence entre les pays ouverts au droit de vote des étrangers et restrictifs quant à l'accès à la nationalité : des pays de droit du sang comme l'Italie et pendant longtemps l'Allemagne, n'ont pas accordé le droit de vote aux étrangers non Européens et des pays de droit du sol, comme le Royaume Uni et l'Irlande, sont aussi des pays ouverts aux droits politiques des citoyens du Commonwealth ou à tous les étrangers, comme la Nouvelle Zélande.

L'accès à la nationalité est souvent une composante de la citoyenneté. On distingue les pays de droit du sol des pays de droit du sang. La plupart des pays européens, (sauf le Royaume Uni et l'Irlande), sont, depuis des années 2000, des pays mixtes de droit du sol et de droit du sang, comme la France depuis 1889, après avoir longtemps été des pays de droit du sang. Le droit du sol est établi sur le pays de naissance, comme aux Etats-Unis ou au Canada. Le droit du sang, fondé sur l'origine des parents, régit l'accès à la nationalité dans tous les pays d'islam et les pays asiatiques : il est ainsi particulièrement difficile de devenir Chinois ou Japonais. Certains sont privés de nationalité dans le monde, comme les apatrides (quelques 13 millions), du fait de guerres et de successions d'Etats, d'autres de la citoyenneté, politique, mais aussi économique et sociale, comme les sans-papiers.

**La citoyenneté européenne, une citoyenneté moderne, fondée sur la mobilité**

Le traité de Maastricht, en son article 8, énonce, en 1992, les fondements de la citoyenneté européenne. Il s'agit d'une citoyenneté qui attribue des droits (liberté de circulation, d'installation et de travail au sein de l'Union européenne pour les Européens de l'Union, droits politiques locaux pour les résidents européens non citoyens dans les pays de l'Union, électorat et éligibilité au Parlement européen, droit de s'adresser au médiateur européen, à la Cour de Justice de l'Union européenne et de se faire représenter diplomatiquement par un pays européen lorsque son pays n'est pas représenté à l'étranger, droit d'adresser une pétition au Parlement européen). En revanche, les devoirs, souvent symétriques des droits sont peu définis : le service militaire européen est limité aux volontaires dans un cadre franco-allemand, l'impôt est perçu à l'échelon national, la solidarité est énoncée comme principe dans le traité Constitutionnel européen de Lisbonne (2007) mais on a vu, durant la crise de 2015, qu'elle n'était ni coercitive ni sanctionnée, bien qu'il y ait un consentement au financement de fonds structurels dans les régions les plus pauvres de l'Europe. Les droits essentiels du citoyen européen sont donc le droit à la mobilité, une exception dans le monde. Moderne également, mais c'est là peut-être une fragilité, la citoyenneté européenne affiche un certain déficit d'imaginaire collectif : les fêtes de l'Europe sont infiniment moins célébrées que les fêtes nationales, de même que les héros européens qui ont rarement leurs statues en Europe, l'hymne et le drapeau européen ont été empruntés au Conseil de l'Europe et la définition d'une histoire commune et consensuelle de l'Europe enseignée à tous les Européens se cherche encore. Quant à la géographie des frontières, autre attribut de l'Etat nation, elle est évolutive, au gré des adhésions nouvelles à l'Union - et au retrait des Britanniques-. En revanche la mobilité des étudiants via Erasmus, qui a fêté ses 30 ans en 2017, fait partie de la célébration de l'Union dans la diversité des cultures, autre symbole de l'Europe et du projet de formation de citoyens européens.

### **Une citoyenneté d'attribution, de réciprocité, hiérarchisée**

La citoyenneté européenne est une citoyenneté d'attribution. Elle est distincte de la citoyenneté nationale parce qu'elle n'est pas délivrée par l'Europe, mais par un Etat membre, malgré la diversité de l'accès à la nationalité dans les différents Etats de l'Union : c'est donc la nationalité d'un Etat, qui donne l'accès au passeport européen, apparu en 1986. Mais dans ce passeport, hormis la page de couverture, il n'est fait mention nulle part de l'Union européenne. Curieuse règle du jeu, donc, où les droits sont les mêmes pour ceux qui en font

partie, mais où les règles d'entrée sont différentes d'un pays européen à un autre, du fait de la différence des droits de la nationalité selon les pays de droit du sol ou de droit du sang ou de mixte droit du sol/droit du sang. Certains, par l'exclusion des autres de l'accès à ces droits qu'elle implique, parlent d'une citoyenneté-club, où ceux qui circulent, parlent une langue commune (l'Anglais), partagent des valeurs implicites plus que clairement définies (démocratie, libéralisme économique, universalisme, sécularisation de l'Etat –avec des limites ici et là-, égalité hommes/femmes, non discriminations), considèrent l'Europe et non plus leurs frontières nationales comme un espace de vie, de travail et de loisirs.

La citoyenneté européenne est aussi une citoyenneté de réciprocité, puisque chacun des droits octroyés à un citoyen de l'Union l'est en raison de la reconnaissance de ce même droit à un autre citoyen de l'Union. Les droits politiques n'y font pas exception et concernent aussi l'électorat et l'éligibilité au parlement européen. Il en va ainsi également de la libre circulation des étudiants ERASMUS, de la réciprocité des droits sociaux (déjà acquis antérieurement à Maastricht avec la mise en œuvre de la libre circulation des travailleurs européens en 1968). En revanche, certains droits sont attribués à un échelon infra-européen, ceux qui relèvent de la règle de la subsidiarité en fonction de laquelle, comme dans les Etats fédéraux, les questions les plus proches des citoyens sont traitées à l'échelon national ou local : droit à l'éducation, à la culture. Ce système d'échelons de souveraineté est inspiré du modèle fédéral allemand.

La citoyenneté européenne est enfin une citoyenneté hiérarchisée : au centre, se trouvent les citoyens européens, ceux qui bénéficient de tous les droits des citoyens de l'Union, puis les non Européens résidents de longue durée, puis les non Européens résidents de courte durée, puis les demandeurs d'asile, et enfin les sans-papiers. Ces derniers ne sont néanmoins pas dépourvus de tous les droits, puisque des droits minimum leur sont reconnus (accès aux soins d'urgence, scolarisation des enfants). Cette hiérarchisation ne se fait pas seulement selon la frontière juridique entre européens et non Européens : les Roms, citoyens de l'Union quand ils appartiennent à des pays de l'Union européenne, n'ont pas accès à tous les droits en raison de leur nomadisme et de leur marginalisation. De même les Européens issus de l'immigration appartenant aux générations issues de l'immigration sont souvent discriminés quand ils sont visibles, pauvres, relégués dans des ghettos urbains, tout en étant Européens.

## Les droits politiques, une dissociation entre citoyenneté et nationalité

A la veille de l'adoption du traité de Maastricht et au moment des débats sur le droit de vote des étrangers (sans distinction à l'époque entre les Européens et les autres), beaucoup de constitutionnalistes disaient qu'il était impossible de dissocier la citoyenneté de la nationalité. Le traité de Maastricht l'a pourtant fait, et tous les pays de l'Union ont dû modifier leur constitution pour étendre la définition de la citoyenneté à l'Europe, ce qui a parfois nécessité, comme en France, une réforme constitutionnelle, survenue en 1993, puisqu'un traité est supérieur à la loi.

Ainsi, des non nationaux peuvent devenir citoyens à l'échelon du Parlement européen et à l'échelon local, comme électeurs et candidats à l'élection. Quelques ténors de la politique européenne se sont ainsi tantôt fait élire par leur pays d'origine, tantôt par leur pays d'adoption, comme Daniel Cohn-Bendit. Mais c'est à l'échelon local que l'on a vu le plus grand nombre d'élus européens, comme les Britanniques du sud-ouest de la France. Leur présence est un reflet de la mobilité des Européens en Europe, où le tiers des migrants sont des Européens de l'Union. Cette présence d'étrangers dans le vote local a donné des arguments aux défenseurs du droit de vote local des étrangers non communautaires, puisqu'il était désormais possible d'être citoyen sans être national. 15 pays européens ont d'ailleurs reconnu la citoyenneté locale, assortie ou non de l'éligibilité des résidents. En France, le débat dure depuis trente ans, bien que l'opinion publique, d'abord partagée, penche aujourd'hui en faveur de leur participation politique locale. Le débat porte sur les modalités d'une réforme, votée par les deux assemblées dans les mêmes termes et éventuellement d'une réforme constitutionnelle et le verrou du sénat est difficile à dépasser : les sénateurs sont élus par les élus locaux et, si des étrangers non communautaires sont électeurs et éligibles, ils participent ainsi à la désignation de la seconde assemblée.

Les peurs fondées sur la participation de non nationaux à l'exercice de la citoyenneté se sont dissipées : d'une part des nationaux issus de l'immigration sont des citoyens de l'Union et on n'a pas observé beaucoup de listes communautaires, ethniques ou musulmanes, ce qui invalide l'argument d'un vote ethnique ou musulman pour les non communautaires. Ils votent comme les autres, comme le montre les sociologues électoraux<sup>53</sup>. D'autre part, leur

---

<sup>53</sup> Sylvain Brouard, Vincent Tiberj, *Français comme les autres*. Paris, Presses de Sciences PO 2005

absence des consultations politiques donne parfois peu de légitimité à des élus de communes pluri-ethniques quand les non communautaires sont plus nombreux que les Européens et installés de plus longue date qu'un électeur de l'Union, le plus souvent. Enfin, leur absence politique favorise l'utilisation de la xénophobie sans risque de sanction électorale.

Ainsi, l'exercice de la citoyenneté pour les non nationaux, dans le chemin tracé par la citoyenneté européenne, est riche d'avancées, constitutionnelles et politiques. Il permet de dépasser le cadre national et de mettre en avant la résidence, l'enracinement local comme fondement de la citoyenneté et de la participation, plus que le seul fait de posséder la nationalité pour voter et se faire élire en un lieu. D'autre part, il est un élément de plus grande cohésion sociale entre ceux qui sont membres d'une communauté politique fondée sur un traité (et non sur une Constitution). Enfin il ouvre la voie à une conception moderne de la citoyenneté, fondé sur la mobilité, la participation à un projet commun, dans un espace plus large que celui de la nationalité et de l'Etat-nation et bouscule le couple national-citoyen, longtemps considéré comme indépassable. Mais la souveraineté de l'Europe comme entité de référence politique pour le citoyen européen peine encore à s'affirmer face à la montée des souverainismes et des populismes en Europe.

**« Etrangers et citoyenneté »**  
**(Brèves observations sur la citoyenneté de l'Union européenne)**

Philippe Blachère,

*Professeur de droit public à l'université de Lyon (Jean Moulin Lyon 3)*

*Directeur du CDC*

« Grâce au Traité européen de Maastricht de 1992, la citoyenneté a pu être dissociée de la nationalité, ce qui était impensable aux yeux de nombreux constitutionnalistes voici quarante ans. »<sup>54</sup>. Cette citation d'une éminente spécialiste exprime une idée courante : la citoyenneté de l'Union Européenne (UE) serait la preuve que certains étrangers « peuvent » juridiquement accéder à la citoyenneté politique (que nous entendrons classiquement comme le statut accordé par l'Etat aux personnes titulaires des droits civiques et politiques).

Cette nouvelle citoyenneté, construite par le droit constitutionnel européen, apporterait une exception inédite, entre l'électorat et la nationalité. Son principe est énoncé par l'article 22 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union (TFU)<sup>55</sup> : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat ». Pour rendre effective cette citoyenneté au sein des ordres juridiques internes, certaines démocraties comme l'Allemagne, l'Espagne ou la France ont dû procéder à une révision de leur Constitution. Au niveau de l'Union, une directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 pose les conditions d'émergence d'un fond commun de valeurs partagées et de principes constitutionnels européens destinés à mettre en place la citoyenneté locale des ressortissants communautaire. A titre principal, elle vise à supprimer la nationalité comme condition d'exercice de la citoyenneté de l'Union. Mais elle reconnaît aussi aux Etats la possibilité de prendre des mesures spécifiques ou dérogatoires.

---

<sup>54</sup> Catherine Wihtol de Wenden, « Le droit de vote local des étrangers non communautaires : arlésienne ou irrésistible ascension ? », *Parlement, Revue d'histoire politique*, Presses universitaires de Rennes, n°27, 2018, p.135.

<sup>55</sup> Repris par l'article 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union : « Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat. ».

Ainsi, en permettant à des européens de voter aux élections politiques dans un autre Etat, la citoyenneté de l'UE provoque-t-elle une rupture dans les traditions juridiques nationales qui excluent les étrangers du corps des citoyens ? Assiste-t-on par ce biais à une dissociation du couple nationalité / citoyenneté ?

Une analyse juridique, fondée essentiellement sur l'observation du droit positif et excluant toute approche militante du sujet, incite à la prudence.

La citoyenneté de l'Union est sans doute une innovation en raison du nombre de personnes potentiellement éligibles à ce statut. Mais elle n'a rien d'originale sous certains aspects : elle reprend des droits que des Etats accordent déjà aux résidents étrangers (I) ; de plus c'est une citoyenneté de superposition qui ne remplace pas la citoyenneté étatique (II) ; enfin, c'est une citoyenneté qui reste confrontée – dans sa mise en œuvre, aux traditions nationales (III).

## **I. Une citoyenneté reprenant des solutions nationales**

S'agissant du droit de vote, certains Etats européens reconnaissent depuis longtemps aux étrangers le droit de vote aux élections locales. C'est le cas d'un groupe d'Etat pionniers en la matière, « les défricheurs »<sup>56</sup> : Irlande (1963), Suède (1975), Danemark (1981), Finlande (1991) et Pays-Bas (1985). D'autres Etats s'appuient sur la condition de réciprocité pour accorder le vote à des ressortissants de pays partenaire : c'est le cas de l'Espagne, du Portugal et du Royaume-Uni<sup>57</sup>.

Dans ces Etats, l'exercice du vote découle moins de l'acquisition d'une nouvelle citoyenneté que de conditions liées à la durée de résidence d'un étranger sur le territoire d'un Etat : en exerçant le vote dans son pays d'accueil, l'étranger n'accède pas pour autant à la qualité de citoyen de l'Etat de résidence. Il peut prétendre devenir un électeur (ce qui

---

<sup>56</sup> Sylvie Strudel, « L'Europe, un nouvel espace de citoyenneté ? Le vote des non-nationaux », *Revue internationale de politique comparée*, Editions De Boeck supérieur, 2009, vol.16, p.559.

<sup>57</sup> Voir sur le site internet du Sénat français, « Etude de législation comparée n°154 : le droit de vote des étrangers aux élections locales », service des études juridiques, décembre 2005, <https://www.senat.fr/lc/lc154/lc1540.html>.

n'est pas la même chose qu'un citoyen). C'est exactement la même logique qui prévaut pour la citoyenneté de l'UE : l'allemand qui vote à Lyon ne devient pas citoyen de la République française ; il exerce le vote aux élections municipales au titre de sa qualité de citoyen de l'Union qui découle de sa nationalité allemande. Il y a bien en l'espèce dissociation du couple nationalité française / vote à une élection locale française ; mais cette dissociation reste sans conséquence sur le lien entre la nationalité française et la qualité de citoyen de la République française.

S'agissant des droits et libertés fondamentaux, l'observation du droit positif montre que les droits liés à la citoyenneté de l'UE correspondent, en grande partie, aux droits et libertés fondamentaux que les Etats européens accordent aux étrangers (la protection diplomatique, le droit de vote aux élections municipales et les libertés de circulation et d'installation restant des libertés spécifiquement réservées aux ressortissants de l'UE). En France, la jurisprudence constitutionnelle reconnaît aux étrangers des droits équivalents à ceux des nationaux dans des matières qui relèvent des libertés personnelles (liberté d'aller et de venir, respect de la vie privée, droit au regroupement familial), de l'accès aux prestations sociales et de la participation administrative à la vie de cité (liberté d'association, de réunion). De façon audacieuse, le Conseil constitutionnel s'est appuyé sur le principe d'égalité pour énoncer le nécessaire respect par le législateur « des libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République »<sup>58</sup>. Dans le même sens, le juge affirme, par la décision du 13 août 1993 (*Loi relative à la maîtrise de l'immigration et au séjour des étrangers*) que « si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République »<sup>59</sup>. Les étrangers jouissent ainsi de droits et de libertés. Mais cette aptitude ne les fait pas pour autant rentrer dans le statut de citoyen (même si les étrangers votent à certaines élections administratives en raison de leur qualité d'« administrés »)<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Conseil constitutionnel, décision n°89-269 DC du 22 janvier 1990.

<sup>59</sup> Conseil constitutionnel, décision n°93-325 DC du 13 août 1993.

<sup>60</sup> Xavier Vandendriessche, *Le droit des étrangers*, 6<sup>e</sup> édition, Dalloz, connaissance du droit, 2019.

## II. Une citoyenneté superposée aux citoyennetés nationales

En devenant citoyen de l'UE, le ressortissant communautaire ne change pas de nationalité et il reste un citoyen de son Etat. Pour le dire autrement, le citoyen de l'Union qui réside dans un Etat tiers n'accède pas à la citoyenneté de l'Etat ; il bénéficie d'un statut qui lui donne des droits dans cet Etats de résidence.

Sur ce point, le traité de Maastricht du 7 février 1992 précise que : « Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas » (art. 9 TUE et art. 20, par. 1, TFUE). Citoyenneté de superposition, la citoyenneté de l'Union reste tributaire de la nationalité d'un État membre et sa mise en œuvre suppose (pour le vote et l'éligibilité aux élections locales) une installation du citoyen dans un État membre autre que le sien.

La citoyenneté de l'UE se présente comme une citoyenneté qui ne saurait être rattachée à un peuple européen souverain. L'UE n'est pas un Etat mais une organisation internationale et la finalité de cette citoyenneté est essentiellement fonctionnelle : il s'agit d'intégrer les ressortissants de l'UE, dans les mêmes conditions que les nationaux dans une logique conventionnelle de réciprocité entre l'ensemble des ressortissants des Etats membres<sup>61</sup>.

La plupart des droits liés à la citoyenneté de superposition sont des droits d'incorporation destinés à favoriser l'installation, la résidence et plus largement l'insertion sociale<sup>62</sup>. Attribué comme un statut personnel identique « à tout citoyen et à toute citoyenne », le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales constitue fondamentalement une application du principe d'égalité et de non-discrimination entre les nationaux et les non-nationaux. Cette égalité de traitement se présente comme le « corollaire du droit de libre circulation et de séjour » dans l'espace européen.

