



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

Ce document constitue un instrument de travail élaboré à l'intention des Sénateurs par la Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.



**SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES**

Le 16 janvier 2001

**Division des Études de
législation comparée**

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	1
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	7
Belgique	9
Espagne	11
Italie	15
Pays-Bas.....	19
Portugal.....	21
Royaume-Uni.....	25
Suisse.....	27
États-Unis	31
LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS	33



SERVICE DES
AFFAIRES
EUROPÉENNES

Division des Études de
législation comparée

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

L'article 24 de la Constitution française énonce que : « *Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat* ». En application de cette disposition constitutionnelle, la loi organique 83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France prévoit que douze sénateurs représentent les Français établis hors de France.

La représentation des Français établis hors de France est également assurée par le **Conseil supérieur des Français de l'étranger** (CSFE), créé en 1948. La loi 82-471 du 7 juin 1982 relative au CSFE a été amendée à plusieurs reprises. Le texte actuellement en vigueur prévoit que le CSFE, qui est présidé par le ministre des Affaires étrangères, est composé de **cent cinquante membres élus pour six ans au suffrage universel direct par les Français établis hors de France** et inscrits sur les listes électorales des différents consulats, et qu'il est renouvelable par moitié tous les trois ans. Le mode d'élection prévu par la loi de 1982, la représentation proportionnelle intégrale, a été modifié : désormais, la représentation proportionnelle n'est plus utilisée que dans les circonscriptions qui élisent au moins trois délégués, et, dans les autres circonscriptions, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à un tour. La liste des circonscriptions électorales et le nombre de sièges qui sont affectés à chacune figurent en annexe à la loi. Cette dernière précise que siègent également au CSFE :

- les sénateurs représentant les Français établis hors de France et élus par les cent cinquante délégués du CSFE ;
- vingt personnalités désignées par le ministre des Affaires étrangères pour six ans et renouvelables par moitié tous les six ans ;
- un représentant des Français établis en Andorre, désigné par le ministre des Affaires étrangères.

Le CSFE donne au gouvernement des avis sur les questions intéressant les Français établis hors de France, notamment sur les projets de loi ou de règlement les concernant. Il donne également des avis sur le développement de la présence française à l'étranger. Il peut être saisi par le gouvernement ou intervenir de son propre chef.

Dans la perspective d'une éventuelle réforme du Conseil supérieur des Français de l'étranger, il a paru utile d'analyser comment la représentation institutionnelle des citoyens expatriés était assurée dans les principaux pays européens, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suisse, ainsi qu'aux États-Unis.

Pour chacun de ces pays on a donc recherché :

- si les citoyens expatriés disposaient d'une représentation spécifique au sein du Parlement ;
- s'il existait un organisme équivalent au CSFE, comment il était constitué et quelles étaient ses principales compétences.

De cet examen, il ressort que :

- **le Portugal et l'Italie sont les deux seuls pays où les citoyens expatriés disposent, comme la France, d'une représentation parlementaire spécifique ;**
- **en Espagne, en Italie, au Portugal et en Suisse, il existe un organisme équivalent au CSFE.**

1) Le Portugal et l'Italie sont les deux seuls pays où les citoyens expatriés sont représentés au Parlement en tant que tels

a) Les citoyens expatriés disposent d'une représentation parlementaire spécifique au Portugal et en Italie

L'Assemblée de la République portugaise compte deux cent trente membres, parmi lesquels quatre représentent les Portugais établis à l'étranger : deux députés sont élus dans chacune des deux circonscriptions qui assurent la représentation des Portugais installés respectivement en Europe et hors d'Europe.

Lors des prochaines élections législatives et sénatoriales, les Italiens expatriés éliront douze députés et six sénateurs. En effet, la Constitution italienne a été modifiée à cet effet à deux reprises au cours de l'année 2000 : d'abord pour créer une circonscription « Étranger », aussi bien à la Chambre des députés qu'au Sénat, ensuite pour fixer le nombre des parlementaires représentant les citoyens italiens expatriés.

b) Dans les autres pays, les citoyens expatriés disposent du droit de vote aux élections législatives, au même titre que les citoyens résidents

Ils l'exercent par procuration ou par correspondance. Les Belges établis à l'étranger sont les derniers à avoir obtenu le droit de vote aux élections législatives : c'est une loi du 18 décembre 1998 qui le leur a octroyé.

2) L'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Suisse sont les seuls pays qui disposent d'un organisme équivalent au CSFE

Il s'agit du **Conseil général de l'émigration en Espagne**, du **Conseil général des Italiens de l'étranger**, du **Conseil des communautés portugaises** et de l'**Organisation des Suisses de l'étranger**. Les trois premiers organismes ont été, à l'image du CSFE, créés par la loi, tandis que l'Organisation des Suisses de l'étranger est une fondation de droit privé regroupant plusieurs centaines d'associations suisses implantées dans le monde entier et qui est reconnue par la Confédération helvétique.