---

<sup>61</sup> Paul Magnette, *La citoyenneté européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. « Etudes européennes », 1999.

<sup>62</sup> Loïc Azoulay, « La citoyenneté européenne : un statut d'intégration sociale », in *Mélanges J.P. Jacqué*, Dalloz, 2010, pp.1-29 ; du même auteur, *The (Mis) Construction of the European Individual. Two Essays on Union Citizenship Law*, European University Institute Working Paper Law, 2014/14.

### III. Une citoyenneté confrontée à la diversité des traditions nationales

Dans sa mise en œuvre, la citoyenneté de l'UE est à géométrie variable. Il n'y a pas d'homogénéité entre les Etats dans les modalités d'application de l'exercice du droit de vote par les ressortissants de l'Union<sup>63</sup>.

Les États disposent de marges de manœuvre importantes qui leur sont offertes par la directive 94/80/CE. Les règles appliquées en matière d'inscription sur les listes électorales, de durée de résidence minimale pour prétendre exercer le droit de vote aux élections locales, de critères à remplir pour les personnes n'ayant jamais résidé sur le territoire européen mais possédant la nationalité d'un membre ne sont pas les mêmes selon les Etats.

L'exemple de l'éligibilité montre assez bien la diversité des solutions nationales. Quatre catégories d'Etats peuvent être distinguées. La première rassemble ceux qui ouvrent l'éligibilité aux citoyens de l'Union sans restriction particulière. L'éligibilité concerne à la fois les organes délibérants et les exécutifs des collectivités locales de base. Le citoyen de l'Union candidat peut dès lors prétendre devenir chef, adjoint ou membre de l'exécutif local et membre ou suppléant de l'assemblée municipale (Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie, Suède et Royaume-Uni). La seconde regroupe les États qui réservent aux nationaux les fonctions de chef de l'exécutif local tout en ouvrant aux citoyens de l'Union les fonctions d'adjoint ou de membre des exécutifs locaux (Hongrie, Pologne, Slovaquie). La troisième encadre plus strictement l'éligibilité en limitant l'accès des ressortissants européens aux fonctions de membres de l'exécutif local ou de l'assemblée délibérante sans possibilité de prétendre exercer le mandat de chef ou d'adjoint de l'exécutif local (Belgique, Chypre, France, Italie, Lituanie, République tchèque). En France, cette exclusion est justifiée par la participation des maires et des adjoints à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. L'article 3 de la Constitution de 1958 réserve au « peuple français » et à ses « représentants » l'expression de la souveraineté nationale. Le Sénat, en sa qualité

---

<sup>63</sup> On se permet de renvoyer à Philippe Blacher, « Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales. Commentaire article 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE », in *Charte des droits fondamentaux*, Fabrice Picod et Sébastien Van Drooghenbroeck (sous la direction), Bruylant, 2017, p.855.

d'assemblée parlementaire, participant à l'exercice de la souveraineté nationale, seuls les nationaux français ont le droit de désigner les membres du collège qui élit les sénateurs. Enfin la quatrième catégorie rassemble les États qui excluent les non-nationaux (citoyens de l'Union ou étrangers) de toute fonction exécutive locale (Bulgarie, Grèce et Roumanie). En Allemagne, l'éligibilité varie selon des Länder. Par exemple, en Bavière ou dans le Bade-Wurtemberg, les conditions pour se présenter en tant que candidat aux fonctions de conseiller municipal sont les mêmes : être citoyen allemand ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne, être âgé de 18 ans et résider dans la commune depuis 3 mois. En revanche, seul un citoyen titulaire de la nationalité allemande peut être candidat aux fonctions de maire en Bavière alors que l'éligibilité en tant que maire d'une commune du Bade-Wurtemberg est ouverte non seulement aux citoyens allemands, mais également aux ressortissants des autres États membres de l'Union européenne.

On le perçoit assez clairement, la citoyenneté de l'UE donne l'illusion d'un découplage entre la nationalité et la citoyenneté politique. En réalité, une analyse juridique de cette citoyenneté originale et commune aux membres de l'UE confirme que rien ne change véritablement au sein des États : les étrangers n'exercent pas le vote aux élections politiques nationales. Est-il juridiquement correct – dans ces conditions - de qualifier de « citoyenneté » un statut qui entretient une telle exclusion ?

## L'unité de l'individu face au pouvoir : plaidoyer en faveur de la « citoyenneté administrative »<sup>64</sup>

Christophe Testard

*Professeur des universités, Université Clermont Auvergne (CMH – EA 4232)*

Le « Grand débat national »<sup>65</sup> organisé en 2019 à la suite de la crise dite des « gilets jaunes », la mise en place d'une Convention citoyenne pour le Climat en 2020<sup>66</sup> ou encore, plus récemment, d'un groupe de citoyens chargé de contrôler la mise en œuvre de la politique vaccinale dans le cadre de la lutte contre la covid-19 redonnent quelque actualité à une notion qui semblait surannée : celle de « citoyenneté administrative »<sup>67</sup>. Pourtant, en tant que tel, le mot n'a pas été ressuscité par la doctrine. Cela n'étonnera guère, tant il a été, nous y reviendrons, critiqué et déclassé comme potentielle grille d'explication d'un certain nombre de phénomènes – de procédures – qui tendent à associer davantage les administrés à l'action administrative et son contrôle. Ce sort, cruel, nous paraît cependant quelque peu injuste, la citoyenneté administrative méritant sans doute d'être réhabilitée.

Mais en proposant une telle entreprise dans un dossier associant *Citoyenneté, nationalité, représentation politique*, le professeur Philippe Blachère a volontairement introduit une épine dans la colonne vertébrale de ce tryptique conceptuel. C'est là tout son intérêt, et il s'agit sans doute d'une épine du langage davantage que de la norme. La citoyenneté administrative est en effet une notion qui immédiatement suscite des interrogations, des doutes, voire de franches oppositions mais, bien que ce soit essentiel, c'est plutôt le mot que la chose qui est en cause. Pour l'écrire simplement, elle décrit, en France, un mouvement entamé dans les années 1970, dans le but, affiché, de rééquilibrer la relation entre l'administration et les administrés. Ces derniers cesseraient d'être de simples sujets d'un pouvoir essentiellement unilatéral, pour devenir des citoyens, intégrés dans le

---

<sup>64</sup> Cet article a par ailleurs fait l'objet d'une publication dans *La revue du CMH*, mars 2021.

<sup>65</sup> C. Broyelle, « L'ossature administrative du Grand débat national », *JCPG*, 2019, n° 16, p. 750.

<sup>66</sup> Pour une analyse, commune, de ces deux expériences, v. É. Buge, « À la recherche du diamant de Micromégas. Quelques réflexions à propos du Grand débat national et de la Convention citoyenne pour le climat », *Arch. phil. droit*, n° 62, 2020.

<sup>67</sup> Sur le sujet, v. essentiellement : G. Dumont, *La citoyenneté administrative*, Thèse Paris 2, dact., 2002 ; V. Champeil-Desplats, « La citoyenneté administrative », in P. Gonod, F. Melleray, Ph. Yolka, *Traité de droit administratif*, Dalloz, t. 2, 2011, p. 397 ; Y.-A. Durelle-Marc, « Le "citoyen administratif" : les données théoriques et historiques d'une quadrature », *RFDA*, 2008, p. 7.

processus décisionnel. Au-delà même de la portée voire de la réalité de ce mouvement, sur lesquels nous reviendrons, la citoyenneté administrative est ainsi l'appellation doctrinale donnée à ce mouvement et, aussi, une expression du discours de l'administration. Et c'est cette expression qui est contestée, plus que le mouvement qu'elle entend traduire.

De ce point de vue, et sans que cela ne soit réducteur, le défi posé par la citoyenneté administrative est double : au plan opérationnel d'abord, c'est celui de savoir si elle n'est pas seulement et exclusivement un mot du discours mélioratif de l'administration ; au plan notionnel et théorique ensuite, c'est celui de savoir si les juristes de disciplines distinctes, le droit constitutionnel et le droit administratif, se comprennent et parlent ou non le même langage. Il est en effet reproché à la citoyenneté administrative d'emprunter abusivement le vocabulaire du droit constitutionnel, la citoyenneté ne pouvant être que politique<sup>68</sup> et, ce faisant, de porter en elle une part de dénaturation et donc de remise en cause de l'unité de la citoyenneté. Puisque derrière les mots bien entendu, se cache en réalité une conception du pouvoir et de la relation que l'individu entretient avec ce pouvoir.

Comme point de départ de l'analyse, le juriste de droit administratif ne peut pas cacher en introduction ce qui semble être un certain paradoxe, mais qui explique largement les débats autour de la citoyenneté administrative et qui permettra, c'est l'idée que nous voudrions esquisser, d'admettre la nécessité de conforter cette dernière.

Ce paradoxe initial est le suivant : c'est le droit administratif, et son développement prodigieux au XIXe puis XXe siècle, qui vont créer les conditions de la contestation de la « citoyenneté administrative », en bâtissant une frontière conceptuelle étanche entre l'administration et le citoyen. En effet, si l'on regarde légèrement en arrière, aux origines de la notion moderne de citoyenneté, c'est-à-dire à la Révolution française, à l'origine était le citoyen administratif. Plus exactement, « *les termes de citoyen et d'administré étaient le plus souvent utilisés comme synonymes* »<sup>69</sup>, peut-être parce qu'ils ne contenaient pas encore la portée juridique qu'on leur confère désormais, mais surtout parce que l'administré était

---

<sup>68</sup> Même si elle ne figure pas au panthéon des concepts de la matière, si l'on en croit un récent numéro de la *RFDC*, 2019, n° 120, issu d'un colloque aixois de 2017.

<sup>69</sup> V. Champeil-Desplats, « La citoyenneté administrative », *préc.*, p. 398. Dans le même sens, v. G. Dumont, *La citoyenneté administrative, préc.*, p. 7 et s.

considéré comme le prolongement naturel du citoyen. L'individu était donc *un* dans ses rapports avec le pouvoir, ce qui s'explique également par l'unicité académique du droit public, le droit administratif étant alors confondu avec le droit constitutionnel. Et même, une partie de la doctrine du XIXe siècle milite pour que le droit administratif précisément ne soit pas séparé du droit constitutionnel. Pour ne prendre qu'un seul exemple, cité par Simon Gilbert<sup>70</sup>, on peut se référer à Gérando : « *il est aisé de voir que le droit administratif ne peut exister, dans sa vraie et entière conception, que sous un gouvernement constitutionnel ; c'est-à-dire appuyé sur un système de garanties* »<sup>71</sup>. Cette volonté de maintenir le droit administratif et l'administration dans le giron du droit constitutionnel est une réaction des opposants à l'existence d'un libéral-étatisme, lesquels critiquent son développement parce qu'il confère une place trop importante à l'administration. C'est la position de Tocqueville notamment qui met en cause l'apparition d'un État administratif, autonome vis-à-vis de la sphère politique et vis-à-vis des institutions représentatives créées en 1789. Simon Gilbert résume sa pensée : « *l'administration publique est devenue despotique et menace le principe démocratique en s'érigeant en pouvoir et en restreignant la liberté civile* »<sup>72</sup>. Schématiquement, le droit administratif, et à travers lui la figure de l'État qui se dessine<sup>73</sup>, repose sur la défense de l'intérêt général, du bien public, au détriment des libertés politiques. Il y a donc une diminution de la sphère du politique au profit de l'administratif, au point que l'on a pu évoquer une assimilation de l'administration à la société : « *la société était toute politique en 1789. Elle devient « administrative » avec le Consulat et l'Empire et va le rester* »<sup>74</sup>. Cela a nécessairement une influence sur le citoyen : le citoyen politique doit donc devenir administratif et il faut penser le cadre de son intervention dans la vie administrative. Simplement, et c'est là que le départ se fait entre citoyenneté politique et administrative, cette pensée exprime initialement la volonté de préserver les individus-administrés contre la toute-puissance de l'État administratif qui se développe : elle ne prend pas nécessairement les voies de la citoyenneté politique, mais plutôt celles d'une protection

---

<sup>70</sup> S. Gilbert, « Les écoles doctrinales », in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, LexisNexis, 2010, p. 103-104.

<sup>71</sup> Gérando, « Programme du Cours de droit public, positif et administratif » in *Rev. encyclopédique ou analyse raisonnée de productions les plus remarquables dans la littérature, les sciences et les arts, par une réunion de membres de l'Institut, et d'autres hommes de lettres*, 1820, t. VI, p 509

<sup>72</sup> S. Gilbert, *préc.*, p. 105.

<sup>73</sup> Sur ces questions, v. E. Fraysse, *L'Etat dans la construction doctrinale du droit administratif*, Thèse Lyon 3, dact., 2019.

<sup>74</sup> S. Gilbert, *préc.*, p. 101

des droits individuels contre l'État. À ce moment, le citoyen se détache de l'administré : le premier est inséré dans l'exercice du pouvoir et l'édiction des normes essentiellement législatives ; le second est extérieur au pouvoir et peut faire valoir ses droits contre lui. Et cette distanciation ne va faire que s'accroître sous l'effet d'un double mouvement : la situation du citoyen va se cristalliser autour des droits politiques, en raison du développement du suffrage ; l'administré devient une figure plurielle sous l'effet, pour le dire vite, de la commercialisation de la relation administrative. Alors que le citoyen se crispe autour de ses droits électoraux, l'administré éclate en de multiples usagers, voire clients ou consommateurs.

Ainsi, c'est la nature même du droit administratif qui a éclipsé le citoyen administratif et il faut attendre la fin des années 1960 et le début des années 1970 pour que, à la fois dans le discours politique (la « nouvelle citoyenneté ») et dans le droit positif, on se réclame de nouveau de la citoyenneté administrative : on ouvre aux administrés un accès aux documents administratifs, à une certaine forme de motivation et ainsi de transparence administrative. Les années 1980 sont marquées par une relance de la décentralisation, qui va poser l'épineux problème du statut des administrés locaux : en élisant au suffrage universel direct des autorités administratives, en pouvant participer à des consultations voire à des référendums locaux, en disposant donc de droits politiques, cet administré local nouveau ne réalise-t-il pas l'unité perdue du citoyen ? Que dire enfin aujourd'hui du développement de la participation des administrés, laquelle a été en partie constitutionnalisée, puisque l'article 7 de la Charte de l'environnement reconnaît le droit de toute *personne* de participer aux décisions publiques environnementales ?

Ce trop rapide et schématique panorama historique ne doit cependant pas laisser penser que l'histoire de la citoyenneté administrative serait quelque peu en dents de scie. En réalité, il existe une pensée doctrinale constante, incarnée dans le creux de la vague par Louis Rolland qui, dès les années 1930, réhabilitait l'unité du citoyen, tant politique qu'administratif, en soutenant que la citoyenneté n'est devenue effective qu'avec le développement du mouvement démocratique et des idées participationnistes : il notait alors, à propos du citoyen français, « *tout naturellement, dans ses rapports avec l'administration, il doit demander à être autre chose qu'un dirigé* »<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> L. Rolland, *Précis de droit administratif*, 4<sup>e</sup> éd., Dalloz, 1932, p. 7.

Les progrès, plus ou moins récents, de la citoyenneté administrative ne font donc que conforter l'idée dans laquelle nous voudrions inscrire ces propos, celle de l'unité de l'individu dans ses rapports avec le pouvoir : à l'heure où la citoyenneté politique doit trouver de nouvelles modalités d'expression dans la sphère politique<sup>76</sup>, elle doit aussi trouver des prolongements dans la sphère administrative. Cela suppose bien entendu de nouveaux rapports – ou plutôt un retour aux rapports initiaux – entre l'administratif et le politique, dès lors que le citoyen est avant tout un animal politique. Si la citoyenneté est généralement définie comme un état d'appartenance à une communauté politique par lequel l'individu participe à l'exercice et au contrôle du pouvoir, la citoyenneté administrative impose ainsi, d'abord, de penser politiquement l'administré, dans la mesure où elle dépasse la conception classique de la citoyenneté (I). Elle invite par ailleurs à penser politiquement l'administration, en dépassant la conception classique de la représentation (II).

## **I. Citoyenneté administrative et citoyenneté : penser politiquement l'administré**

Cela a été souvent relevé, la citoyenneté administrative a tous les caractères d'un oxymore, d'une quadrature, citoyen et administré apparaissant pour d'aucuns irréconciliables. Il y a pourtant des points de convergence, si l'on veut bien admettre un double mouvement : d'abord un rapprochement de l'administré vers le citoyen en raison de la reconnaissance de droits politiques au profit du premier (A), ce qui ouvre la voie à un élargissement de la notion de citoyenneté (B).

### **A. La reconnaissance de droits politiques au profit des administrés**

Si la citoyenneté administrative opère un retour à l'unité de la citoyenneté, c'est parce qu'elle interroge, et apporte des réponses, à la place de l'individu face au pouvoir. On se souvient que c'est précisément cette place qui permettait à Jean Rivero de distinguer le citoyen de l'administré : « *la tradition du droit public français accepte donc une dissociation évidente entre la situation de l'homme face au pouvoir politique, et face au pouvoir*

---

<sup>76</sup> V. l'expérience de convention citoyenne pour le climat et, notamment, son analyse par D. Baranger, « Convention citoyenne pour le climat : vers un droit constitutionnel « souple », Blog *JusPoliticum*.