Si ces quatre organismes ont peu ou prou les mêmes compétences que le CSFE, en revanche les modalités de désignation de leurs membres diffèrent beaucoup.

a) Des compétences similaires

Ces organismes assurent en effet la représentation collective des citoyens expatriés, notamment en donnant leur avis sur les mesures concernant les expatriés. Ils agissent de leur propre initiative ou à la demande des administrations nationales. Ils permettent également de tenir les expatriés au courant des mesures les concernant adoptées par les autorités de leur pays d'origine.

b) Des modalités de désignation très diverses

Le Conseil des communautés portugaises n'est composé que de délégués élus, alors que les organismes espagnol, italien et suisse comportent également des membres désignés.

- Les membres du **Conseil des communautés portugaises**, au nombre de cent, sont les seuls à être élus, comme les membres du CSFE, au **suffrage universel direct** par les citoyens expatriés recensés par les postes consulaires. La circonscription électorale est constituée, en fonction de l'importance de la communauté portugaise locale, par un pays ou par un groupe de pays. Chaque circonscription est représentée par plusieurs délégués et l'élection a lieu tous les quatre ans au **scrutin de liste, à la représentation proportionnelle**.

Les listes de candidats qui ne sont pas présentées par des associations d'expatriés agréées par l'administration portugaise doivent être parrainées par au moins cent citoyens expatriés.

Outre les membres élus, participent aux réunions du Conseil des communautés portugaises, mais sans avoir le droit de vote, le secrétaire d'État pour les communautés portugaises, chargé de l'exécution de la politique nationale en faveur de la diaspora, les députés représentant les Portugais établis à l'étranger et un député de chaque groupe politique.

· Le Conseil général de l'émigration espagnol compte cinquante-huit membres, dont quarante-trois sont élus au suffrage universel indirect par les citoyens expatriés inscrits sur les listes consulaires.

En effet, les Espagnols expatriés élisent tous les quatre ans au suffrage universel direct, dans chaque circonscription consulaire, un **conseil de résidents espagnols**, dont l'effectif dépend du nombre d'Espagnols vivant dans la région.

Les conseils de résidents élisent ensuite, tous les quatre ans également, quarante-trois des délégués du Conseil général de l'émigration. Dans chaque pays, les membres des conseils de résidents élisent, en fonction de l'importance de la population espagnole, un, deux ou trois délégués au conseil, l'élection ayant lieu au scrutin majoritaire.

Les quinze autres membres du Conseil général de l'émigration sont désignés de la façon suivante :

- huit par les syndicats représentatifs au niveau national (six pour les salariés et deux pour le patronat) ;

- trois par le ministre du Travail sur proposition des communautés autonomes, qu'ils représentent ;

- quatre par les principaux ministres concernés (justice, économie, intérieur et éducation).

· Le Conseil général des Italiens de l'étranger comporte quatre-vingt-quatorze membres, qui siègent pendant cinq ans : soixante-cinq sont élus et vingt-neuf sont nommés par le gouvernement.

Les membres élus sont désignés, dans chaque pays, par un collège formé de représentants des associations italiennes et des membres des **comités des Italiens de l'étranger**, lesquels sont élus tous les cinq ans au suffrage universel direct par les citoyens italiens recensés au consulat. Les comités des Italiens à l'étranger peuvent également comporter des membres cooptés. Ces membres cooptés, qui ne peuvent pas avoir la nationalité italienne, mais qui doivent être d'origine italienne, sont proposés par les associations et élus par les membres élus.

Les vingt-neuf membres du Conseil des Italiens de l'étranger nommés par le gouvernement sont choisis, pour dix d'entre eux, par le milieu associatif, les autres étant désignés par les syndicats, par les partis politiques et par la presse.

• Le **Conseil des Suisses de l'étranger**, organe suprême de l'Organisation des Suisses de l'étranger, comporte actuellement cent soixante-cinq membres : cent trente délégués désignés par les communautés expatriées, par l'intermédiaire du milieu associatif, et trente-cinq « membres de l'intérieur » cooptés par le Conseil des Suisses de l'étranger parmi des personnalités de tous les milieux résidant en Suisse, mais ayant une bonne connaissance de l'étranger et donc susceptibles de défendre efficacement la cause des expatriés.

*

* *

Si l'on excepte l'exemple espagnol, les textes qui régissent les organismes assurant la représentation des citoyens expatriés laissent une place plus ou moins importante au milieu associatif.

En Suisse, les associations choisissent la plupart des délégués. Au Portugal, elles peuvent présenter des listes de candidats. En Italie, elles constituent une partie du collège électoral du Conseil général des Italiens de l'étranger et désignent le tiers des délégués non élus.

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

ALLEMAGNE

Les citoyens allemands expatriés ne disposent pas d'une représentation spécifique au Parlement. Cependant, depuis 1985, ils bénéficient du droit de vote aux élections législatives, qu'ils exercent par correspondance. Au préalable, ils doivent se faire inscrire sur les listes électorales de la commune où ils votaient avant leur départ. Pour les citoyens allemands vivant dans un pays qui n'est pas membre du Conseil de l'Europe, cette inscription n'est toutefois possible que s'ils ont quitté le territoire allemand depuis moins de vingt-cinq ans (depuis moins de dix ans avant la réforme de 1998).