*administratif ; citoyen à l'égard de l'un, appelé à l'exercice de la souveraineté par ses représentants élus, il n'est plus, vis-à-vis de l'autre, qu'un sujet »<sup>77</sup>.*

Il ne faut toutefois pas se méprendre sur le projet porté par la citoyenneté administrative : il ne s'agit pas de gommer la part de sujétion de l'individu vis-à-vis du pouvoir administratif, nécessaire à toute vie en société, mais plutôt de considérer que l'administré n'est pas que cela, qu'il dispose également de droits à l'égard de l'administration et de la capacité de les faire respecter. Sur cette question et comme le rappelle Olivier Beaud, pour s'en étonner, Charles Eisenmann définissait la démocratie comme le « *gouvernement de tous les gouvernés* »<sup>78</sup>, montrant bien qu'un tel régime n'est pas incompatible avec une position de sujétion, à condition sans doute qu'elle ne soit pas totale. Car l'individu possède différentes facettes, qui ne remettent pas en cause son unicité : sa définition doit simplement être envisagée de manière « *perspectiviste* »<sup>79</sup>. En cela la citoyenneté administrative opère un certain rapprochement entre État de droit et démocratie, entre État et forme de gouvernement selon la distinction opérée par Olivier Beaud<sup>80</sup>. Si l'on s'en tient à la simple reconnaissance de droits au profit des administrés, des droits publics subjectifs, l'analyse relève en effet de l'État de droit. C'est bien la voie principale empruntée par la citoyenneté administrative : la loi dite DCRA du 12 avril 2000<sup>81</sup> et aujourd'hui le Code des relations entre le public et l'administration contiennent des droits au profit des citoyens-administrés, mais ce sont des droits subjectifs classiques (motivation, principe du contradictoire, encadrement des demandes...). Pourtant, dans son sens le plus exigeant, la citoyenneté administrative prétend à davantage à travers la possible – ou nécessaire ? – reconnaissance au profit des administrés de droits politiques ou civiques, au sens du droit positif. Maurice Hauriou les définissait comme ceux qui « *permettent la participation au pouvoir de domination politique, autrement dit à la souveraineté nationale,*

---

<sup>77</sup> J. Rivero, « À propos des métamorphoses de l'administration d'aujourd'hui : démocratie et administration », in *Mélanges offerts à R. Savatier*, Dalloz, 1965, p. 825.

<sup>78</sup> Ch. Eisenmann, « Essai d'une classification théorique des formes politiques » in Ch. Eisenmann, *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Éd. Panthéon-Assas, 2002, p. 368 (mis en avant par O. Beaud, « La citoyenneté est-elle une catégorie universelle du droit constitutionnel ? », in O. Beaud, C. Colliot-Thélène et J. Fr. Kervégan, *Droits subjectifs et citoyenneté*, Classiques Garnier, 2019, p. 193. L'auteur défend lui la thèse selon laquelle « le concept de citoyenneté ne peut être utilisé sous une forme de gouvernement autocratique car celle-ci ne reconnaît pas l'individu en tant que citoyen, mais le traite comme un sujet », p. 188).

<sup>79</sup> O. Beaud, « La citoyenneté est-elle une catégorie universelle du droit constitutionnel ? », *préc.*, p. 198.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 189 et s.

<sup>81</sup> Loi n° 2000-321, *JORF* 13 avril 2000, p. 5646.

et n'appartiennent qu'au citoyen électeur »<sup>82</sup>. En droit français, seule la lecture de l'article 131-26 du code pénal donne un contenu à ces droits civiques : ce sont le droit de vote et l'éligibilité, qui s'inscrivent donc dans le champ du droit électoral. La jurisprudence constitutionnelle et administrative permet dans le même sens d'identifier comme tel le droit de suffrage, c'est-à-dire le droit de participer à une consultation électorale ou à un référendum<sup>83</sup>. Si la citoyenneté est une communauté politique, alors les droits civiques renvoient, au-delà du droit positif, aux prérogatives conférées aux citoyens afin qu'ils participent à l'exercice du pouvoir politique.

Ces droits sont-ils absents de la sphère administrative ? Il convient ainsi de s'intéresser au contenu de la citoyenneté administrative, aux procédés qui s'en réclament et qui se développent depuis de nombreuses années autour du droit à l'information et à la participation, cette dernière étant « *juridiquement, (...) le signe même de la citoyenneté, comme droit à prendre part aux débats et aux décisions qui concernent un collectif, que celui-ci soit local, régional, national – et aujourd'hui aussi européen* »<sup>84</sup>. De nombreux procédés de participation ont été consacrés, d'abord dans des champs spécifiques de l'action administrative, en particulier en matière environnementale<sup>85</sup>, et intègrent désormais le champ du droit administratif général<sup>86</sup>.

Il ne s'agit pas d'entrer ici dans le détail de ces procédures, mais disons-le d'emblée, si la plupart ne confèrent pas de droits civiques aux administrés en se limitant à une simple consultation des administrés, certains procédés présentent une réelle proximité avec l'exercice de droits civiques. C'est essentiellement la démocratie locale qui fait ici figure d'exemple. Certes, la nature politique ou administrative de cette démocratie interroge, mais les élections locales aboutissent bel et bien à la désignation d'autorités administratives, investies d'un pouvoir de décision, par des électeurs locaux, citoyens français ou non. On

---

<sup>82</sup> M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2<sup>e</sup> éd., 1929, p. 654. L'auteur distingue droits civiques et droits politiques, les premiers appartenant à tout citoyen même non électeur (droit d'accès aux fonctions publiques, droit de payer l'impôt...).

<sup>83</sup> V. notamment CC, 6 sept. 2000, n° 2000-26 REF, *Rec.* p. 140 ; CE, ord., 27 mai 2005, *Section française de l'OIP*, n° 280866.

<sup>84</sup> M. Miaille, *Les mots clés de la citoyenneté*, « Participation », Dalloz, 2018, p. 240.

<sup>85</sup> On se permettra de renvoyer simplement aux articles L. 120-1 et s. du code de l'environnement.

<sup>86</sup> Art. L. 131-1 et s. CRPA.

peut ajouter à cela les procédés de consultation et de référendums locaux<sup>87</sup> qui empruntent également les voies du droit électoral et qui peuvent aboutir à l'adoption d'une décision administrative locale par le corps des électeurs locaux. Il s'agit donc bien de mettre en œuvre des droits civiques dans le champ administratif.

Citoyenneté politique et administrative trouvent ainsi de réels points d'attache concrétisés par des normes de droit positif, à travers ce droit à participer soit à la désignation des autorités administratives, soit à l'adoption de certaines décisions administratives. Mais pour l'essentiel on ne peut penser la citoyenneté administrative sans admettre un élargissement de la notion de citoyenneté.

### **B. Un élargissement de la notion de citoyenneté**

Le citoyen administratif n'est pas le citoyen au sens du droit positif ou de la théorie politique. Un seul exemple suffit à s'en convaincre : le gouvernement a lancé, le 25 novembre 2019, un nouveau portail participatif sur l'élaboration des politiques publiques ; il est dénommé « participation citoyenne » et pourtant il suffit de disposer d'un accès internet pour participer et donner son avis sur telle ou telle politique publique. Or, avoir accès à internet ne fait pas un citoyen, on en conviendra...

La citoyenneté administrative propose, au moins dans le vocabulaire, de gommer la distance qui s'est créée entre le citoyen et l'administré. En effet, on considère classiquement que la citoyenneté repose sur des conditions définies par le droit positif, le droit de la nationalité et le droit civil<sup>88</sup>. La qualité d'administré repose quant à elle sur la soumission de toute personne aux règles juridiques établies par les autorités administratives. Jean-Marie Auby relevait ainsi trois caractéristiques pour définir, par la négative, la qualité d'administré : elle n'est pas conditionnée par la possession des droits civiques ; elle n'est pas conditionnée par la nationalité française ; elle n'est pas conditionnée par la résidence sur le territoire<sup>89</sup>. On a déjà évoqué la question des droits civiques attribués à l'administré,

---

<sup>87</sup> Art. LO 1112-1 et s. CGCT.

<sup>88</sup> Sur les relations entre citoyenneté et nationalité, v. l'article précité O. Beaud, « La citoyenneté est-elle une catégorie universelle du droit constitutionnel ? », in O. Beaud, C. Colliot-Thélène ET J. Fr. Kervégan, *Droits subjectifs et citoyenneté*, Classiques Garnier, 2019, p. 185 et s.

<sup>89</sup> J.-M. AUBY, « Administrés », in R. Odent, M. Waline, *Répertoire de droit public et administratif*, Dalloz, t. 1, 1958, p. 31. Cette troisième caractéristique nous semble moins évidente dès lors que c'est l'administré français

montrant qu'il pouvait y avoir des convergences. En revanche, le vrai critère de distinction est celui de la nationalité. La qualité d'administré est, de ce point de vue, plus large que celle de citoyen : toutes les personnes soumises aux normes édictées par l'État ne sont pas des citoyens (on pense par exemple aux résidents étrangers), mais elles sont toutes des administrés et tous les administrés sont des citoyens administratifs.

Le rapprochement entre un prétendu citoyen administratif et le citoyen politique est délicat, en raison précisément de l'absence de condition de nationalité dans la définition de l'administré. La notion de citoyenneté administrative participe donc de la disjonction entre citoyenneté et nationalité<sup>90</sup>, à un degré sans doute supérieur de celle de citoyenneté européenne laquelle est toujours liée à la nationalité d'un État membre. Mais plus qu'une disjonction, le concept de citoyenneté administrative apparaîtrait totalement inadapté s'il ne prônait un élargissement de la notion de citoyenneté : le citoyen administratif est à la fois l'étranger soumis au pouvoir des autorités administratives, mais aussi la personne morale de droit privé comme de droit public soumise à ce même pouvoir, voire une personne mineure qui émet en ligne un avis sur une réglementation environnementale en cours d'élaboration. On est donc loin du citoyen au sens du droit positif. Véronique Champeil-Desplats qualifie le citoyen administratif de « citoyen particulier »<sup>91</sup>, mais il devient parfois citoyen « malgré lui », dès lors que sa qualité est seulement déterminée par la soumission à un pouvoir administratif. La citoyenneté devient alors diffuse, dans tous les espaces de pouvoir et c'est une nouvelle figure du citoyen qui apparaît.

Bien entendu, on ne peut passer sous silence les critiques qui se sont élevées à l'égard de cette extension de la notion de citoyenneté. Celles-ci ont été formulées notamment par Dominique Schnapper<sup>92</sup> et tiennent principalement au fait que la citoyenneté administrative est, d'une part, centrée sur l'individu et la défense de ses intérêts particuliers et, d'autre part, qu'elle porte en elle un risque d'effritement de la citoyenneté politique. C'est l'égalité que porte la notion de citoyen qui serait mise à mal et ainsi le ciment de la société qu'elle

---

résidant à l'étranger qui est visé par l'auteur... autrement dit un individu possédant la nationalité française : il s'agit donc d'un citoyen.

<sup>90</sup> Chevallier (J.), *L'État post-moderne*, LGDJ, 4e éd., 2014, p. 232.

<sup>91</sup> V. Champeil-Desplats, « La citoyenneté administrative », *préc.*, p. 409.

<sup>92</sup> D. Schnapper, *La démocratie providentielle*, Gallimard, 2002.

constitue. De notre point de vue, le renforcement du contenu de la citoyenneté administrative est une partie de la réponse à cette critique, par la reconnaissance de droits politiques au profit des administrés : il s'agit bien de relier davantage les administrés à la « chose publique » en les faisant participer à la prise de décision. En revanche, ce que l'on ne peut masquer c'est que le citoyen administratif peine à afficher un visage unifié : si l'on inclut tous les sujets de droit soumis au pouvoir administratif, c'est la diversité et l'hétérogénéité qui frappent. La notion d'administré est finalement trop large, le législateur tente de lui préférer les vocables de public ou de personne, sans que cela ne permette vraiment d'ajuster la focale. Car c'est en réalité la question des intérêts revendiqués par ces citoyens administratifs, insérés dans le processus décisionnel, qui est en question et qu'il revient à l'administration de traiter. C'est le second défi de la citoyenneté administrative : penser politiquement l'administration.

## **II. Citoyenneté administrative et représentation : penser politiquement**

### **l'Administration**

La citoyenneté administrative conduit à placer l'administration au cœur des débats sur la légitimité et la représentation, c'est-à-dire en réalité au cœur de la démocratie. Longtemps, le système démocratique français reposait sur un schéma de hiérarchisation des pouvoirs : au pouvoir législatif était reconnu l'exclusivité de la légitimité représentative et de l'expression de la volonté générale. Le pouvoir exécutif, et à travers lui l'administration, était tout entier soumis au pouvoir législatif et ne revendiquait ni caractère représentatif, ni légitimité démocratique. On sait cependant que ce schéma ne tient plus, sans que l'on ait nécessairement pensé un nouveau cadre d'action de l'administration. La citoyenneté administrative pourrait être ce cadre, si l'on admet d'abord que l'administration puisse exprimer la volonté générale (A) et ensuite qu'elle peut être représentative (B).

#### **A. L'acte administratif, expression de la volonté générale**

Admettre la citoyenneté administrative et, plus encore, admettre que le citoyen administratif puisse participer aux décisions publiques ne doit-il pas conduire à accepter que l'administration exprime, dans ses actes et actions, la volonté générale ? C'est l'opinion défendue par G. Eveillard, qui lie participation, démocratie et volonté générale : « *la seule*

*véritable démocratie administrative serait celle qui conférerait à la population elle-même, outre qu'à ses représentants légitimes, le soin de formuler la volonté générale »<sup>93</sup>.*

Sur le principe même, la Constitution de 1958 a reconnu le fait que la loi n'est plus le seul siège de la volonté générale. Le schéma de hiérarchisation des pouvoirs ne tient plus car l'administration a considérablement développé ses missions, bien au-delà de la simple exécution des lois, au point de devenir « *un législateur* »<sup>94</sup> ; inversement, on a pu estimer, un peu durement, que « *l'enceinte parlementaire n'est plus le lieu d'élection de la définition d'une politique* »<sup>95</sup>. La Constitution de 1958 a pris acte de ce changement et a conduit à limiter le pouvoir législatif par « le haut et par le bas » : par le haut puisque la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution ; et par le bas, puisque le législateur a vu ses domaines d'intervention limités, sans que le domaine d'expression de la volonté générale ne s'en trouve amoindri. Lorsque le pouvoir exécutif adopte un acte réglementaire sur le fondement de l'article 37 de la Constitution, n'exprime-t-il pas la volonté générale ? La démonstration en a déjà été faite par ailleurs<sup>96</sup> mais, malgré ce que semble indiquer la Constitution, l'acte administratif peut, en propre, exprimer la volonté générale : lorsqu'il intervient dans les matières autres que celles de l'article 34 ou sur habilitation législative (art. 38). Certes, cela doit se faire dans le respect des normes supérieures, qui ne sont pas que législatives, mais cela signifie que la volonté générale n'a pas de domaine prédéfini, elle n'est pas un contenant mais bien la qualité d'un contenu. Elle est le fruit d'un processus qui on le sait conduit à subsumer des volontés multiples sous une volonté unique et pour tous. À cet égard, elle se rapproche incontestablement de la notion d'intérêt général, plus coutumière de l'administration.

On connaît les craintes d'une telle conception, déjà exprimées par Rousseau<sup>97</sup> : dès lors que l'on laisse s'exprimer les intérêts particuliers de l'individu, comment déterminer une

---

<sup>93</sup> G. Eveillard, « La place de la volonté générale dans l'élaboration de l'acte administratif unilatéral », *Jus Politicum*, n° 10, 2013.

<sup>94</sup> J. Hummel, « A qui appartient la volonté générale ? Ouverture », *Jus Politicum*, n° 10, 2013.

<sup>95</sup> *Idem*, p. 9.

<sup>96</sup> G. Eveillard, « La place de la volonté générale dans l'élaboration de l'acte administratif unilatéral », *préc.*

<sup>97</sup> « *Quand les intérêts particuliers commencent à se faire sentir et les petites sociétés à influencer sur la grande, l'intérêt commun s'altère et trouve des opposants, l'unanimité ne règne plus dans les voix, la volonté générale n'est plus la volonté de tous, il s'élève des contradictions, des débats et le meilleur avis ne passe point sans disputes* », J.-J. Rousseau, *Du contrat social*, Livre IV, chap. 1, *Œuvres complètes*, Gallimard, t. 3, 1964, not. p. 438.

volonté générale, de tous ? La démocratie française réalise un gouvernement par le peuple et non par les intérêts. Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur le débat entre conception utilitariste de l'intérêt général et conception volontariste de l'intérêt général, si ce n'est pour dire que c'est la conception volontariste qui s'impose en France et qui a précisément accompagné le développement du pouvoir de décision unilatérale de l'Administration, en raison des liens très « *étroits en profondeur* »<sup>98</sup> entre intérêt général et souveraineté.

La citoyenneté administrative remet-elle en cause cette conception volontariste ? Dans sa mise en œuvre actuelle en droit français, et même dans une conception absolue, ce n'est pas le cas : la somme des participants à l'élaboration d'une décision administrative n'est pas le peuple et cette participation ne remet pas en cause le pouvoir décisionnel de l'administration. On relève une exception notable, le référendum local, mais on sait le peu de succès de la formule. Pour le reste, l'administration tient compte des avis exprimés par les participants, elle doit pouvoir justifier de cette prise en compte<sup>99</sup>, mais sans avoir aucunement à les reprendre à son compte : il s'agit simplement d'élargir l'horizon des arguments qui fondent la décision administrative, sans que ceux-ci ne prévalent nécessairement. Allant même plus loin, la citoyenneté administrative repose sur une conception procédurale, délibérative, de la décision publique : la confrontation des intérêts particuliers aboutit à la détermination de l'intérêt général et permet précisément la mutation de l'administré vers le citoyen. Cette conception n'est d'ailleurs pas absente de la conception classique de la volonté générale : c'est bien la délibération parlementaire qui permet de concilier le nombre et la vérité, la pluralité des intérêts exprimés et la volonté générale. La doctrine constitutionnelle a largement remis en cause la réalité de l'unité de la volonté du peuple<sup>100</sup> ; la délibération en est un instrument rationnel. Bien entendu, promu dans le cadre de l'élaboration des décisions administratives unilatérales, il ne faut pas idéaliser ce type de processus : ils prennent également corps à un moment où la capacité de l'État à formuler l'intérêt général est contesté. Les procédés de citoyenneté administrative

---

<sup>98</sup> B. Plessix, « Intérêt général et souveraineté », in *L'intérêt général, Mélanges en l'honneur de Didier Truchet*, Dalloz, p. 519-520.

<sup>99</sup> Cette prise en considération se résout par des obligations formelles pesant sur les autorités compétentes : délai minimal de prise en considération, rédaction d'une synthèse des observations et motivation. Pour des développements récents, v. CE, 12 juil. 2019, *Fédération nationale des chasseurs*, n° 424600 ; *AJDA*, 2019, note L. De Fournoux.