Il n'existe **aucun organisme représentant les Allemands qui vivent à l'étranger.**

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

BELGIQUE

La Constitution ne prévoit pas la représentation parlementaire des Belges qui résident à l'étranger.

Toutefois, **la loi du 18 décembre 1998 a modifié le code électoral afin d'octroyer le droit de vote aux Belges établis à l'étranger pour les élections à la Chambre des représentants et au Sénat.** Ce vote a lieu par procuration, le mandant étant domicilié dans la commune de sa dernière résidence en Belgique ou dans la commune de résidence de son mandataire s'il n'a jamais résidé en Belgique (1).

Il n'existe **aucun organisme représentant les Belges qui ne résident pas en Belgique.**

(1) Pour les élections du 13 juin 1999, seuls vingt-six Belges, sur 185 000 immatriculés auprès d'un poste diplomatique ou consulaire belge dans l'Union européenne, s'étaient inscrits comme électeurs (chiffres du ministère des Affaires étrangères). Le conseil des ministres a approuvé, le 10 novembre 2000, un avant-projet de loi réformant le système actuel.

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

ESPAGNE

La représentation au Parlement des Espagnols qui résident à l'étranger n'est pas prévue par la Constitution.

Le **décret royal 1339/1987 du 30 octobre 1987** (document n° 1) a créé, d'une part, les **conseils de résidents espagnols** auprès des agences consulaires dans les pays étrangers et, d'autre part, le **Conseil général de l'émigration**, organe consultatif dépendant du ministère chargé du travail.

L'ordonnance du 3 juin 1998 (document n° 2) et la résolution du même jour de la Direction générale des migrations (document n° 3) précisent les missions du Conseil général de l'émigration et les modalités de désignation de ses membres.

1) La représentation au Parlement des citoyens expatriés

Actuellement, elle n'est pas prévue par la Constitution. Toutefois, la commission des droits civils du Conseil général de l'émigration a demandé que soit étudiée la possibilité d'une représentation parlementaire des Espagnols résidant à l'étranger : à la Chambre des députés, au Sénat, ainsi que dans les Parlements des communautés autonomes.

En application de l'article 68 de la Constitution, selon lequel « *la loi reconnaîtra et l'Etat facilitera l'exercice du droit de suffrage aux Espagnols qui se trouvent hors du territoire de l'Espagne* », les Espagnols qui résident à l'étranger votent aux élections législatives.

2) Les conseils de résidents espagnols

Les conseils de résidents espagnols sont constitués dans les circonscriptions consulaires comptant au moins sept cents personnes inscrites sur les listes électorales du consulat.

a) Les missions des conseils de résidents

Les conseils de résidents espagnols sont des **organes consultatifs**, dont les domaines d'activité sont définis à l'article 2 du décret qui les institue : droit civil, droit du travail, scolarisation des enfants, participation à la vie politique espagnole, action sociale et culturelle.

Les missions qui leur sont confiées sont précisées à l'article 3 du même décret :

- faire connaître au poste consulaire l'opinion de la communauté espagnole expatriée ;
- proposer des mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement du consulat dans sa circonscription ;
- informer et conseiller le responsable du poste consulaire sur tous les sujets pouvant l'intéresser ;
- diffuser, auprès de la communauté expatriée, les mesures d'intérêt général adoptées par les autorités espagnoles ;
- coopérer, à la demande du poste consulaire ou d'autres institutions, qu'elles soient espagnoles ou locales, à certaines manifestations afin de leur donner une coloration espagnole ;
- collaborer avec les autorités espagnoles à l'occasion de la révision des listes électorales ou de l'envoi des documents électoraux.

b) La composition des conseils de résidents

Le ministère des Affaires étrangères fixe l'effectif de chaque conseil de résidents, en tenant compte des indications démographiques communiquées par les consulats. Cet effectif, qui varie en fonction de la population expatriée, est de :

- sept pour les circonscriptions consulaires comptant moins de 50 000 Espagnols ;
- onze pour celles comptant entre 50 000 et 100 000 Espagnols ;
- vingt et un pour celles en comptant plus de 100 000.

Les membres des conseils de résidents sont **élus pour quatre ans, au suffrage universel direct, par les citoyens espagnols inscrits sur les listes électorales**. Ils sont rééligibles.

Pour chaque scrutin, le ministère des Affaires étrangères donne au consulat général de chaque pays les instructions relatives à l'organisation des élections (2).

Les responsables des postes consulaires peuvent participer personnellement aux délibérations des conseils de résidents espagnols ou habiliter à cet effet un employé du consulat, mais ils n'ont pas de droit de vote.

Les membres du Conseil général de l'émigration qui résident dans la circonscription consulaire participent également aux délibérations des conseils de résidents espagnols. Ils ont le droit de vote.

(2) Lors des dernières élections des conseils de résidents espagnols en France, c'est le scrutin de liste qui a été adopté. Généralement, les fédérations des associations d'Espagnols émigrés en France présentent des listes, bien que la réglementation permette l'élaboration de listes de candidats indépendants.

3) Le Conseil général de l'émigration

La création de ce conseil avait été prévue par l'article 8 du décret royal 530/1985 du 8 avril 1985 organisant la structure de base du ministère chargé du travail, mais a été réalisée seulement en 1987.