<sup>100</sup> « *il n'existe pas une volonté du peuple, mais des volontés individuelles, potentielles et divergentes* », J.-M. Denquin, « Volonté du peuple », *Vocabulaire juridique*, PUF, 1997, p. 126.

participent donc d'une volonté de légitimation de la puissance publique, ce que d'aucuns ont pu qualifier de « *participationnisme d'État* »<sup>101</sup>. De Sganarelle, il ne faudrait pas que le citoyen administratif mue en Tartuffe ! Mais les procédés de participation ont au moins le mérite d'insérer les individus dans le processus décisionnel et d'ouvrir l'administration à son milieu.

C'est peut-être la voie à une nouvelle forme de représentation.

## **B. L'administration, pouvoir représentatif**

En étant davantage au contact des citoyens, par le biais de procédures de participation, l'administration ne pourrait-elle pas être considérée comme représentative ?

Dans notre démocratie, cette question paraît incongrue à au moins deux égards. D'abord parce que s'est noué un lien quasi indéfectible entre représentation et élection, cette dernière étant jugée seule susceptible d'assurer la légitimité d'un représentant<sup>102</sup>. Ensuite, parce que pendant longtemps, l'on n'a pas pensé la légitimité de l'administration comme devant provenir de l'élection : l'administration est démocratique par le biais de sa soumission à la loi et surtout elle a sa légitimité propre qui ne lui vient pas des citoyens mais de ses missions et de sa compétence. C'est une légitimité d'expertise.

La citoyenneté administrative conduit là encore à revoir les schémas classiques de la représentation et par là même de la légitimité administrative. Il faut tout de même relever que l'on a tenté de couler l'administration dans le moule de la représentation électorale : sans remonter jusqu'à l'expérience de la Constitution de 1791, ni évoquer le cas particulier du Président de la V<sup>e</sup> République, c'est le système qui fonde actuellement la démocratie locale, autour d'autorités administratives élues. Cela a d'ailleurs révélé le malaise de la doctrine, qui a eu du mal à penser l'insertion de ces autorités administratives élues dans le système démocratique (voir les débats sur l'existence d'un peuple local, d'une éventuelle souveraineté locale, de la nature politique ou administrative de ces élections et, aujourd'hui, sur les relations entre la représentation nationale et les élus locaux).

---

<sup>101</sup> G. Gourgues, A. Mazeaud, M. Nonjon, J. Sainty, « L'État participatif, sans la démocratie », Le blog « Les invités de Médiapart », *Mediapart.fr*, en ligne, 16 mars 2020.

<sup>102</sup> V. not. B. Daugeron, « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », *RFAP*, 2011, n° 137-138, p. 21.

Mais l'avenir de la citoyenneté administrative n'est sans doute pas dans l'élection des autorités administratives, laquelle ne correspond pas à l'héritage administratif français. Elle est davantage dans la recherche de ce que Gérard Timsit nomme une « porosité »<sup>103</sup> entre l'administration et son environnement : en multipliant les contacts avec les citoyens, l'administration apparaît davantage en phase avec leurs attentes. Le législateur avait tenté de traduire cela en évoquant une démocratie de « proximité », mais la formule malheureuse a donné l'image d'une opposition entre démocratie nationale et locale, seule cette dernière étant présumée proche.

Il y a ainsi une réflexion plus générale à mener (qui ne doit pas être laissée aux seuls politistes ou sociologues) sur les liens entre administration et représentation. Et pour l'esquisser, il faut se souvenir, comme le rappelle Jean-Marie Denquin<sup>104</sup>, que la notion de représentation est plurielle. Elle a au moins trois sens : représenter peut tout d'abord signifier « tenir lieu de », l'exemple type étant ici celui du mandataire vis-à-vis du mandant ; c'est également être le « porte-parole de » ; et c'est enfin « ressembler ». Sur le plan politique, on retrouve les deux premiers sens à travers la théorie représentative : le représentant tient lieu des représentés et il parle en leur nom, sans pouvoir aller au-delà ou en deçà lorsqu'il dispose d'un mandat impératif. En revanche, le 3<sup>e</sup> sens, la fonction de ressemblance de la représentation n'est pas prise en compte et, au contraire, la représentation française est même plutôt fondée sur la distanciation : le représentant est considéré comme le mieux à même de porter la voix des représentés.

La citoyenneté administrative renoue au contraire avec la représentation-ressemblance. En ouvrant son processus décisionnel, l'administration est perçue comme plus proche des administrés, plus au fait de leurs attentes : elle en devient le réceptacle. Bien qu'elle ait été totalement bouleversée par les nouveaux modes de communication et la structuration d'une opinion publique, cette nécessité d'une administration empathique avec les aspirations sociales n'est pas nouvelle : on pense bien entendu ici à l'œuvre de Guizot qui, déjà dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, appelait à une véritable intériorisation par

---

<sup>103</sup> G. Timsit, *Théorie de l'administration*, Economica, 1986, p. 85.

<sup>104</sup> J.-M. Denquin, « Démocratie participative et démocratie semi-directe », *CCC*, 2008, n° 23, en ligne ; « Volonté générale, opinion publique, représentation », *Jus Politicum*, n° 10, 2013, p. 6.

l'administration des mouvements et attentes de la société<sup>105</sup> ou encore, dans une autre perspective, à Maurice Hauriou, pour qui les corps intermédiaires représentent la puissance publique<sup>106</sup>. Les grandes théories du droit administratif défendent également l'idée que les administrés doivent adhérer au pouvoir administratif : pour les tenants du service public, l'adhésion est consentie ; pour ceux de la puissance publique, l'adhésion doit être suscitée (théorie de l'Institution).

L'avantage de cette forme de représentation tient à son caractère continu, selon l'expression de Dominique Rousseau<sup>107</sup>, là où l'élection n'assure finalement qu'une identification temporaire entre l'électeur et l'élu. Certes la légitimité que l'administration en tire est sans doute plus modeste que celle d'une élection mais la représentation qui en résulte est certainement aussi plus complexe<sup>108</sup> : ce n'est plus la seule majorité qui domine, mais la pesée des intérêts. L'idée de ressemblance doit davantage être comprise comme une forme d'empathie : l'administration apparaîtrait en corrélation permanente avec les aspirations sociales, qu'elle comprend et peut traduire, diversement, dans l'exercice de son pouvoir de décision unilatérale. Cela assure à la fois le renouveau et la continuité de la légitimité de l'administration.

\*\*\*\*

En conclusion, la citoyenneté administrative est assurément une citoyenneté atypique, dont il n'est pas question qu'elle se fonde dans la citoyenneté politique. Elle en est au mieux un prolongement ou un complément. Elle comporte sans doute des risques de détournement : le risque qu'une notion juridique ne soit qu'un élément de langage de l'administration, le risque que la légitimité devienne simplement légitimation, le risque que la représentation devienne simplement représentativité. Mais elle a le mérite, au plan

---

<sup>105</sup> Fr. Guizot, *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel*, Ladvocat, 1820, p. 128.

<sup>106</sup> M. Hauriou, *Précis de droit public*, 10<sup>e</sup> éd., p. 2-3.

<sup>107</sup> D. Rousseau (dir.), *La démocratie continue*, Bruylant, 1995 ; « La démocratie continue. Espace public et juge constitutionnel », *Le Débat*, 1997, n° 96, p. 73 ; *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Seuil, 2015 ; « La démocratie continue, ou comment remettre l'Etat à sa place ? », in *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean Rossetto*, LGDJ, 2016, p. 109.

<sup>108</sup> Jean-Marie Denquin rappelle que l'élection adresse aux gouvernants un message qui est « à la fois majoritaire, discontinu et global », J.-M. Denquin, « Volonté générale, opinion publique, représentation », *préc.*, p. 3.

juridique, de mettre l'individu dans ses relations avec le pouvoir administratif au cœur du droit constitutionnel et, surtout, au cœur de la démocratie.

**Who Counts?**  
**The Legal and Political Debate Over**  
**Excluding Noncitizens From Electoral Districts in the United States**

Amanda Frost

*Professor of Law, American University Fellow, Collegium de Lyon (2019-20)*

Allocating power in a representational democracy requires deciding who should be counted when dividing a political community into electoral districts. That issue is now the subject of debate in the United States, where some political leaders argue that only eligible voters—that is, only U.S. citizens over eighteen years of age—should be counted when drawing districts for the purpose of electing state and local representatives.<sup>109</sup>

This Essay begins by reviewing the debate in the United States over whether to draw electoral districts by counting total population or only the subset of that population who are eligible voters. Counting only eligible voters would exclude both noncitizens, who make up 7% of the U.S. population, as well as the 24% of the population who are children under eighteen, of whom one quarter are the children of immigrants.

The Essay then argues that the question of “who counts” turns in part on perceptions about the place of noncitizens—that is, immigrants—in their communities. Those who view immigrants as “Americans in waiting” whose interests are shared by their community conclude that they should be counted, while those who see immigrants as outsiders with interests at odds with their community would exclude them. Not surprisingly, these views of immigrants align with both demographic residential patterns and partisan politics in the United States. More immigrants live in cities and among Democrats, who generally favor liberal immigration policies, and fewer live in rural areas among Republicans, who are more likely to want to restrict immigration. Accordingly, the citizen voters in urban areas can plausibly be said to “virtually represent” their noncitizen neighbors, which justifies bolstering those urban citizens’ voting power by counting noncitizens when drawing electoral districts.

---

<sup>109</sup> A similar issue came up in France in 2008, when the Conseil Constitutionnel rejected an attempt to redistrict based on eligible voters rather than population. See Nicholas Sauger and Bernard Grofman, “Partisan Bias and Redistricting in France,” *Electoral Studies* 44 (2016): 389; Conseil Constitutionnel Decision 2008-573DC.

The essay concludes with a warning, however. In light of current alignment of demographics and partisan preferences in the United States, it is easy to assume that citizens will always virtually represent the interests of their noncitizen neighbors. But those alignments may shift over time, and so we should be careful to adopt a principle of electoral districting that acknowledges that citizen voters might someday have interests antithetical to the noncitizens whose presence gives them greater political power.

## **I. Who “Counts” in the United States?**

### **A. Redistricting in the United States**

Every ten years, the United States redraws electoral districts for the purpose of electing representatives to the U.S. House of Representatives, as well as representatives to state legislatures and other state and local political office. In 1964, the U.S. Supreme Court held in *Reynolds v. Sims* that the Equal Protection Clause of the U.S. Constitution requires that all legislative districts, whether for federal or state elections, be of equal size. As a result, states must redistrict shortly after the decennial census provides data on the population shifts and changes throughout the United States.<sup>110</sup>

The U.S. Constitution requires allocating Representatives to the U.S. House of Representatives based on the “whole number of persons in each state.”<sup>111</sup> Accordingly, federal congressional districts within a state must have an equal number of people—a number that includes nonvoters such as children and noncitizens.<sup>112</sup> But the U.S. Constitution does not specify who should be counted for the purpose of drawing equal-sized electoral districts when it comes to state and local elections. Nonetheless, until recently, most states have followed the federal lead and drawn electoral districts on the basis of total

---

<sup>110</sup> *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964). As currently written, the U.S. census does not ask about citizenship status, making it difficult or impossible to exclude noncitizens from legislative redistricting. Groups seeking to redistrict based on eligible voter population have advocated in favor of adding a question about citizenship to the census. See Justin Levitt, “Citizenship and the Census,” 119 *Columbia Law Review* 1355 (2019); Department of Commerce v. New York, 139 S. Ct. 2551 (2019).

<sup>111</sup> U.S. Constitution, Art. XIV, § 2; U.S. Constitution, Art. I, § 2.

<sup>112</sup> *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964). The Trump administration sought to exclude undocumented immigrants from being counted in the reapportionment that was to follow the 2020 decennial census, but the issue was mooted when Trump lost the 2020 election and President Biden abandoned the policy. See *Trump v. New York*, 141 S. Ct. 530 (2020) (per curiam).

population. That choice is now being questioned, however, with potentially momentous consequences for the allocation of political power in the United States.

In 2014, some voters living in the state of Texas argued that the U.S. Constitution requires legislative districts be drawn to equalize the number of eligible voters rather than total population. These voters lived in districts with a high percentage of eligible voters, and they complained that redistricting based on total population diluted the weight of their votes as compared to those voters in districts with a low percentage of eligible voters. For example, plaintiff Sue Evenwel argued that voters in Texas District 4, which contained a relatively large number of children and noncitizens, had 1.56 times the voting power that she did, violating her rights under the Constitution's equal protection clause.<sup>113</sup>

In 2016, the U.S. Supreme Court ruled against Evenwel and Pfenninger, holding that the U.S. Constitution does not *require* that state legislative districts be drawn based on eligible voters rather than total population. But the Court did not decide whether the Constitution would *allow* states to draw legislative districts by counting only eligible voters.<sup>114</sup> As a result, some states are seriously considering changing their redistricting process to exclude nonvoters.<sup>115</sup>

## **B. The Consequences of Counting only Eligible Voters**

In the United States today, all citizens over eighteen years old have a right to vote, with exceptions in some states for prisoners, convicted felons, and the mentally incapacitated. Although in the distant past some of the states permitted noncitizens to vote, today noncitizens are barred from voting in almost all federal, state, and local elections.<sup>116</sup> Finally, everyone born in the United States is automatically a citizen under the U.S. Constitution's birthright citizenship guarantee. Accordingly, the only significant groups of

---

<sup>113</sup> Brief of Appellants at 10, *Evenwel v. Abbott*.

<sup>114</sup> 136 S. Ct. 1120. Also relevant is the Supreme Court's decision in *Burns v. Richardson*, 384 U.S. 73 (1966), which permitted Hawaii to count registered voters when redistricting to account for the large number of (nonvoting) military personnel in that state.

<sup>115</sup> See, e.g., Nick Brown, "Republicans want census data on citizenship for redistricting," *Reuters*, April 8, 2019.

<sup>116</sup> Jamin B. Raskin, "Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage," 141 *University of Pennsylvania Law Review* 1391 (1993).

people living in the United States ineligible to vote are: 1) children; and 2) immigrants who have not naturalized.

The United States has long considered itself a country of immigrants, and throughout its history immigrants have made up a significant percentage of the population. Today, 44 million immigrants live in the United States. A little more than half of that population—amounting to twenty-four million people, or approximately 7.5 percent of residents of the United States—are noncitizens who are barred from voting. About 12.3 million of those noncitizens are lawful permanent residents, who are or will in the near future be eligible to naturalize. In practice, however, naturalization is time consuming and expensive, and many who are eligible do not seek citizenship. About 10.5 million noncitizens are undocumented immigrants with almost no path to citizenship under current legislation, and thus no right to vote. About 2.2 million people are temporary lawful residents, such as temporary workers or students, who also are not permitted to vote and may never have a path to citizenship.<sup>117</sup>

Immigrants are not dispersed evenly among or within the fifty states. Half of the nation's 44.4 million immigrants live in three states: California, Texas, and New York. Two-thirds of immigrants live in the West and the South of the United States, while only 11% live in the Midwest. Within the states, immigrants are much more likely to live in urban areas. Most immigrants, including most undocumented immigrants, live in 20 major metropolitan areas. Although immigrants account for 16.6 percent of the urban population in the United States, they are only 4.8 percent of the rural population.<sup>118</sup>

In light of these skewed residential patterns, the consequences for the U.S. political system of excluding these nonvoters from legislative districting would be significant. Legislative apportionment is a zero sum game. If states changed their legislative redistricting

---

<sup>117</sup> Jynnah Radford, "Key Findings about U.S. Immigrants," *Pew Research Center*, June 17, 2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/17/key-findings-about-u-s-immigrants/>; Brittany Blizzard and Jeanne Batalova, "Naturalization Trends in the United States," *Migration Policy Institute*, July 11, 2019, <https://www.migrationpolicy.org/article/naturalization-trends-united-states>.

<sup>118</sup> Andrew Schaefer and Marybeth J. Mattingly, "Demographic and Economic Characteristics of Immigrant and Native-Born Populations in Rural and Urban Places," University of New Hampshire Carsey School of Public Policy, National Issue Brief # 106, Fall 2016, <https://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1283&context=carsey>; Eileen Patten and Mark Hugo Lopez, "Are unauthorized immigrants overwhelmingly Democrats?," *Pew Research Center*, July 22, 2013, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/07/22/are-unauthorized-immigrants-overwhelmingly-democrats/>.

process to count only eligible voters, rural areas in many states would gain significant additional representation at the expense of the urban areas in those states.

That shift in political power would bring with it many other changes. The population of rural areas is older and more racially homogeneous than urban areas, and so these regions have a range of policy interests that differ from more densely populated urban areas. The shift in representation would inevitably lead to more legislation benefitting rural communities at the expense of urban ones. Likewise, there would surely be a shift in funding and resources to rural areas, as well as to an increase in constituent services to residents of rural as compared to urban areas. Perhaps most important, the shift would have the partisan consequence of transferring greater political power to the Republican Party, which tends to be favored by voters in rural areas, at the expense of the Democratic Party, which is favored by voters in urban areas.<sup>119</sup>

## **II. Citizenship, Identity, and Virtual Representation.**

Counting noncitizens when drawing legislative districts is premised in large part on the theory of virtual representation—that is, the assumption that those who do vote will represent the interests of those who cannot because they share a common set of interests.<sup>120</sup> Under this theory, noncitizens are virtually represented by citizen neighbors. After all, like citizens, noncitizens send their children to the state’s public schools, use the state’s public roads, libraries, hospitals, and parks, and breathe the same air and drink the same water as the eligible voters in that state. Accordingly, the argument goes, it makes sense to allocate political power on the basis of the entire population of each district because the elected representative of that district will protect the interests of *all* who live there, whether or not those individuals can vote.

---

<sup>119</sup> Richard L. Hasen, “Conservatives as the Supreme Court to restrict states’ rights and overturn precedent,” *Slate*, May 26, 2015, <https://slate.com/news-and-politics/2015/05/evenwel-v-abbott-supreme-court-case-state-districts-count-voters-or-total-population.html>; Adam Liptak, “Supreme Court Agrees to Settle Meaning of ‘One Person One Vote,’” *New York Times*, May 26, 2015.

<sup>120</sup> Joseph Fishkin, “Taking Virtual Representation Seriously,” 59 *William & Mary Law Review* 1681 (2018).

Noncitizen political power is further justified on the related theory that the noncitizens' interests merit the government's time, consideration, and finances. They deserve to have a representative in their state legislature who fights for funding for their schools, roads, and parks, and who provides them with various constituent services, such as arranging to have snow removed or the potholes filled on their streets. In other words, noncitizens *should* "count" politically, despite not having the right to vote for that representative. On this view of representation, noncitizens are legitimate members of the political community with interests that political representatives should take into account when making choices in the best interest of that community.<sup>121</sup>

Accordingly, those who would exclude noncitizens from being counted when drawing political districts are declaring, at least in part, that noncitizens' interests are antithetical to those of the larger community, and are not worthy of the state's resources and attention. Reducing the political power of districts with a high number of noncitizens will inevitably lead to legislation that is less beneficial to those districts. State funding for those districts will fall in comparison to districts with a lower percentage of noncitizens, and the elected representatives of those districts will have less time to provide services to the larger number of people located within them. These results are justified only if the noncitizens' interests are viewed either as irrelevant, or at odds with the interests of the eligible voters.

Excluding noncitizens when reapportioning political districts is also a symbolic statement about those individuals' place in the community. If noncitizens are considered legitimate members of the community then they merit political representation. Alternatively, if noncitizens are perceived as outsiders whose interests are antithetical to those of the "real" members of the community, then they should be excluded from political power. Related, including noncitizens among those who should be counted in redistricting is also a statement about the future of noncitizens in that community. For those who view noncitizens as proto-members of the community—as "Americans in waiting"—political representation is justified. For those who perceive them as temporary visitors who may

---

<sup>121</sup> Fishkin, "Taking Virtual Representation Seriously."

never have a permanent place in the community, political representation is unnecessary until they have demonstrated their permanency by the acquisition of citizenship.

In sum, excluding noncitizens from being counted in redistricting reflects the community's views of immigrants more generally, making the question whether to count noncitizens for the purpose of redistricting part and parcel of the larger ongoing debate in the United States about the desirability of immigration.

### **III. The Dangers of Virtual Representation**

Those who view immigrants favorably, and who view them as permanent and welcome members of the community, should nonetheless hesitate before embracing virtual representation. The premise underlying virtual representation—that voters will protect the interests of nonvoters—does not always hold true.

In the United States today, demographics and partisan politics align to support virtual representation of noncitizens by citizens. The residents of urban areas tend to view immigrants as legitimate members of the community who deserve virtual representation. These regions also have a higher percentage of noncitizens and more often elect Democrats with pro-immigration platforms. In contrast, the residents of rural areas are more likely to view immigrants as outsiders who do not merit virtual representation. These regions have a lower percentage of immigrants and more often elect Republicans who prefer to restrict immigration. As a result, it is easy to believe that noncitizens' interests will be protected by the citizen voters who share their political districts.<sup>122</sup>

But even today that may not always be an accurate assumption. For one, noncitizens do not universally support the Democratic agenda. On a range of social issues, including prayer in school, abortion, crime, and public health, some immigrants take positions that differ from the Democratic Party's platform. Even when it comes to laws and regulations affecting immigrants, some noncitizens would prefer the Republicans' tougher stance

---

<sup>122</sup> Andrew Daniller, "Americans' immigration policy priorities: Divisions between—and within—the two parties," Pew Research Center, November 12, 2019, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/11/12/americans-immigration-policy-priorities-divisions-between-and-within-the-two-parties/>.

against new arrivals to the Democrats' more liberal immigration policies. That is particularly true of legal immigrants, who sometimes view amnesties and other programs to aid undocumented immigrants unfavorably.<sup>123</sup>

More troubling, future shifts in population could lead noncitizens to live among voters who would exploit rather than help them. Imagine, for example, that in the future the number of undocumented immigrant farm workers living in a rural region of a state is high enough to give the land-owners and agri-business managers who employ them an additional political representative in the state legislature. Rather than virtually represent the nonvoting immigrants in their district, these land-owners and agri-business managers are likely to support legislation that would lower the hourly wage and health and safety protection of such workers. At the very least, the voters would have very different interests than the nonvoting laborers who work for them. Under this scenario, the citizens gain additional political power solely because they live near noncitizens, whom they then exploit for their own gain.

This scenario is made even more disturbing by historical parallels to the disenfranchisement of African Americans for 150 years in the United States. At the 1787 Constitutional Convention, the "free states" in the north compromised with the southern "slave states" by agreeing to count the south's slaves as three-fifths of a person for the purpose of allocating seats in the U.S. House of Representatives, as well as votes in the electoral college.<sup>124</sup> As a result, southern white slave-owners eventually controlled twenty to thirty more seats in the U.S. House of Representatives and an equivalent number of votes in the electoral college than they would have had slaves not been counted. The south used this power to elect representatives who supported legislation perpetuating slavery and pushing for its expansion.

The disjunction continued even after slavery ended, when blacks were now counted as a full "person" for the purpose of allocating political power to the southern

---

<sup>123</sup> See, e.g., Jens Manuel Krogstad, "After decades of GOP support, Cubans shifting toward the Democratic Party," Pew Research Center, June 24, 2014, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/06/24/after-decades-of-gop-support-cubans-shifting-toward-the-democratic-party/>.

<sup>124</sup> In 1790, there were 700,000 slaves in the United States, amounting to 18 percent of the total population.

states. Although all citizens were guaranteed the right to vote in the Fifteenth Amendment to the U.S. Constitution, the former slave states adopted laws and policies that effectively disenfranchised the black population. Once again, the result was that the very presence of the disenfranchised black population increased the political power of white voters who did not share their interests.

Other groups historically denied the vote similarly were not well represented by those who could vote on their behalf. Before women obtained a constitutional right to vote in 1920, they were often subject to laws and policies that benefitted men at their expense. The same could be said for the poor and the landless, who were also denied the franchise early in the nation's history.<sup>125</sup>

\*\*\*

This history suggests that the answer of “who counts” for the purpose of redistricting in a representational democracy is complicated. Granting additional political power to regions with a high percentage of noncitizens cuts both ways. When voters’ and noncitizens’ interests are aligned, counting noncitizens is a means of recognizing and protecting noncitizens’ interests and demonstrating that they are legitimate members of the political community. But when voters have interests at odds with their noncitizen neighbors, counting noncitizens could perpetuate their exploitation.

Perhaps the best solution would be to “count” noncitizens not only by including them when redistricting, but also by granting them the right to vote—as many of the states did in the eighteenth and nineteenth centuries. In a nation as divided over the value of immigration as the United States is today, however, granting immigrants the right to vote is so far from the mainstream political discourse as to be unthinkable. Until then, virtual representation is noncitizens’ only realistic political goal.

---

<sup>125</sup> Fishkin, “Taking Virtual Representation Seriously.”

## Difficile représentation des Français de l'étranger

Olivia Richard

*Doctorante en droit public et assistante parlementaire*

Les Français ne désirent pas tous vivre ensemble.

Ils ne vivent même pas nécessairement au sein de ces communautés françaises à l'étranger, ces ensembles insaisissables qu'on évoque – toujours au pluriel – pour désigner nos ressortissants établis hors de France et qui s'articulent autour des associations françaises et des consulats. En effet, le réflexe de se regrouper ne perdure pas souvent après une ou deux générations nées à l'étranger. Certains ne l'ont d'ailleurs jamais, quittant le territoire national par dépit ou désamour.

On ne sait pas précisément combien de Français résident effectivement à l'étranger. L'estimation oscille entre deux et trois millions et demi de personnes<sup>126</sup> ; en l'absence d'obligation de se faire connaître du consulat<sup>127</sup>, elle ne peut être affinée. Si le taux d'inscription est élevé dans les pays « à risques », il s'effondre dans les pays européens et en Amérique du Nord, où les Français ne ressentent pas le besoin de bénéficier de la protection consulaire qui en découle<sup>128</sup>.

Environ la moitié des Français inscrits au registre des Français établis hors de France résident dans l'espace européen<sup>129</sup>. 42% de la diaspora française – 58% en Amérique centrale et du Sud - a une autre nationalité, ce qui contredit l'image, pourtant tenace, de l'exilé fiscal, parti cacher son magot à l'abri du fisc français. Certains d'entre eux n'ont jamais

---

<sup>126</sup> Toutes les données statistiques sont issues du rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, septembre 2019.

<sup>127</sup> L'immatriculation consulaire n'est plus obligatoire depuis 1961. Béatrice Verquin. Les Français à l'étranger : une population difficile à délimiter, *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 11, n°3, 1995. pp. 193-203.

<sup>128</sup> Selon le Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, la crise sanitaire de 2020 a entraîné une hausse importante des inscriptions, mais le nombre officiel n'est pas encore connu.

<sup>129</sup> 49,3% des Français ; l'espace européen s'entend comme l'UE élargie à l'Europe orientale et la Russie.

habité en France, ou n'y sont même jamais venus : depuis l'instauration du droit du sang, ils sont Français par filiation et héritent de la nationalité comme de leur patronyme<sup>130</sup>.

Alors même qu'ils ont renoncé à partager au moins temporairement notre destin collectif qui caractérise, selon Ernest Renan, la Nation, les ressortissants français à l'étranger en sont néanmoins partie intégrante et partagent avec leurs compatriotes restés en France l'exercice de la souveraineté nationale, au sens de l'article 3 de la Constitution. En vertu du dernier alinéa de son article 24, « les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

C'est le fruit d'une longue construction, initiée au lendemain de la Première Guerre mondiale, lors de laquelle ces Français étaient revenus se battre et parfois mourir pour défendre le drapeau : le sort des blessés et des orphelins de guerre qui ne vivaient pas en France constituait leurs premières revendications<sup>131</sup> et a motivé la fondation d'une association pour défendre ces « Français du dehors », l'Union des Français de l'étranger en 1927.

La Seconde Guerre mondiale et l'engagement renouvelé des Français de l'étranger au sein de comités de la France libre leur ont valu la reconnaissance de la Nation et une représentation au Conseil de la République<sup>132</sup>. Il n'était pas question alors de procéder à des élections françaises en territoire étranger : le contexte international ne le permettait pas.

La prise en compte des communautés françaises, à défaut de leur représentation, a ainsi été traduite par la création du « Conseil supérieur des Français de l'étranger » (CSFE) en 1948<sup>133</sup>, dont la compétence était de « fournir des avis sur les questions et projets intéressant les Français domiciliés à l'étranger ou l'expansion française ». Les membres,

---

<sup>130</sup> Article 10 du code civil de 1804 : « Tout enfant né d'un Français en pays étranger, est Français. »

<sup>131</sup> Christine Peltier-Charrier, *Les Français de l'étranger comme catégorie politique*, thèse de doctorat, École des hautes études en sciences sociales, 2018.

<sup>132</sup> Assemblée nationale constituante, 2e séance du 27 septembre 1946, *Journal officiel*, pages 4177 et suivantes.

<sup>133</sup> Décret n°48-1090 du 7 juillet 1948 instituant un conseil supérieur des Français de l'étranger.

désignés puis parfois élus parmi les associations françaises à l'étranger<sup>134</sup>, ont acquis la compétence exclusive de sélection des candidats au Sénat en 1959<sup>135</sup>.

En 1958, l'État a surmonté sa répugnance à organiser une élection française à l'étranger : 373 316 Français à l'étranger ont participé au référendum<sup>136</sup> portant approbation de la Constitution dans des centres de vote ouverts dans les consulats. Plus de 91% ont voté en faveur du texte proposé par le gouvernement, scellant l'appartenance de la diaspora à la V<sup>e</sup> République. La participation était remarquable : c'était davantage de votants que lors des élections des onze députés des Français de l'étranger<sup>137</sup> en juin 2017.

La loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 a ensuite permis une évolution décisive du rapport des Français de l'étranger à l'exercice de la citoyenneté : des listes électorales ont été créées à l'étranger pour permettre aux Français non-résidents de participer à l'élection du Président de la République et aux référendums. Hautement symbolique quant à la prise en compte de leur établissement à l'étranger, cette réforme a rendu possible les différentes étapes de la construction d'une représentation propre.

En 1982, contre l'avis du CSFE<sup>138</sup>, le gouvernement a enfin exporté le suffrage universel direct, pour donner à ses membres « une représentativité incontestable ». La loi organique n° 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France en a tiré les conséquences et normalisé l'élection des représentants des Français de l'étranger au Sénat<sup>139</sup>, dont le nombre a été porté de six à douze.

---

<sup>134</sup> Pour un historique de la représentation locale des Français de l'étranger, voir la proposition de loi de Robert del Picchia tendant à moderniser l'Assemblée des Français de l'étranger, enregistrée à la Présidence du Sénat le 12 mai 2010.

<sup>135</sup> Ordonnance n°59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n°58-1090 relative à l'élection des sénateurs.

<sup>136</sup> Tableau d'inscription des résultats du scrutin du référendum du 23 septembre 1958, Journal officiel du 5 octobre 1958, pages 9177 et s. Notons que le vote des Français résidant dans les colonies françaises n'étaient pas compris dans cette catégorie.

<sup>137</sup> Au premier tour des élections législatives de juin 2017, le ministère des Affaires étrangères a comptabilisé 241 672 votants.

<sup>138</sup> JO Sénat, compte-rendu intégral de la séance du 4 mai 1982, page 1602.

<sup>139</sup> L'ordonnance n°59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n°58-1090 prévoyait l'élection par le Sénat de six sénateurs des Français établis hors de France sur des candidatures proposées par le Conseil supérieur des Français de l'étranger. Un vote à bulletin secret n'était organisé qu'en cas d'opposition formulée par 30 sénateurs, ce qui n'a jamais eu lieu.

Les délégués au CSFE, désormais élus au suffrage universel direct, ont réclamé davantage d'autonomie, que ce soit par rapport au Quai d'Orsay ou aux sénateurs issus de leurs rangs. En 1990<sup>140</sup>, la loi a reconnu que le CSFE était bien « l'assemblée représentative des Français établis hors de France », jusqu'à devenir l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)<sup>141</sup>.

Le Sénat, qui avait seul aménagé des sièges pour les Français de l'étranger, était considéré comme leur « maison ». De la révision constitutionnelle de 2003 à celle de 2008, le dernier alinéa de l'article 39 a institutionnalisé ce rôle en établissant la priorité d'examen au Sénat des projets de loi portant sur « les instances représentatives des Français établis hors de France »<sup>142</sup>. Néanmoins, il n'a pas survécu à l'élection de députés par les Français de l'étranger, instituée en 2008<sup>143</sup>.

La représentation politique ainsi étendue aux deux chambres du Parlement, restait à consolider localement, le rôle de l'AFE demeurant purement consultatif. Une réforme, très attendue, a été menée en 2013<sup>144</sup>, et rapidement remise en cause<sup>145</sup>. La nouvelle construction n'a pas de territoire sur lequel s'appuyer. Est-il seulement possible de lui donner, dans cette configuration des sols si particulière, une assise suffisamment solide pour qu'elle soit en mesure d'accueillir et de répondre aux demandes des Français établis hors de France ?

La tâche de représenter ces personnes aux difficultés et aux intérêts si différents est évidemment ardue. Ils sont des administrés « à part », tout en étant des citoyens « à part entière ». Le report au printemps 2021 des seules élections locales des Français de l'étranger

---

<sup>140</sup> Loi n°90-384 du 10 mai 1990 modifiant la loi n°82-471 du 7 juin 1982 relative au CSFE.

<sup>141</sup> Le changement de nom, opéré par la loi n° 2004-805 du 9 août 2004 tendant à modifier la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, a été difficilement obtenu, la commission des lois du Sénat craignant qu'il n'annonçât « une réforme de plus grande ampleur ». Voir le rapport n° 225 (2003-2004) de Christian Cointat, déposé le 25 février 2004.

<sup>142</sup> Robert Hanicotte, « Priorité au Sénat », *Pouvoirs* 2004/4 (n°111).

<sup>143</sup> Article 9 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

<sup>144</sup> Loi n°2013-657 du 23 juillet 2013 relative à la représentation des Français de l'étranger.

<sup>145</sup> Rapport d'information n° 481 des sénateurs Frassa et Leconte au nom de la commission des Lois du Sénat, Les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013, 3 juin 2015.

et des sénatoriales qui en découlent<sup>146</sup> en raison de la pandémie de Covid-19 le démontre, si besoin en était : représenter des citoyens, disséminés à travers le monde, sans territoire délimité, est un exercice particulier. Ils sont loin, ou bien juste de l'autre côté de nos frontières. Ils ne vivent pas sous l'empire des lois françaises pour l'essentiel des aspects de leur vie quotidienne. Ils sont mal connus, de même que les difficultés qu'ils rencontrent, ne formant pas une communauté homogène dont il serait facile d'identifier les problèmes pour y remédier, d'autant plus que l'empathie peine à franchir les frontières. Pourtant, les Français inscrits sur les listes électorales consulaires (LEC) créées par la loi de 1976 ne forment pas un corps électoral anecdotique : avec plus d'un million trois cent mille électeurs, le « département 99 » est le quatrième plus important, équivalant à la population électorale de Paris<sup>147</sup>.

Une représentation locale à l'étranger semble relever de l'oxymore, tant peut paraître paradoxale et illégitime une telle vie politique française. Pourtant, plusieurs centaines d'élus français forment le maillage d'une démocratie locale française à travers le monde. Soit elle est méconnue, soit elle est déconsidérée, même par ceux à qui le mandat incombe : la représentation non parlementaire des Français de l'étranger, en manque de compétences faute de territoire, souffre de la distance qui la sépare de Paris (I). Cette même distance rejaillit sur des parlementaires mal élus qui, à l'inverse, doivent y concentrer leur action, sans relai ni possibilité véritable de maintenir le lien avec leurs électeurs.

## **I – Loin des yeux...**

La loi portant réforme de la représentation des Français de l'étranger du 22 juillet 2013<sup>148</sup> a profondément modifié le visage de la représentation « locale » de la diaspora française, avec un résultat difficile à apprécier, un illusoire rapprochement des élus avec leurs électeurs ayant été recherché (A) aux dépens du renforcement de leurs compétences (B).

---

<sup>146</sup> Les conclusions de la commission mixte paritaire ont été adoptées par les deux chambres le 16 juin 2020. Le projet de loi organique portant prorogation des mandats des six sénateurs des Français de l'étranger de la série 2 a été adopté au Sénat le même jour.