Le Conseil général de l'émigration est un organe consultatif dépendant de la Direction générale des migrations du ministère du Travail et des Affaires sociales.

a) Les missions du Conseil général de l'émigration

L'article 8 du décret 1339/1987 définit les missions du Conseil général de l'émigration :

- réaliser des études sur les questions concernant les expatriés ;
- formuler des propositions relatives à la politique migratoire ;
- être informé de l'activité des organes administratifs compétents en matière d'émigration ;
- émettre des avis sur les avant-projets de loi ainsi que sur les projets de décrets royaux et d'ordonnances touchant le droit civil, le droit du travail, la protection sociale, l'éducation et la culture.

Les propositions, recommandations, informations ou décisions que le Conseil adresse au gouvernement sont transmises par le ministère du Travail et des Affaires sociales.

b) La composition du Conseil général de l'émigration

Le Conseil général de l'émigration comprend **cinquante-huit membres, dont quarante-trois élus** par les conseils de résidents espagnols. Quel que soit leur mode de désignation, la durée du mandat des conseillers est de **quatre ans**.

Les conseillers élus, au nombre de quarante-trois, sont choisis par les conseils des résidents espagnols des trente et un pays où existe de tels conseils. Les pays comptant moins de 25 000 Espagnols inscrits sur les listes électorales élisent un conseiller, ceux comptant entre 25 000 et 100 000 inscrits en élisent deux, et ceux en comptant plus de 100 000 (Argentine et France) en élisent trois. Un nombre égal de conseillers suppléants est élu dans chaque pays.

Pour l'élection des conseillers titulaires et des suppléants, les listes présentées doivent comprendre :

- au moins deux candidats pour les pays élisant un conseiller ;
- au moins quatre candidats pour ceux en élisant deux ;
- au moins six candidats pour ceux en élisant trois.

Lors du vote, les bulletins doivent comporter deux noms lorsqu'il y a un conseiller à élire, trois noms lorsqu'il y en a deux et quatre noms lorsqu'il y en a trois. Les candidats recueillant le plus grand nombre de voix seront élus comme titulaires, les suivants étant suppléants.

Les membres non élus du Conseil général de l'émigration sont choisis de la façon suivante :

- **deux sont désignés par les organisations patronales représentatives au plan national ;**

- **six sont désignés par les syndicats représentatifs au plan national ;**

- **trois représentent les communautés autonomes** et sont désignés par le ministre du Travail et des Affaires sociales, en accord avec le ministre des Affaires étrangères, sur proposition desdites communautés autonomes ;

- **quatre** sont désignés par les ministres de la Justice, de l'Économie et des Finances, de l'Intérieur, ainsi que de l'Éducation et de la Culture.

Le **président** du Conseil général de l'émigration est nommé par le ministre du Travail et des Affaires sociales après consultation des membres qui composent le Conseil. Au moins vingt-huit d'entre eux doivent approuver cette nomination. Les **deux vice-présidents** sont des hauts fonctionnaires, l'un du ministère des Affaires étrangères et l'autre du ministère des Affaires sociales. Ils peuvent déléguer leurs pouvoirs aux personnes de leur choix. Le **secrétaire** du Conseil est le directeur général de l'émigration.

*

* *

Les élections aux conseils de résidents espagnols et celles au Conseil général de l'émigration doivent si possible avoir lieu la même année, pendant le dernier trimestre de l'année précédant celle où arrivent à échéance les mandats des conseillers.

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

ITALIE

La loi constitutionnelle n° 1 du 17 janvier 2000 (document n° 4) a modifié l'article 48 de la Constitution en créant une **circonscription « Étranger »** à la **Chambre des Députés et au Sénat**. La loi constitutionnelle qui a été adoptée le 18 octobre 2000 (document n° 5) a fixé le nombre de parlementaires représentant les Italiens qui résident à l'étranger : **douze députés et six sénateurs**

Des **comités des Italiens de l'étranger** ont été créés auprès des consulats par la loi n° 205 du 8 mai 1985 (document n° 6).

Le **Conseil général des Italiens de l'étranger** (CGIE) est un organe consultatif représentant les citoyens italiens résidant à l'étranger. Institué par la loi n° 368 du 6 novembre 1989 (document n° 7), son organisation est déterminée par le décret n° 329 du 14 septembre 1998 (document n° 8).

1) La représentation au Parlement des citoyens expatriés

La création d'une circonscription «Étranger » au Parlement a modifié la répartition des sièges à la Chambre des députés et au Sénat, puisque le nombre total de députés et de sénateurs est resté inchangé.

Sur les six cent trente sièges de députés, douze ont été attribués à la circonscription « Étranger ». Au Sénat, six des trois cent quinze lui ont été accordés.

2) Les comités des Italiens de l'étranger

Les comités des Italiens de l'étranger sont constitués dans les circonscriptions consulaires où résident au moins 3 000 Italiens.

a) Les missions des comités

Au service des expatriés, ces comités ont pour mission de promouvoir, en collaboration avec l'autorité consulaire ainsi qu'avec les organismes et les associations d'Italiens de

la circonscription, la vie sociale et culturelle, l'assistance sociale et scolaire, la formation professionnelle, le sport et les loisirs.

L'autorité consulaire organise, de sa propre initiative ou à la demande du comité, des réunions avec ce dernier pour l'examen des projets revêtant une importance particulière pour la communauté expatriée.

Les comités coopèrent avec l'autorité consulaire pour défendre les droits et les intérêts des citoyens émigrés (travail, sécurité, hygiène, logement, scolarisation des enfants), pour favoriser l'intégration dans le pays d'accueil et pour maintenir les liens avec l'Italie.

b) La composition des comités

Les comités sont composés de :

- douze membres dans les circonscriptions consulaires comptant de 3 000 à 100 000 citoyens italiens ;

- vingt-quatre membres dans celles qui en ont plus de 100 000.

Pour être électeurs, les résidents italiens doivent être majeurs, inscrits sur les listes électorales et résider dans la circonscription depuis au moins six mois. Pour être éligibles, ils doivent, de plus, avoir vingt-cinq ans révolus et être inscrits sur l'une des listes de candidats de leur circonscription.

Ces listes doivent être parrainées par au moins 100 électeurs dans les circonscriptions comptant jusqu'à 50 000 résidents italiens, et par 200 électeurs dans les autres. Les électeurs parrainant des listes ne sont pas éligibles.

Les membres des comités sont élus au **suffrage universel direct** pour **cinq ans**. Ils sont rééligibles. L'élection a lieu à la **représentation proportionnelle**, avec répartition des restes à la plus forte moyenne.

Ces comités peuvent également comporter des **membres cooptés, citoyens étrangers d'origine italienne**, dans la proportion d'un tiers des membres élus pour les comités des pays européens, et de deux tiers pour les comités des pays situés hors d'Europe. Les associations de la communauté italienne présentent les candidats à la cooptation (au moins le double des candidats à coopter), et les membres élus du comité désignent, à bulletins secrets, les membres cooptés.

Dans les pays où il n'est pas possible de procéder à l'élection de comités des Italiens de l'étranger, ou lorsque le nombre des résidents italiens est inférieur à 3 000, le responsable consulaire peut instituer ces comités et en nommer les membres.

3) Le Conseil général des Italiens de l'étranger

a) Les missions du CGIE

La loi le définit comme l'organe de représentation de la communauté italienne à l'étranger, qui doit faciliter ses conditions de vie, renforcer ses liens avec l'Italie, garantir le respect des droits des citoyens italiens à l'étranger, œuvrer pour le maintien de l'identité culturelle et linguistique, et pour l'intégration dans le pays d'accueil.

Les missions du CGIE sont précisées à l'article 2 de la loi :

- examiner les problèmes de la communauté expatriée, en particulier ceux qui concernent les conditions de vie et de travail, la formation scolaire et professionnelle, la réinsertion dans la vie active, le rapatriement ;

- formuler des avis, à la demande du gouvernement ou des présidents des deux chambres du Parlement, et, de sa propre initiative, soumettre des propositions et des recommandations concernant la communauté italienne à l'étranger ;

- promouvoir des études sur des sujets intéressant la communauté italienne ;

- accompagner et promouvoir le processus d'intégration de la communauté italienne dans les structures du pays d'accueil, et de valorisation de l'identité nationale de la communauté italienne à l'étranger ;

- établir un rapport annuel présenté par le gouvernement au Parlement, évaluant les réalisations de l'année écoulée et prévoyant les orientations pour les trois prochaines années ;

- contribuer à l'élaboration de la législation économique et sociale relative à l'émigration.

Par ailleurs, l'article 3 prévoit que le CGIE émet obligatoirement des avis sur les propositions du gouvernement concernant :

- le budget de l'Etat en faveur de la communauté italienne à l'étranger ;

- les programmes pluriannuels relatifs au financement de la politique scolaire, de la formation professionnelle et de la sécurité sociale ;

- les critères d'attribution des subventions aux associations nationales, aux organismes de formation scolaire et professionnelle et aux organes d'information qui soutiennent la communauté italienne expatriée ;

- l'information et les programmes radiotélévisés destinés à la communauté italienne à l'étranger ;

- la réforme des services consulaires, scolaires et sociaux.

Les administrations nationales et les collectivités territoriales doivent fournir au CGIE les informations qu'il demande sur les sujets relevant de sa compétence.

b) La composition du CGIE

Il comprend **quatre-vingt-quatorze membres : soixante-cinq sont élus** et **vingt-neuf sont nommés par le gouvernement**. Quel que soit le mode de désignation, la durée du mandat des conseillers est de cinq ans. Le CGIE est **présidé par le ministre des Affaires étrangères**.

S'agissant des **conseillers élus**, chaque pays constitue une circonscription électorale, qui est représentée par un nombre de délégués proportionnel à celui des électeurs inscrits. Dans chaque pays, les membres du CGIE sont élus par un **collège formé des membres des comités et de représentants des associations** de la communauté italienne. Ces représentants sont désignés directement par les associations ou par les ambassades, après une large consultation locale et nationale. Leur nombre ne doit pas excéder 30 % des membres des comités pour les pays européens, et 45 % pour les pays situés hors d'Europe.