<sup>147</sup> Registre électoral unique, Insee focus n °186, 26 février 2020.

<sup>148</sup> La loi n° 2013-657 relative à la représentation des Français de l'étranger a abrogé la loi 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.

## **A – L'impossible proximité**

Comme un adolescent, l'Assemblée des Français de l'étranger aspirait à sortir de la tutelle du ministère des Affaires étrangères et à s'affirmer face à l'omniprésence des sénateurs dont elle était la matrice. L'institution qui jadis rassemblait tous les élus des Français de l'étranger est pourtant devenue anecdotique.

### *1 - Le paradoxe de la réforme de 2013*

Jusqu'alors, la loi de 1982 modifiée prévoyait l'élection de 155 conseillers au sein de 52 circonscriptions par les Français inscrits sur une liste électorale consulaire<sup>149</sup>. Ils siégeaient à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), réunie en plénière deux fois par an à Paris. Son bureau, d'une trentaine de membres, se réunissait deux fois de plus, permettant une certaine continuité des travaux dans l'année. Les 12 sénateurs des Français de l'étranger, élus par moitié tous les 3 ans par les membres élus de l'AFE, en étaient membres de droit. 12 « personnalités qualifiées », issues essentiellement des associations (UFE, ADFE) siégeaient encore, sans droit de vote. Dans leur pays de résidence, ces élus participaient à différents « comités consulaires », compétents en matière de bourses scolaires, d'aides sociales, de sécurité...

De nombreuses résolutions de l'AFE<sup>150</sup> et autres propositions de loi<sup>151</sup> ont été déposées au fil des ans pour renforcer les compétences et prérogatives de cet organe baroque, élu au suffrage universel direct mais au rôle purement consultatif, placé sous la présidence de droit du ministre des Affaires étrangères qui n'était pas même contraint de demander un avis sur les sujets intéressants les Français de l'étranger. La frustration partagée par les élus de tout bord résidait essentiellement dans la conviction d'être avant

---

<sup>149</sup> La loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 modifiée relative aux listes électorales consulaires précitée prévoit une liste électorale par circonscription consulaire et conditionne l'inscription sur une de ces listes à la résidence dans la circonscription consulaire, outre les conditions habituelles requises pour être électeur.

<sup>150</sup> Rapport de la Commission temporaire de la Décentralisation appliquée aux Français établis hors de France, adopté par l'Assemblée des Français de l'étranger en mars 2006. La résolution demandant la création d'une « collectivité Outre Frontière » a été régulièrement reprise, notamment dans l'avis de la Commission des Lois et Règlements de l'Assemblée des Français de l'étranger de mars 2009 ou encore dans le rapport de la Commission des Lois et Règlements de l'Assemblée des Français de l'étranger, adopté en assemblée plénière en septembre 2012.

<sup>151</sup> Proposition de loi n° 449 tendant à moderniser l'Assemblée des Français de l'étranger, enregistrée à la Présidence du Sénat le 12 mai 2010, présentée par Robert del Picchia, sénateur.

tout des grands électeurs, sans fonction exécutive propre. Divers travaux ont tendu vers la création d'une « collectivité d'outre frontière », qui aurait amorcé une décentralisation des compétences du Quai d'Orsay vers une AFE pourvue d'une autonomie budgétaire.

Le projet de loi porté par Hélène CONWAY-MOURET<sup>152</sup> a marqué un coup d'arrêt à cet élan en s'articulant autour de surprenantes exigences « de proximité et de représentativité », avec l'objectif « d'élargir le corps électoral » des sénateurs<sup>153</sup>.

La nécessité d'accorder la priorité à un illusoire rapprochement avec des Français littéralement disséminés dans le monde entier est pour le moins discutable. Même si on élit plusieurs conseillers pour représenter les Français d'un pays, par exemple 4 pour le Chili, on ne peut espérer les mettre « à portée d'engueulade » des Français qui y résident : il n'y a pas de marché sur lequel aller serrer des mains le dimanche, les écoles dites « françaises » accueillent deux tiers d'élèves étrangers, tous ne résident pas dans les capitales et les déplacements ne sont pas défrayés.

On notera en outre que la loi et son décret d'application<sup>154</sup> ne prévoient plus la mise à disposition d'un local qui permette aux élus de tenir une permanence au consulat : leur rôle est désormais limité à leur participation à deux réunions du conseil consulaire par an. Proximité géographique donc, mais avec le poste consulaire, pas avec les Français de la circonscription. C'est l'implication des élus dans la vie associative locale qui leur permet d'être en contact régulier avec les Français établis dans leur circonscription, pas l'exercice du mandat.

Grands électeurs pour les sénateurs des Français de l'étranger, le nombre de ces élus « locaux » a été presque triplé : les 442 nouveaux « conseillers consulaires », se sont vus adjoindre des « délégués consulaires » dont la seule fonction est de compléter le collège électoral sénatorial<sup>155</sup> afin de prendre en compte l'importance numérique des plus grandes

---

<sup>152</sup> Conseillère à l'AFE élue par les Français d'Irlande, sénatrice des Français de l'étranger depuis 2011, ministre déléguée chargée des Français de l'étranger de juin 2012 à avril 2014.

<sup>153</sup> Compte-rendu intégral de la séance du 13 mars 2013, sur le site du Sénat.

<sup>154</sup> Décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres.

<sup>155</sup> Élus en même temps que les conseillers consulaires en vertu des articles 40 et suivants de la loi du 22 juillet 2013, les 68 délégués sont les premiers battus et sont appelés à remplacer les titulaires du mandat en cas de

« villes françaises à l'étranger » (Genève, Londres, Bruxelles, Montréal, etc.). Leur nombre n'est pas fixe : il est révisé avant chaque renouvellement en fonction de l'évolution de la population française dans le monde et dans les circonscriptions électorales<sup>156</sup>.

Il n'était dès lors plus question que l'ensemble des élus siègent à l'AFE, le budget nécessaire à leur venue à Paris aurait été trop important. Elle a donc été réduite à 90 membres, élus par leurs pairs au cours du mois suivant les élections consulaires, au sein de 15 super-circonscriptions. Ce sont des élections singulières, en ce sens qu'elles freinent dès leur entrée en mandat les illusions des nouveaux conseillers consulaires qui, après des élections souvent difficiles, doivent immédiatement se remettre dans le bain électoral pour espérer pouvoir siéger à Paris deux fois par an. La déconvenue est souvent grande lorsqu'ils réalisent qu'il leur faut trouver des candidats parfois à l'échelle d'un continent pour réussir à monter une liste de candidature, paritaire de surcroît. Le rôle des partis et des sénateurs, avec lesquels les liens sont évidemment très étroits, est alors déterminant : ceux qui n'ont pas pu être élus à l'AFE en gardent rancune car ils perdent la faculté de faire entendre leur voix en dehors de leur circonscription consulaire ; ceux qui parviennent à l'AFE le doivent à quelqu'un, ce qui leur sera régulièrement rappelé.

En fait de renforcement de la représentation non parlementaire par un ancrage plus proche du terrain, l'AFE a perdu l'exclusivité de celle-ci et donc sa légitimité, au profit d'un corps d'élus dont le poids est dilué.

## ***2 – Un mandat essentiellement consultatif***

Le rôle de ces conseillers consulaires reste très limité. La loi du 22 juillet 2013 ne prévoit aucune compétence réellement exécutive : leur mandat est circonscrit aux réunions des conseils consulaires<sup>157</sup> au sein duquel ils sont réunis sous la présidence de droit de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire. Le conseil consulaire peut rendre « des avis »

---

démission (volontaire ou d'office). Un quart des conseillers consulaires auraient été remplacés entre 2014 et 2020.

<sup>156</sup> L'arrêté du 30 janvier 2020 a fixé le nombre de conseillers des Français de l'étranger et de délégués consulaires à élire en mai 2020 : respectivement 445 et 77. Ces nombres seront sujet à révision pour ces élections reportées à mai 2021, la population française risquant de connaître de fortes modifications en 2020 en raison de la pandémie.

<sup>157</sup> Certains chefs de poste s'exonèrent de ces réunions, ainsi par exemple en Écosse, où les élus n'ont pas été réunis pendant 2 ans.

ou « être consulté sur toute question concernant les Français établis dans la circonscription »<sup>158</sup>.

Un vice-président est élu par et parmi les membres élus de ce conseil, titre honorifique auquel n'est rattaché aucune compétence ni voix prépondérante. En effet, le vice-président n'est pas même appelé à remplacer le président du conseil en cas d'absence, par exemple lors d'événements réunissant la communauté française.

Les conseils consulaires se réunissent en différentes « formations » thématiques (bourses, sécurité, aides sociales, emploi et formation professionnelle). Lors des réunions des formations les plus significatives (bourses et aides sociales), d'autres membres siègent *ès qualités*, limitant encore le rôle des membres élus. Chaque année, le chef de poste leur présente un rapport sur la situation de la communauté française établie dans le pays.

L'article 3 de la loi de 2013 prévoit désormais la publication du procès-verbal des délibérations sur les sites Internet des consulats. Mais là encore, des restrictions peuvent être apportées. Ainsi le consulat français au Mexique avait décidé de rendre anonyme les prises de paroles des élus, comme s'il s'agissait du compte-rendu d'une réunion de service. Quelle responsabilité politique peut émerger d'un débat sans nom ? La visibilité de l'apport de ces élus à la vie de leur communauté est très faible.

Chaque prérogative accordée aux conseillers consulaires ne l'est qu'entourée de limites que les élus peuvent sentir très rapidement. Ainsi, lorsqu'ils sont réunis pour examiner les demandes de bourse des familles françaises pour la scolarité de leur progéniture dans un établissement français à l'étranger, les conseillers consulaires votent en ayant conscience d'accorder à Jacques ce qu'ils devront enlever à Paul : le montant global des bourses est limité à une enveloppe fixée pour chaque circonscription par le Département à Paris. La tutelle financière ne permet pas d'autonomie.

La loi « Engagement et proximité »<sup>159</sup> a été amendée par les députés LREM à l'initiative de Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des

---

<sup>158</sup> Article 3 de la loi n° 2013-657 du 22 juillet 2013.

Affaires étrangères, pour qu'à l'avenir le président du conseil consulaire soit élu par et parmi les conseillers consulaires, le chef de poste diplomatique et consulaire devenant un « rapporteur général » des services. Les « conseillers consulaires » (dénomination très critiquée car elle entretient une confusion avec les services du consulat), deviendront des « conseillers des Français de l'étranger » dès le mois d'octobre 2020<sup>160</sup>.

Ces avancées ne sont que symboliques et ne remédient pas au manque de pouvoirs de ces élus, dont le mandat reste essentiellement consultatif. Ils sont en quelque sorte un lien entre les consulats et les communautés françaises. Cela reste insuffisant au regard de leur élection au suffrage universel direct, qui devrait encourager une proximité entre l'élu et ses électeurs mais que les circonstances, notamment géographiques, rendent impossible.

Ainsi la réforme de 2013 n'a pas permis un regain de vitalité des mandats et nombre des conseillers consulaires sortants n'envisageraient pas de se représenter. Interrogés, beaucoup d'entre eux déclarent se sentir « inutiles » ou sont frustrés de constater que les moyens de leur action dépendent pour beaucoup de la qualité de la relation qu'ils arrivent à entretenir avec le poste consulaire.

## **B – L'isolement**

En rapprochant ces élus de leur terrain, le législateur les a éloignés de Paris où sont prises l'essentiel des décisions qui concernent les Français de l'étranger.

### **1 – « Instructions de Paris »**

Lors de la crise sanitaire du Covid-19, le Parlement a pu mesurer les effets de l'absence, lors de la dématérialisation des réunions de commission ou même avec la limitation du nombre de parlementaires en séance<sup>161</sup> : la portée d'une voix est amoindrie par l'absence physique. On conçoit celle du cri poussé de l'autre côté de l'Atlantique face à

---

<sup>159</sup> Article 111 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>160</sup> Le changement de dénomination devait intervenir après le prochain renouvellement des conseillers ; les sénateurs ont obtenu une entrée en vigueur plus rapide à la faveur de la discussion du projet de loi portant report des élections consulaires à mai 2021, dont l'organisation n'a pas été jugée possible par le comité scientifique.

<sup>161</sup> Jean-Philippe Derosier, État d'urgence sur les libertés, billet du 6 avril 2020 sur le blog de La Constitution décodée.

des mesures prises à Paris, sans consultation des élus, qui vont le plus souvent dans le sens de la suppression d'un service ou de la réduction d'un consulat. Il se perd en route ou se noie dans l'océan.

Plusieurs domaines de la vie française à l'étranger obéissent à l'empire de nos lois<sup>162</sup>. Si divers services administratifs encadrent le sort des Français de l'étranger (CNAV, service de la nationalité du ministère de la Justice, service de l'état civil de Nantes, direction des impôts des non-résidents...), les conseils consulaires et leurs membres dépendent de la Direction des Français de l'étranger par laquelle passent les instructions. Jamais communiqués, ces textes modifient pourtant significativement l'ordonnement juridique français à l'étranger.

Un fonds de soutien a ainsi notamment été créé pendant la pandémie de coronavirus au printemps 2020 ; quelque 50 millions d'euros ont été débloqués pour l'aide sociale aux ressortissants français les plus démunis. Les instructions déterminant les conditions d'obtention ont été transmises aux personnels diplomatiques et consulaires, mais pas aux conseillers consulaires, ce qui leur interdit tout contrôle. Renouvelable une fois dans certains pays, cette aide ponctuelle a été limitée à un seul versement par d'autres postes ; les pièces justificatives demandées ont été plus ou moins nombreuses selon les postes... la concentration des décisions, le refus d'associer les élus locaux à leurs mises en œuvre ne permettent pas une application homogène ou cohérente de telles mesures, de même que l'absence de consultation en amont des élus empêche la prise en compte de la multiplicité des réalités de nos ressortissants : les difficultés rencontrées au Mexique ne sont pas les mêmes qu'au Qatar et divergent évidemment des problèmes des Français résidant en Allemagne. C'est vrai en période de crise comme en temps normal.

Le rapprochement des mandats supposément opéré par leur miraculeuse multiplication n'a pas été accompagné d'une déconcentration des services de l'État. Et il ne

---

<sup>162</sup> Droit de la nationalité et des personnes, élections, fiscalité des revenus de source française et des immeubles en France, scolarité française à l'étranger, protection sociale (aides sociales, retraites versées à l'étranger, Caisse des Français à l'étranger), soutien aux entreprises françaises à l'étranger.

saurait en être autrement : on n’imagine pas une ambassade ou un consulat établir une doctrine « locale », en matière d’établissement de documents d’identité par exemple.

En outre, le Quai d’Orsay n’a pas été épargné par les efforts budgétaires des dernières décennies<sup>163</sup> et soumis à un effort constant de « rationalisation du réseau ». L’argument est connu et répété à l’envi : la France n’a plus les moyens d’entretenir le deuxième réseau diplomatique au monde (loin derrière les États-Unis).

Les consulats jugés non indispensables ont été, dans le meilleur des cas, transformés en « consulats d’influence », c’est-à-dire vidés des services utiles aux communautés françaises. Pour le reste du réseau, depuis 2017, les services sont progressivement supprimés, comme les compétences notariales<sup>164</sup>, ou encore la possibilité de faire attester de son existence par le consulat, acte indispensable aux retraités français établis à l’étranger pour percevoir leur retraite française. Dans ce dernier exemple, c’est par le courriel d’un élu demandant s’il était normal que le consulat ait affiché un papier, écrit à la main, annonçant que les certificats de vie ne seraient désormais plus remplis par les agents du poste, que les élus ont pris connaissance d’une mesure si lourde de conséquences. Les parlementaires n’avaient pas davantage été informés.

L’isolement des conseillers consulaires est pire encore pour ceux élus au scrutin majoritaire<sup>165</sup> : l’unique élu est désarmé face à une administration réduite à peau de chagrin. Relevons le cas de cet élu du Paraguay qui a tenté de s’opposer à la fermeture des services consulaire d’Asunción, en vain : il ne disposait d’aucun moyen pour défendre la section pour les 1200 Français qui vivent dans ce pays<sup>166</sup>. Depuis 2016, ces Français sont « administrés » par le « poste de rattachement » à Buenos Aires, distant de 1000 km, « qui organise des tournées consulaires très régulières »<sup>167</sup>.

---

<sup>163</sup> Voir notamment le rapport n° 729 du 18 septembre 2019 des sénateurs Vincent Delaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux pour la mission budgétaire Action extérieure de l’État.

<sup>164</sup> Arrêté du 28 septembre 2018 portant abrogation de l’arrêté du 18 décembre 2017 fixant la liste des postes diplomatiques et consulaires dans lesquels sont exercées des attributions notariales.

<sup>165</sup> 20 conseillers consulaires sont élus au scrutin majoritaire, dans les circonscriptions les moins peuplées.

<sup>166</sup> 1227 Français au Paraguay en 2018 étaient inscrits au Registre des Français établis hors de France selon le rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, 2019.

<sup>167</sup> Réponse du Secrétariat d’État auprès du ministre de l’Europe et des affaires étrangères publiée dans le JO Sénat du 09 mai 2019 - page 2517.

La même logique budgétaire qui conduit à réduire la voilure consulaire a imposé la réduction du nombre de membres de l'AFE à quatre-vingt-dix conseillers consulaires. C'est pourtant le seul moment où la proximité visée par la réforme de 2013 peut trouver une traduction concrète.

## ***2 – L'indispensable AFE « de plein exercice »***

En l'absence de pouvoir exécutif ou même d'information sur les éléments budgétaires du poste consulaire, les élus locaux ne sauraient être considérés comme un contre-pouvoir à l'administration qui régit les Français établis hors de France. Mais leur réunion plénière semestrielle à Paris leur permettait pour le moins de comparer leurs difficultés ou les activités des postes. Les réunions en France sont également l'occasion de rencontrer les responsables de l'administration et de les alerter sur telle difficulté ou telle demande.