L'élection a lieu au scrutin majoritaire. En effet, d'après le décret relatif à l'organisation du CGIE, chaque membre de ce collège inscrit sur son bulletin de vote un nombre de noms inférieur à celui des conseillers à élire (sauf s'il n'y en a qu'un).

Dans les pays représentés par au moins deux conseillers, le collège peut élire des représentants n'ayant pas la nationalité italienne, mais qui sont fils ou descendants de citoyens italiens, dans une proportion qui ne peut excéder la moitié des membres à élire.

Les vingt-neuf conseillers nommés par le gouvernement sont désignés de la façon suivante :

- dix par les associations nationales actives dans le domaine de l'émigration ;
- sept par les partis représentés au Parlement ;
- neuf par les confédérations syndicales représentatives sur le plan national ;
- un par la Fédération nationale de la presse ;
- un par la Fédération unitaire de la presse italienne à l'étranger ;
- un par l'organisation la plus représentative des travailleurs frontaliers.

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

PAYS-BAS

Les Néerlandais qui ne résident pas aux Pays-Bas ne disposent pas d'une représentation particulière au Parlement, mais ils peuvent participer aux élections législatives. A moins d'avoir exprimé le souhait de voter dans le bureau de vote de leur choix, ils sont inscrits sur les listes électorales de La Haye. Cette inscription n'est cependant pas automatique. Elle doit être sollicitée dans les six mois précédant les élections.

Il n'existe **aucun organisme représentant les Néerlandais qui ne résident pas aux Pays-Bas**.

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

PORTUGAL

L'article 150 de la Constitution énonce : « *L'Assemblée de la République est l'assemblée représentative de tous les citoyens portugais* ». Cette disposition justifie que **deux des vingt-deux circonscriptions électorales** qui constituent le cadre des **élections législatives** soient réservées aux **Portugais qui résident à l'étranger**.

Par ailleurs, le **Conseil des communautés portugaises** (CCP), qui est régi par la loi 48/96 du 4 septembre 1996 (document n° 9), assure la représentation des citoyens expatriés.

1) La représentation au Parlement des citoyens expatriés

Le territoire de la République est divisé en vingt circonscriptions électorales. En outre, deux circonscriptions permettent d'assurer la représentation parlementaire des Portugais installés respectivement en Europe et hors d'Europe. Chacune de ces deux circonscriptions étant représentée par deux députés, **les Portugais établis à l'étranger désignent donc quatre députés** (sur un effectif total de 230).

En 1980, une proposition de loi tendant à faire passer de deux à trois (pays lusophones, Europe, reste du monde) le nombre des circonscriptions assurant la représentation parlementaire des citoyens expatriés a été déposée, mais sans être discutée. L'idée a été reprise récemment. Elle a reçu le soutien de la diaspora, et une pétition pour l'augmentation de la représentation parlementaire des Portugais résidant à l'étranger circule actuellement.

2) Le Conseil des communautés portugaises

a) *Les missions du CCP*

A l'article premier, la loi de 1996 définit le CCP à la fois comme l'organe que le gouvernement consulte pour la politique de l'émigration et les mesures concernant les citoyens expatriés, et comme celui qui représente les différents organismes (en particulier les associations) qui assurent, dans quelque domaine que ce soit (social, culturel, économique...) l'expression collective des Portugais expatriés. La loi exige que ces organismes, qu'ils relèvent de la loi portugaise ou de la loi locale, soient, en fonction de leur aire d'activité, reconnus par le consulat portugais concerné ou par l'ambassade.

A l'article 2, la loi de 1996 définit les missions du Conseil des communautés portugaises. Les principales sont les suivantes :

- contribuer à la définition d'une politique globale de promotion et de renforcement des liens qui existent entre les différentes communautés portugaises implantées à l'étranger, notamment en encourageant la vie associative, ainsi qu'à l'établissement de politiques particulières à chacune des communautés ;

- fournir les avis que le gouvernement lui demande sur les questions relatives à l'émigration et aux communautés portugaises implantées à l'étranger ;

- contribuer à la définition et à l'amélioration des droits qu'ont les Portugais expatriés à la fois dans leur pays d'accueil et au Portugal, notamment en proposant des mesures qui leur paraissent nécessaires ;

- coopérer avec les différents services publics compétents pour toutes les questions relatives à l'émigration et à la diaspora, notamment en les questionnant et en leur faisant des recommandations.

b) La composition du CCP

Le Conseil des communautés portugaises comprend **cent membres élus pour quatre ans au suffrage universel direct** par les citoyens portugais recensés par les postes consulaires. Un texte réglementaire définit les circonscriptions électorales, chacune étant représentée par un nombre de membres proportionnel au nombre des électeurs inscrits.

Il s'agit d'un scrutin de liste et l'élection se déroule à la **représentation proportionnelle**, avec **répartition des restes** selon la méthode de Hondt (3), c'est-à-dire à la **plus forte moyenne**.