C'est la raison même d'être de l'Assemblée des Français de l'étranger. L'organisation des travaux en commissions thématiques, sur le modèle des chambres parlementaires, la distingue de l'assemblée des maires de France qui ne se réunit qu'une fois par an à Paris<sup>168</sup>. Depuis la réforme de 2013, les membres de l'AFE élisent leur président en leur sein. De fait, plus aucun ministre des Affaires étrangères n'y a mis les pieds, déléguant les Français de l'étranger à un secrétaire d'État ou ministre délégué.

Des vœux, résolutions ou autres avis sont publiés après adoption par l'AFE réunie en séance plénière. Ils restent généralement lettre morte, provoquant la frustration légitime de ces deux-fois élus, mais permettent aux parlementaires qui veulent bien être à l'écoute de prendre le pouls et de limiter l'effet « hors sol » lié à l'abandon de leur mandat local lors de leur élection au Parlement<sup>169</sup>.

---

<sup>168</sup> Le règlement intérieur de l'AFE prévoit six commissions : Lois, règlements et affaires consulaires ; Finances, budget et la fiscalité ; Commerce extérieur, développement durable, l'emploi et la formation ; Enseignement, des affaires culturelles, la francophonie et l'audiovisuel extérieur ; Affaires sociales et anciens combattants ; Sécurité et la protection des personnes et des biens.

<sup>169</sup> Aucune disposition législative ne prévoit l'interdiction du cumul entre les deux mandats, mais aucun sénateur n'a conservé de mandat local, pas davantage que la seule conseillère à l'AFE élue députée en 2012, Claudine SCHMID.

En outre, depuis 2014, la session de rentrée est désormais organisée en octobre pour permettre une présentation du projet de loi de finances pour l'année suivante, s'agissant des programmes touchant les Français à l'étranger. Ces prémices de considérations d'ordre budgétaire ne donnent évidemment pas lieu à un vote, mais permettent une information très utile des membres de l'AFE. Hélas, les comptes rendus des travaux ne sont publiés que plusieurs mois après, limitant l'intérêt de leur communication.

Ainsi, un article du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2019<sup>170</sup> qui conditionnait le bénéfice de la carte vitale des retraités à 60 trimestres travaillés en France, avait été présenté à la commission des Affaires sociales de l'AFE<sup>171</sup>. Aucun parlementaire des Français de l'étranger n'a remarqué cet alinéa dans le PLFSS. Dans la mesure où ils ne sont plus membres de l'AFE, la communication est plus difficile sur des questions aussi techniques. La disposition, pourtant présentée à l'AFE, a été discrètement adoptée sans débat au Parlement, qui ne s'est aperçu de la réforme que quatre mois après son adoption, lors de la session suivante de l'AFE, en mars.

Les différents services de l'administration viennent présenter l'état du droit, les prochaines réformes, les expliquent et repartent avec les questions qui n'ont pas trouvé réponse. Des questions orales et d'actualité permettent enfin aux élus de passer l'administration sur le grill. Si c'est devant les ambassadeurs réunis annuellement fin août que le gouvernement fixe ses objectifs diplomatiques, l'administration vient en rendre compte devant l'AFE. Mais avec 90 membres, sa visibilité est réduite ; l'information qui est retransmise aux élus consulaires est pratiquement nulle. Très peu de ces élus réalisent un travail de suivi au titre de ce mandat de retour à l'étranger.

Dans la mesure où les conseillers à l'AFE n'ont pas été élus sur un programme, qu'ils n'ont pas gagné des voix lors d'une campagne, rendre compte de leur action ou prendre en compte leurs électeurs en cours de mandat est vain. Ils n'en ont du reste pas les moyens, seul les voyages à Paris et l'hébergement étant (mal) défrayés<sup>172</sup>. Cette multiplication des

---

<sup>170</sup> Article 52 de la loi n°2018-1203 du 22 décembre 2018.

<sup>171</sup> Rapport de la commission des Affaires sociales et des Anciens combattants, octobre 2018.

<sup>172</sup> Tableau annexé à l'article 36 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils à l'AFE et à leurs membres.

échelons électifs aurait eu un sens si le mandat de conseiller à l'AFE avait été prolongé « en circonscription », mais tel n'est pas le cas. La réforme de 2013 n'a pas prévu d'articulation entre les mandats des conseillers consulaires et leurs représentants à l'AFE. Il n'est ainsi pas possible pour un conseiller à l'AFE d'assister à une réunion consulaire dans une autre circonscription consulaire que la sienne ; il n'est pas non plus possible à ce « super-conseiller » de tenir des permanences<sup>173</sup> en l'absence de moyens financiers dédiés. Du reste, les conseillers consulaires verraient d'un mauvais œil une telle hiérarchisation des mandats.

C'est un mandat parisien, pas local, qui permet de se faire connaître des parlementaires et fait naître des ambitions. L'AFE reste en effet un passage obligatoire pour ceux qui nourrissent des ambitions sénatoriales, tout en restant négligée par les députés, qui y gagneraient pourtant un relai utile.

## **II - ... Loin du cœur**

Dès lors qu'un Français s'établit à l'étranger, sa situation devient secondaire. Il est impossible de faire prévaloir le sort de retraités français partis vivre dans un pays où la vie est moins chère, lorsque ceux qui vivent en France descendent dans la rue pour contester l'augmentation d'une taxe. Pourtant, les premiers renoncent à toutes les aides sociales ; ils coûtent moins à la solidarité nationale. Mais ils ne sont pas là. C'est le rôle des parlementaires de défendre ces Français, fussent-ils à l'étranger.

Encore faudrait-il que les modalités de sélection de ces élus si particuliers permettent leur représentativité (A), afin qu'ils bénéficient de l'écoute et des moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mandat, jusqu'à présent peu pris au sérieux (B).

### ***A – L'extranéité des parlementaires des français de l'étranger***

Il n'y a rien de commun entre les élections des députés des Français de l'étranger ou celles de leurs homologues au Sénat, si ce n'est une tendance à la démesure.

---

<sup>173</sup> La doctrine du secrétariat général de l'AFE s'est assouplie en 2016 ; l'administration du Quai considère dorénavant que le caractère indirect de cette élection ne doit pas être un obstacle à ce que les conseillers à l'AFE rencontrent les communautés françaises de leur circonscription AFE. Voir en ce sens la réponse publiée le 16 septembre 2016 sur le site Internet de l'AFE.

## **1 – Le Palais Bourbon hors d’atteinte**

Créés par la révision constitutionnelle de 2008, les 11 députés des Français de l'étranger sont élus au sein de circonscriptions législatives spectaculaires : si certaines sont de taille « raisonnable » (Suisse et Lichtenstein ; Benelux ; Péninsule ibérique), la plupart sont à l'échelle continentale. Il est littéralement impossible de faire campagne dans la 11<sup>e</sup> circonscription, qui recouvre un tiers du monde et 50 pays (dont la Chine, l'Asie orientale en passant par la Russie jusqu'à l'Océanie). Le continent américain a été divisé en deux, ne laissant pas non plus grand espoir à des candidats indépendants de se faire connaître des électeurs. L'Afrique suit une découpe baroque : l'Afrique du Nord et de l'Ouest d'un côté ; l'Afrique de l'Est, du Sud, une partie du Moyen-Orient et l'Océan indien de l'autre, soit 49 pays.

On comprend dès lors que le scrutin majoritaire soit vidé de ses effets : aucune personnalisation du mandat n'est possible dans de telles étendues. L'effet « secousse sismique de la présidentielle » selon la formule de Gérard Larcher, y est décuplé. Ainsi les Français votant traditionnellement à droite aux États-Unis et en Israël ont-ils élu les candidates socialistes en 2012, avant de reprendre leur couleur traditionnelle dans ces pays lors de partielles<sup>174</sup>. De même, tous les députés sortants ont été sèchement éconduits en 2017 et auraient été battus dès le premier tour si la participation électorale avait été suffisante<sup>175</sup>. Cette année-là, des députés totalement novices en politique ou même du monde associatif français à l'étranger ont été élus avec des scores de république bananière. Si ce phénomène a été observé un peu partout en France où les candidats du parti présidentiel ont totalisé 42,89% des voix au niveau national, il a été accentué dans les

---

<sup>174</sup> L'UMP Frédéric Lefebvre a finalement remporté la 1<sup>ère</sup> circonscription après l'invalidation du compte de campagne de la socialiste Corinne Narrassiguin ; le centriste Meyer Habib a emporté la 8<sup>e</sup> après l'annulation de l'élection de la socialiste Daphna Poznanski pour le même motif.

<sup>175</sup> Les scores obtenus par les candidats d'En Marche au 1<sup>er</sup> tour ont plongé les partis politiques traditionnels dans la sidération : Roland Lescure a obtenu 57,53% des voix au 1<sup>er</sup> tour (10,63% des inscrits), alors qu'il était résident au Canada qui représente une faible partie des voix. Alexandre Holroyd a convaincu 57,8% des électeurs au 1<sup>er</sup> tour dans la 3<sup>e</sup> (12,15% des inscrits). Face à Thierry Mariani dans la 11<sup>e</sup>, Anne Gennetet, médecin à Singapour parfaitement novice, a remporté 54,11% des voix (14,8% des inscrits) au 1<sup>er</sup> tour, pour l'emporter avec 71,72% des voix exprimées au second. Rappelons qu'en vertu de l'article L126 du code électoral, pour l'emporter dès le premier tour, un candidat doit remporter la majorité absolue des suffrages représentant au moins 25% des inscrits.

circonscriptions à l'étranger, où les 11 candidats ont recueillis 66,69% des voix au second tour (10 ont été élus).

Un exemple topique en est la 7<sup>e</sup> circonscription, qui comprend la Pologne, l'Allemagne, l'Autriche et les pays d'Europe centrale, vote traditionnellement plutôt à gauche. Le secrétaire général par intérim de l'UMP en 2014, Philippe Gustin, a mené une campagne de terrain pendant 3 ans, sillonnant les pays sans relâche – il se targuait de 150 visites en 2 ans –, organisant des réunions publiques partout, s'appuyant sur le réseau des conseillers consulaires. Il avait le soutien de divers sénateurs de droite, très impressionnés par son travail méthodique pour gagner les voix des « petits pays », dans lesquels peu de candidats font l'effort d'aller, l'essentiel des voix étant en Allemagne. La gauche partait quant à elle en ordre relativement uni derrière le député sortant, le socialiste Pierre-Yves Le Borgn', ancien élu à l'AFE, qui n'avait pas à rougir du mandat accompli. Le duel annoncé n'a pourtant pas eu lieu : le MoDem Frédéric Petit, Français résidant en Pologne dont absolument personne n'avait entendu parler jusqu'alors, investi le 12 mai pour sceller l'accord MoDem – En Marche, a balayé les espoirs de ses concurrents, raflant 54,03% des suffrages exprimés au 1<sup>er</sup> tour (mais seulement 13,55% des inscrits, la participation s'étant élevée à 25,44%)<sup>176</sup>.

À l'étranger plus encore qu'en France, c'est l'étiquette politique du président de la République qui fait le député. Puisqu'un bon bilan au service de la circonscription électorale ne donne aucune assurance d'être réélu, il est plus ou moins inutile d'y consacrer trop d'énergie. Du reste, ce qui est vrai pour la difficulté d'être candidat dans ces circonscriptions législatives vaut également pour l'exercice du mandat de député. La plupart de ceux élus en 2017 ne font que très peu l'effort de sillonner leur circonscription : ils essaient d'exister au sein de leur assemblée et dans la majorité. Paula Forteza, députée pour l'Amérique latine, nommée parlementaire en mission sur les nouvelles technologies quantiques, désignée comme chef de file pour Cédric Villani dans le XIX<sup>e</sup> arrondissement de Paris, en est une bonne illustration. Les conseillers consulaires de sa circonscription ont demandé sa démission dès son investiture pour les municipales, évidemment sans succès. Gageons néanmoins que son mandat sera le dernier : elle a pris la vice-présidence du 9<sup>e</sup> groupe créée à

---

<sup>176</sup> Source : ministère de l'Intérieur.

l'Assemblée nationale. La perte de l'investiture du parti majoritaire devrait lui être fatale dans cette circonscription... sauf à être investie par le parti du prochain président de la République.

Le parti présidentiel a pratiquement le monopole de la sélection des candidats aux législatives des Français de l'étranger. C'est à l'opposé du mode de scrutin pour les sénatoriales.

## **2. Le Palais du Luxembourg dans le monde**

S'agissant du Sénat, il n'existe pas de circonscription, mais un collège électoral<sup>177</sup>. La particularité de cette élection, outre qu'elle implique la participation d'élus du monde entier à l'exception de la France<sup>178</sup>, est qu'elle suit le renouvellement par moitié du Sénat tous les trois ans : pour pallier l'étroitesse du collège électoral, ces 12 sénateurs sont répartis entre la série 1 et la 2, contrairement aux sénateurs de Paris par exemple, également au nombre de 12, mais élus en une fois tous les 6 ans.

Ainsi, une moitié des sénateurs est renouvelée moins de 6 mois après les élections consulaires ; l'autre par un collège électoral qui exerce son mandat depuis 3 ans.

Pour ces derniers, les grands électeurs ont eu le temps d'apprendre à les connaître, de développer des liens de fidélité pour services rendus ou à l'inverse de nourrir du ressentiment ou une inimitié. Le lien est éminemment personnel.

Pour ceux qui se présentent aux voix des nouveaux conseillers et délégués consulaires dans la lancée des élections de ces derniers, c'est une toute autre campagne : il faut s'impliquer fortement dans les élections consulaires, en soutenant « ses » candidats, puis en réussissant à en faire élire le plus grand nombre à l'AFE. La constitution des listes et la campagne sénatoriale démarrent seulement après cette élection de juin, qui est une

---

<sup>177</sup> Article 44 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée.

<sup>178</sup> Jusqu'à la loi de 1983, l'article 13 de l'ordonnance du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs, complétée par l'ordonnance du 4 février 1959, les sénateurs des Français de l'étranger étaient élus par le Sénat, sur présentation de candidats par le Conseil supérieur des Français à l'étranger. Les membres n'étant pas élus eux-mêmes, ils ne suffisaient pas à élire des sénateurs. Ces listes de candidatures étaient établies par région, mais le mandat sénatorial n'a jamais été exercé au sein d'une circonscription géographique.

pomme de discorde fatale à beaucoup de liens d'allégeance proclamés en mai. Le temps pour convaincre après cela est trop court pour une véritable campagne : l'été n'est pas propice à la présentation des programmes ou à la confrontation des idées. Rappelons une autre particularité de la sénatoriale des Français de l'étranger : les deux tiers des grands électeurs peuvent voter par anticipation, le deuxième samedi avant l'élection à l'urne, par « remise en main propre »<sup>179</sup> dans les postes diplomatiques et consulaires, ce qui raccourcit d'autant la campagne.

Par conséquent, la prime aux sortants est particulièrement forte : il faut environ 60 voix pour être élu au Sénat. Cela semble peu, mais c'est inaccessible à la plupart des élus locaux, qui n'ont ni les moyens ni les outils de se faire connaître d'autant de leurs pairs. Ainsi, constate-t-on un renouvellement très lent des sénateurs des Français de l'étranger<sup>180</sup>. Le fait que dix sénateurs représentant les Français de l'étranger soient issus de pays de l'Union européenne n'est pas non plus le fruit du hasard<sup>181</sup> : parviennent à être initialement élus sénateurs ceux qui ont la possibilité de venir régulièrement à Paris, soit pour développer un réseau au sein de leur parti, soit pour entretenir un lien fort avec les sénateurs issus de celui-ci. Ainsi Ronan Le Gleut, élu sénateur en 2017 alors que son élection comme conseiller consulaire en Allemagne puis à l'AFE était relativement récente (2014), a-t-il pu fédérer autour de sa candidature en raison du soutien de Jean-François Copé : sa candidature aux législatives en 2012 l'avait rendu « sénatoriable ». Il a ensuite obtenu le soutien du responsable de la fédération des Français de l'étranger des Républicains et ce malgré la présence d'une autre liste de candidats investie par LR.

En tout état de cause, pour être élu et réélu au Sénat comme représentant des Français de l'étranger, il faut avant tout savoir et pouvoir rendre service au plus grand nombre de grands électeurs possible et en être apprécié. On développe des liens d'amitié, ce

---

<sup>179</sup> Article 51 de la loi du 22 juillet 2013.

<sup>180</sup> Le doyen du Sénat a longtemps été une Française de l'étranger, Paulette Brisepierre, qui a siégé de 1989 à 2008, date à laquelle elle avait 91 ans. Jean-Pierre Cantegrit a été sénateur des Français de l'étranger pendant 40 ans, de 1977 à 2017. Robert del Picchia est élu depuis 1998.

<sup>181</sup> On parle de leur pays de résidence. Hormis Jacky Deromedi, élue conseillère consulaire (Singapour) puis conseillère à l'AFE et sénatrice dans la foulée, en 2<sup>e</sup> position sur la liste LR conduite par Christophe Frassa (Monaco) en 2014 ; Damien Regnard, élu conseiller à l'AFE en 2009 à La Nouvelle Orléans, est devenu sénateur à la suite de l'invalidation de Jean-Pierre Bansard (Paris) en juillet 2018 pour dépassement du plafond de dépenses. Il occupait la 3<sup>e</sup> place sur sa liste de candidature, qui a obtenu deux sièges.

qui interdit toute tentative de parachutage. Plusieurs présidents de la République ont tenté de faire élire un proche à l'un de ces sièges<sup>182</sup>. Aucun n'y est parvenu : ces grands électeurs ne votent que pour quelqu'un qu'ils connaissent.

La persévérance paie quelque fois : un homme français fortuné tente depuis 2011 de se faire élire au Sénat ; il a même fondé un parti politique en 2014 pour y parvenir. Mediapart n'a pas manqué de mettre au jour le système de corruption de voix mis en place au fil des années et de ses différentes tentatives. Il a réussi à être élu en 2017, très largement (132 grands électeurs ont fini par le soutenir), mais le Conseil constitutionnel a reformé son compte de campagne, prononcé l'annulation de son élection et condamné à un an d'inéligibilité. Obstiné, rien ne l'empêche de préparer la campagne suivante. C'est incontestablement l'inconvénient d'un si petit collège électoral.