La loi de 1996 cherche à créer des liens entre le CCP et le monde associatif. C'est pourquoi les associations d'expatriés qui sont agréées par l'administration portugaise peuvent présenter des listes de candidats. Des listes de candidats « indépendants » peuvent également être présentées. Chacune d'elles doit avoir le soutien d'au moins cent citoyens expatriés. Lors des élections de 1997, les dirigeants des associations d'expatriés représentaient plus de 80% des candidats.

Outre les membres élus, participent aux réunions du CCP, mais sans avoir le droit de vote :

- le ministre responsable des questions relatives à l'émigration ;

- les députés représentant les Portugais résidant à l'étranger, ainsi qu'un député de chaque groupe politique.

(3) C'est également le système utilisé pour l'élection des députés à l'Assemblée de la République.

Par ailleurs, différentes personnes (les ministres du gouvernement de la République, les membres des exécutifs des deux archipels des Açores et de Madère, les députés de l'Assemblée de la République, des experts...) peuvent être invitées à participer aux réunions du CCP.

Le Conseil des communautés portugaises se réunit en principe tous les quatre ans.

Il se subdivise en **cinq sections régionales** (Afrique, Asie et Orient, Amérique du Nord, Amérique centrale et Amérique du Sud, Europe), lesquelles peuvent tenir des réunions séparées.

Le CCP élit en son sein un **conseil permanent de quinze membres**. La composition géographique du conseil permanent doit refléter celle du CCP. Le Conseil permanent, qui se réunit au moins une fois par an au siège de l'Assemblée de la République, constitue l'organe exécutif du CCP.

*

* *

Parmi les trois secrétariats d'État qui dépendent du ministère des Affaires étrangères, **le secrétariat d'État pour les communautés portugaises** assure l'exécution de la politique que le gouvernement mène en faveur de la diaspora.

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

ROYAUME-UNI

Les citoyens britanniques expatriés ne disposent pas d'une représentation spécifique au Parlement. Depuis 1985, ils bénéficient du droit de vote aux élections législatives, qu'ils exercent par procuration. Au préalable, ils doivent se faire inscrire sur les listes électorales de la circonscription où ils votaient avant leur départ à l'étranger. Le *Representation of the People Act* de 1985 ne permettait cette inscription que s'il ne s'était pas écoulé plus de cinq ans depuis la dernière inscription en qualité de résident. Ce délai a été porté à vingt ans par le *Representation of the People Act* de 1989. Le *Representation of the People Act* de 2000 avait conservé ce délai, mais le *Political Parties, Elections and Referendums Act* de 2000, qui l'amende, l'a réduit à quinze ans.

Il n'existe **aucun organisme représentant les Britanniques qui vivent à l'étranger.** Cependant, des émanations du parti travailliste et du parti conservateur, *Labour International* et *Conservatives Abroad*, ont vocation à promouvoir et défendre leurs intérêts.

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

SUISSE

L'article 40 de la Constitution fédérale est consacré aux citoyens expatriés. Il énonce :

« 1. La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif.

» 2. Elle légifère sur les droits et les devoirs des Suisses et des Suissesses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau fédéral, l'accomplissement du service militaire et du service de remplacement, l'assistance des personnes dans le besoin et les assurances sociales. »

La représentation institutionnelle des expatriés est assurée par l'**Organisation des Suisses de l'étranger (OSE), fondation de droit privé** (document n° 10) regroupant plus de 750 associations suisses implantées dans le monde entier.

1) La représentation au Parlement des citoyens expatriés

Les citoyens suisses expatriés ne disposent pas d'une représentation parlementaire spécifique, mais ils peuvent participer aux élections législatives.

Ils choisissent comme commune de vote leur commune d'origine ou l'une de celles où ils ont résidé avant de quitter leur pays, les cantons ayant la possibilité de limiter le nombre de communes où les Suisses de l'étranger exercent leurs droits.

2) L'Organisation des Suisses de l'étranger

L'OSE a été créée en 1916 et a pris la forme d'une **fondation** en 1989. Elle regroupe plus de 750 sociétés et institutions suisses dans le monde entier. Elle constitue l'organisation représentative des expatriés. Elle est placée sous la surveillance de la Confédération.

a) Les missions de l'OSE

Reconnue par les autorités suisses comme le porte-parole des expatriés, l'OSE fournit également à ces derniers de nombreuses prestations : informations, aides, consultations, notamment juridiques.

A l'article 2, les statuts de l'OSE précisent que la fondation a pour but :

« 1. (...) de renforcer les liens des Suisses de l'étranger entre eux et avec leur patrie et de faire valoir leurs intérêts.

» 2. Pour atteindre ce but, elle encourage la formation et les activités de groupes à l'étranger.

» 3. Elle traite les problèmes importants de la politique relative aux Suisses de l'étranger et représente les Suisses de l'étranger devant l'opinion publique, les autorités et auprès des institutions suisses. »

b) La composition de l'OSE

L'OSE dispose de plusieurs organes :

- le Conseil des Suisses de l'étranger (CSE) ;
- le Comité ;
- le Secrétariat des Suisses de l'étranger.