Ainsi, paradoxe de la représentation des Français de l'étranger, la taille démesurée des circonscriptions législatives fausse le scrutin majoritaire en ce que l'appropriation du mandat est pratiquement impossible et, à l'inverse, l'étroitesse du collège électoral des sénatoriales favorise à outrance la personnalisation du mandat, qui diminue le poids des partis dans la sélection des candidats. Impuissants à imposer une figure qui serait perçue comme illégitime, les grands partis traditionnels sont enclins à réinvestir les sortants, ce qui n'encourage pas une revitalisation de la représentation au Sénat.

On le voit, ce n'est pas en défendant de grandes réformes au service des Français de l'étranger qu'on accède et qu'on reste au Sénat ; c'est en se rendant indispensable aux grands électeurs.

Il n'est dès lors pas tout-à-fait étonnant que les parlementaires des Français de l'étranger ne bénéficient pas d'une grande réputation : soit ils ont davantage intérêt à faire la promotion du chef de l'État auprès de l'électorat que d'embêter le gouvernement avec

---

<sup>182</sup> Conseiller du Président Nicolas Sarkozy pour les Français de l'étranger, Dominique Paillé n'a obtenu les voix que de 16 élus sur 153. Celui du Président Emmanuel Macron, Philippe Grangeon, a convaincu 50 grands électeurs sur 534 en septembre 2017. Source : ministère de l'Intérieur.

leurs doléances ; soit le lien qu'ils cultivent est, non pas avec ceux qu'ils représentent, mais avec ceux qui les élisent.

Leurs mandats obéissent à des raisons que la raison n'a de toute façon pas les moyens de connaître.

## **B – Le désamour en France**

Même avec la meilleure volonté du monde, l'exercice du mandat des députés comme des sénateurs des Français de l'étranger relève pratiquement d'une mission impossible.

### ***1 – Les moyens insuffisants du mandat***

À la différence de leurs collègues élus dans les départements, les parlementaires des Français de l'étranger ne peuvent pas aller aisément à la rencontre des Français qu'ils représentent. Naturellement, c'est moins vrai pour le député représentant les Français de Suisse ou du Benelux que pour celui représentant la moitié de l'Afrique et une partie du Moyen Orient. Néanmoins, aucun d'entre eux n'ayant été auparavant élu local, les liens avec les Français résidant dans la circonscription d'élection ont dû être tissés en cours de mandat, illustrant plus que jamais les difficultés des parlementaires « hors sol » à être en lien avec leur territoire. S'il a été possible au député des Français de Suisse de créer une permanence à Genève, cela n'a pas été le cas pour ses collègues des « grandes » circonscriptions. Les décalages horaires s'ajoutent aux difficultés pratiques.

Enfin et surtout, il n'y a pas d'administration territoriale sur laquelle s'appuyer : les ambassades et les postes consulaires n'ont aucun lien hiérarchique ou électoral avec les députés, pas plus qu'avec les sénateurs. Ces derniers, dont l'action doit porter sur le monde à l'exception de la France, n'ont pas davantage de structures administratives pour articuler leur action.

La difficulté intrinsèque à maintenir un lien avec les Français établis hors de France est imparfaitement palliée par les nouvelles technologies. Les sénateurs ont obtenu l'enregistrement de l'adresse électronique sur la liste électorale consulaire (LEC) en

2006<sup>183</sup> pour permettre aux élus de communiquer avec les électeurs. Les élus ont accès à la LEC de leur circonscription et peuvent l'utiliser tout au long de leur mandat, de même que les partis politiques et les « associations représentatives »<sup>184</sup> ; les candidats peuvent y avoir accès durant la période électorale. Pourtant, le ministère des Affaires étrangères, assailli de messages de mécontentement des Français qui s'estimaient « spammés », a trouvé une parade<sup>185</sup> : lors de l'inscription sur la liste électorale consulaire, il est proposé aux Français d'indiquer deux adresses électroniques, une qui apparaît sur la liste électorale consulaire pour la communication politique, une autre pour les relations avec l'administration, enregistrée sur le registre des Français à l'étranger, lequel n'est pas accessible aux élus. La moitié environ des électeurs ne donne qu'une adresse électronique pour les relations avec l'administration consulaire et disparaissent des radars des élus.

Les réseaux sociaux sont largement utilisés, mais ils permettent surtout un lien avec les Français actifs sur le terrain politique (élus, partis, associations). Le député des Français de Suisse, Joachim Son Forget en a en outre fait un usage tellement polémique et outrancier que les représentants des Français de l'étranger se seraient bien passés de cette publicité. Les courriers électroniques et le développement des messageries instantanées sont quant à eux utilisés pour entretenir une liaison virtuelle avec les élus, pour les parlementaires qui s'en servent. Les députés entretiennent en effet peu de contacts avec les conseillers consulaires : leurs élections sont déconnectées et leur couleur politique divergent trop la plupart du temps pour permettre une véritable coopération. Nombre d'entre eux ne connaissent même pas l'existence de ces élus locaux avant leur élection à l'Assemblée nationale ; rares sont ceux qui viennent régulièrement assister aux sessions publiques de l'AFE. Notons que l'usage des visioconférences s'est largement développé pendant la crise sanitaire, permettant le développement de liens inédits.

C'est essentiellement sur leurs collaborateurs parlementaires que députés et sénateurs peuvent s'appuyer. En moyenne, un sénateur des Français de l'étranger emploie

---

<sup>183</sup> Article 5 de la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République.

<sup>184</sup> L'article 2 de la loi du 22 juillet 2013 dispose que « Les associations représentatives au niveau national des Français établis hors de France concourent à l'exercice des droits civiques et à la participation à la vie démocratique de la Nation des Français établis hors de France ».

<sup>185</sup> Réponse du Ministère des affaires étrangères publiée dans le JO Sénat du 03 avril 2014 - page 845.

seulement deux collaborateurs : ce n'est pas le signe d'une inactivité mais celui de la spécialisation de ces derniers. Ces équipes sont la plupart du temps constituée pour l'ensemble des mandats effectués par leur sénateur – soit 18 ans pour 3 mandats ; ils peuvent ensuite être embauchés par les nouveaux arrivants, qui bénéficient de leur connaissance des élus et des problématiques très spécifiques aux Français de l'étranger. Dans la mesure où les collaborateurs sont rémunérés sur une enveloppe fixe, plus ils sont nombreux, moins ils sont payés. S'ils ne sont pas assez payés et étant donné la dureté de la tâche, ils partent... donc ils sont généralement peu nombreux. Leurs heures de travail, qui doivent couvrir tous les fuseaux horaires, sont rarement comptées. L'enveloppe parlementaire, qui est la même à celle des parlementaires de département, est certainement insuffisante au regard de l'absence de relai sur le terrain.

Enfin, il n'existe pas de soutien particulier de l'administration des chambres parlementaires, à l'image de ce qui existe par exemple pour l'outre-mer, ni de conseiller dédié au sein des groupes ou de la présidence. Si l'enveloppe « transport » fait l'objet d'un abondement spécifique pour les sénateurs des Français de l'étranger<sup>186</sup>, les autres moyens du mandat sont les mêmes, sans adaptation particulière, à l'exception près d'une « indemnité de résidence » propre aux Français de l'étranger. Néanmoins cet émolument n'est pas utilisé pour l'exercice du mandat à proprement parler ; il s'agit d'une compensation pour le sénateur qui doit se réinstaller à Paris. Mais rien ne lui permet de tenir des permanences, même occasionnelles, à l'étranger, la circonscription est trop vaste. Des rencontres avec les communautés françaises existent néanmoins, à l'occasion de déplacements des parlementaires ; depuis 2006, les réceptions organisées dans les ambassades ou les consulats sont aux frais du parlementaire qui en demande l'organisation.

Le mandat parlementaire est insuffisamment adapté à ses exigences. En outre, il est mal considéré, tant en raison de la méconnaissance de la population représentée que du peu d'allant de celle-ci pour voter.

---

<sup>186</sup> L'article 7 de l'arrêté de Questure 2017-1202 du Sénat prévoit une limite annuelle de l'équivalent de 12 « passages » Paris-Sydney en classe Affaires. Si un sénateur dépasse cette enveloppe, le déplacement peut être pris en charge au titre de l'avance pour frais de mandat, dans la « Catégorie 2 – Frais résultant des déplacements effectués dans l'exercice du mandat, de l'obligation de double résidence et de présence aux travaux du Sénat ».

## **2 - Des parlementaires en manque de crédibilité**

« Les élus consulaires ne sont pas élus au suffrage universel ». C'est le rapporteur LREM du projet de loi « Engagement et proximité » qui a opposé cet argument à un amendement d'un député pourtant issu de sa majorité, qui tendait à l'inscription de ces élus au registre national.<sup>187</sup> L'image en France des Français qui n'y vivent pas est épouvantable, de façon semble-t-il parfois irrémédiable. Celle de leurs représentants au Parlement en est le prolongement : ils sont perçus comme détenant un mandat « exotique », facile à gagner, et une sinécure à accomplir. C'est pourquoi les dents ont bruyamment grincé lorsque 11 sièges ont été réservés aux députés des Français de l'étranger en 2008<sup>188</sup> ; c'est encore pourquoi le nombre de sénateurs des Français de l'étranger est régulièrement menacé d'une réduction drastique. Ainsi, s'il était envisagé de supprimer un tiers, puis un quart<sup>189</sup>, ou seulement un cinquième des membres du Parlement, c'est la disparition de la moitié des sénateurs des Français de l'étranger qui était prévue par la Présidence du Sénat à l'occasion de la réforme enterrée des institutions.

Pourtant, on ne peut pas estimer que la circonscription soit trop petite pour 12 personnes ; ni que la population française à l'étranger baisse. Mais l'institution de députés leur a porté un nouveau coup. On peut cependant s'interroger sur la légitimité de quelqu'un qui est élu du jour au lendemain sans aucune connaissance du terrain ni des gens qui l'habitent, par rapport à celui qui, tout élu au suffrage indirect soit-il, le laboure depuis au moins 10 ans.

Il y a une ironie à regarder l'enthousiasme des sénateurs qui se sont battus pour obtenir des homologues à l'Assemblée nationale. Ils pensaient avoir besoin d'une deuxième jambe pour faire marcher correctement la représentation des Français de l'étranger, ayant le sentiment de ne pas être entendus lors des navettes. C'est évidemment qu'ils n'ont jamais pensé que ces députés, n'étant pas élus avec le même mode de scrutin qu'eux, ne

---

<sup>187</sup> Débats à l'Assemblée nationale, compte-rendu intégral de la séance du 21 novembre 2020.

<sup>188</sup> Ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

<sup>189</sup> Projet de loi organique pour un renouveau de la vie démocratique, n° 2204, déposé le 29 août 2019.

partageraient pas leur couleur politique. De complémentaire, ils sont devenus des concurrents, qui s'entravent.

Une chose les réunit tout-à-fait : c'est la maladie coronarienne fatale à tout système représentatif, l'abstention électorale. Elle est inégalée lors des élections françaises organisées à l'étranger. Les députés élus en 2017 l'ont été avec plus de 80% d'abstention du corps électoral français à l'étranger, équivalente au taux de participation constaté lors des élections consulaires de 2014. La seule élection qui mobilise à l'étranger est la présidentielle, et alors que les modalités de participation à ce scrutin sont les moins développées<sup>190</sup>.

En effet, pour les élections locales, les électeurs peuvent voter à l'urne, en personne ou par procuration, et par Internet. Pour les législatives, ils peuvent également participer en votant à l'urne ou par Internet (sauf en 2017 en raison de la « menace russe »<sup>191</sup>) mais aussi par correspondance postale. Pour les sénatoriales, les grands électeurs peuvent voter au ministère des Affaires étrangères le dernier dimanche de septembre, en personne ou par procuration, ou par remise en main propre au chef de poste diplomatique ou consulaire deux semaines avant. La participation y est massive alors que le vote n'y est pas obligatoire comme pour les autres sénateurs<sup>192</sup>.

Pour l'élection du président de la République, à laquelle 45,84% des électeurs inscrits sur une liste électorale consulaire ont voté<sup>193</sup>, il est uniquement possible de voter à l'urne (en personne ou par procuration). Il y a pourtant deux tours de scrutin et certains électeurs doivent prendre l'avion pour se rendre au bureau de vote et prendre une journée de congé, voire deux et ensuite parfois faire la queue pendant 3 heures<sup>194</sup>. L'élection présidentielle est un symbole, qui permet aux Français non-résidents de se sentir inclus dans la communauté

---

<sup>190</sup> Articles 12 et suivants de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 précitée.

<sup>191</sup> Verbatim des travaux de la 26<sup>e</sup> session plénière de l'Assemblée des Français de l'étranger, mars 2017.

<sup>192</sup> La loi du 23 juillet 2013 ne renvoie pas expressément à l'article L 318 du code électoral, qui prévoit une amende pour le membre d'un collège électoral qui en prendrait pas part au vote. Or, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision du 25 novembre 2004, que seules les dispositions rendues applicables à l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger s'appliquent à cette élection.

<sup>193</sup> Source : ministère de l'Intérieur. Emmanuel Macron a remporté 89,31% des suffrages exprimés.

<sup>194</sup> Voir notamment l'article sur le site de France info : « Présidentielle : files d'attente interminables, évacuation... La galère des Français de l'étranger pour aller voter », consulté le 22 juin 2020.

nationale. Pour certains Français à l'étranger, l'élection de représentants spécifiques les marginalise un peu plus.

Si la vitalité d'une démocratie se mesure à la participation électorale, la représentation des Français de l'étranger ne prospère pas. Elle est en tout état de cause fortement discréditée par ce désintérêt des électeurs, qui entache la légitimité de leurs représentants. De nombreuses causes sont avancées pour expliquer la faible participation électorale de la diaspora française : inadaptation suffisante des modalités de participation au scrutin, manque de lisibilité de la représentation locale, dont l'impuissance face à l'administration est connue, manque de communication des élus en cours de mandat et difficultés à entretenir un lien avec les électeurs...

Lors du débat sur l'élection au suffrage universel direct des « délégués au Conseil supérieur des Français de l'étranger », un ambassadeur aurait manifesté une opposition de principe : « on ne mélange pas les petits fours et bulletins de vote ». Assurément, l'organisation d'élections n'est pas le corps de métier du ministère des Affaires étrangères, peu à l'aise avec la notion de polémique électorale. Rappelons ainsi que jusqu'en 2013, la campagne électorale était interdite pour les élections des conseillers des Français de l'étranger hors de l'Union européenne.

\*\*\*

Un grand nombre de Français, descendants de ceux qui ont obtenu par leur sang une représentation politique, ont perdu ou vont perdre la nationalité française par désuétude. En effet, par deux arrêts du 13 juin 2019, la Cour de Cassation a opéré un revirement de jurisprudence sur l'article 30-3 du code civil : les Français établis à l'étranger dont les ascendants n'ont pas résidé en France pendant 50 ans et ne peuvent se prévaloir d'éléments de possession d'état pendant cette période, perdent le droit d'apporter la preuve de leur nationalité française par filiation.

La population française à l'étranger, hétéroclite et mouvante, doit vigoureusement exercer sa citoyenneté, sous peine de la voir progressivement remise en cause. Des réflexions sont menées pour améliorer le système actuel : il pourrait s'agir d'une fusion des

circonscriptions des députés des Français de l'étranger qui seraient élus au scrutin proportionnel<sup>195</sup> au sein d'une unique circonscription mondiale, ce qui ne rapprocheraient pas les députés des électeurs mais aurait le mérite de limiter certains effets pervers du découpage actuel<sup>196</sup>. À l'inverse, l'idée de définir des circonscriptions pour spécialiser géographiquement les sénateurs dont les actions sont concurrentes les unes des autres, est régulièrement évoquée. La taille du collège électoral est aujourd'hui rédhitoire et devrait être singulièrement augmentée pour permettre une sélection pluraliste.

S'agissant des élus locaux des Français de l'étranger, il est indispensable d'une part que leur mandat gagne en consistance afin de revitaliser la démocratie française à l'étranger. Héritées de la vie associative, leurs compétences ne sont plus en adéquation avec le mode de recrutement des élus ; l'ensemble des élus doit pouvoir siéger à l'Assemblée des Français de l'étranger faire le pont entre Paris et les circonscriptions locales et sortir de l'impuissance<sup>197</sup>. Ensuite, conformément au principe républicain selon lequel « une assemblée parlementaire issue du suffrage universel doit avoir pouvoir délibératif et non seulement rôle consultatif »<sup>198</sup>, il est temps de lever la tutelle sur ces élus, qui doivent pouvoir obtenir une responsabilisation progressive.

Représenter les Français, même à l'étranger, c'est avant tout entretenir un lien, permettre l'expression d'une voix. Celle-là est sans aucun doute particulière, plus lointaine, elle dit autre chose de notre pays, avec lequel elle n'entretient pas un rapport basé sur le quotidien. C'est une relation choisie, désirée, qui évolue au gré des mouvements qui emportent au loin et rapprochent parfois. Les retrouvailles sont ensuite scellées, ou bien restent éphémères lorsque l'appel de l'ailleurs est plus fort. Dans cette voix qui mérite d'être portée, on entend la souffrance de l'éloignement comme l'exaltation du départ ; elle ne

---

<sup>195</sup> Le projet de réforme des institutions prévoyait l'introduction d'une dose importante de proportionnelle. Des bruits de couloir insistants faisaient état d'une diminution de 11 à 6 du nombre de députés des Français de l'étranger, élus par un scrutin de liste, au sein d'une seule circonscription mondiale.

<sup>196</sup> La 8<sup>e</sup> circonscription est notamment critiquée, étant composée de : Italie, Saint Siège, Saint Marin, Chypre, Malte, Grèce, Turquie et Israël où réside l'essentiel des voix et où le vote communautaire est fort. Voir notamment l'article paru sur le site de Marianne, le 15 novembre 2018, « Quand le député Meyer Habib utilise son mandat pour influencer une élection en Israël », consulté le 22 juin 2020.

<sup>197</sup> Robert del Picchia et Olivia Richard, La représentation des Français de l'étranger : bilan, analyse et propositions, mars 2018.

<sup>198</sup> Pierre Dabiez, Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques rédigé d'après ses notes, 1978-79, page 472.

saurait être réduite à une perte. « L'avenir est aux curieux de profession. Les Français sont restés trop longtemps enfermés derrière leurs frontières », dit Jim à Jules<sup>199</sup>.

---

<sup>199</sup> Extrait du film « Jules et Jim » de François Truffaut, diffusé en 1962.