• Le Conseil des Suisses de l'étranger

C'est l'organe suprême de l'OSE. Il est souvent qualifié de « Parlement de la cinquième Suisse » (par référence aux quatre communautés linguistiques). Il siège en général deux fois par an. **Il se compose de délégués choisis par les communautés suisses expatriées ainsi que de « membres de l'intérieur ».**

D'après le règlement de l'OSE, les premiers représentent au moins les trois cinquièmes des membres et les seconds au moins le quart. Tous sont élus pour quatre ans et sont rééligibles. C'est le CSE lui-même qui fixe le nombre de ses membres.

Les délégués désignés par les communautés expatriées, actuellement au nombre de cent trente, sont élus pour quatre ans par les « associations reconnues » c'est-à-dire par les fédérations, créées dans le cadre d'un ou plusieurs pays, des « groupes à l'étranger », ces derniers étant définis comme les « organisations à l'étranger animées par des citoyens suisses et dont l'activité est compatible avec les buts de l'OSE ».

De telles fédérations existent en France, en Allemagne, en Italie, au Royaume-Uni, en Autriche, en Belgique, aux Pays-Bas, dans les pays scandinaves et la péninsule ibérique, ainsi qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande. Dans les autres pays, les groupes s'entendent entre eux pour attribuer les mandats des délégués.

Le CSE fixe le nombre des délégués d'une association en fonction de l'importance de la communauté suisse vivant dans la région considérée, tout en veillant à ce que chaque région du monde soit représentée.

Les « membres de l'intérieur » (35 actuellement) sont proposés par le Comité et élus par le CSE. Il s'agit de personnalités de tous les milieux (politique, économique, social, culturel...) résidant en Suisse, mais ayant généralement vécu à l'étranger, et susceptibles de défendre efficacement la cause des citoyens expatriés.

- **Le Comité**

Il se compose du président du CSE et de huit membres que le CSE élit pour quatre ans en son sein. Tous sont rééligibles. Le Comité doit comprendre une majorité de Suisses de l'étranger.

De manière générale, le Comité exerce toutes les compétences qui ne sont pas expressément attribuées à un autre organe. En pratique, ses tâches principales consistent à préparer les travaux du CSE et à le représenter.

- **Le Secrétariat des Suisses de l'étranger**

Avec ses dix-sept collaborateurs, il constitue l'administration de l'OSE. Il assiste les Suisses expatriés dans leurs démarches.

En outre, il est l'organe exécutif du CSE et du Comité.

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

ÉTATS-UNIS

Les citoyens américains expatriés ne disposent pas d'une représentation spécifique au Parlement. Cependant, depuis 1975, ils bénéficient du droit de vote aux élections législatives. Le droit de vote est exercé par correspondance. Une loi fédérale, le *Uniformed and Overseas Citizens Absentee Voting Act* de 1986, prévoit que les États et territoires américains doivent autoriser les citoyens américains résidant à l'étranger à s'inscrire sur les listes électorales de leur dernier domicile et à voter. Les modalités d'inscription et le déroulement du vote par correspondance sont du ressort des États.

Il n'existe aucun organisme représentant les Américains qui vivent à l'étranger. A côté d'associations influentes qui ont obtenu, en 1975, le droit de vote des citoyens américains vivant à l'étranger aux élections législatives et présidentielles, il existe des émanations des deux principaux partis politiques, *Republicans Abroad* et *Democrats Abroad*, qui ont vocation à promouvoir et défendre leurs intérêts.

LA REPRÉSENTATION DES CITOYENS EXPATRIÉS

LISTE DES PRINCIPAUX TEXTES ANALYSÉS

- Document n° 1** Espagne - Décret royal 1339/1987 du 30 octobre 1987 sur les modalités de la représentation institutionnelle des Espagnols résidant à l'étranger (langue originale).
- Document n° 2** Espagne - Ordonnance du 3 juin 1998 prise en application du chapitre II du décret 1339/1987 (langue originale).
- Document n° 3** Espagne - Résolution du 3 juin 1998 de la Direction générale des migrations, établissant les modalités de désignation des membres du Conseil général de l'émigration (langue originale).
- Document n° 4** Italie - Loi constitutionnelle n° 1 du 17 janvier 2000 modifiant l'article 48 de la Constitution et relative à l'institution de la circonscription « Étranger » pour l'exercice du droit de vote des citoyens italiens résidant à l'étranger (langue originale).
- Document n° 5** Italie - Loi constitutionnelle adoptée le 18 octobre 2000 modifiant les articles 56 et 57 de la Constitution et concernant le nombre de députés et de sénateurs représentant les Italiens résidant à l'étranger (langue originale).
- Document n° 6** Italie - Loi n° 205 du 8 mai 1985 instituant les comités des Italiens de l'étranger (langue originale).
- Document n° 7** Italie - Loi n° 368 du 6 novembre 1989, modifiée par la loi n° 198 du 18 juin 1998, instituant le Conseil général des Italiens de l'étranger (langue originale).
- Document n° 8** Italie - Décret n° 329 du 14 septembre 1998 approuvant le nouveau règlement du Conseil général des Italiens de l'étranger (langue originale).
- Document n° 9** Portugal - Loi 48/96 du 4 septembre 1996 relative au Conseil des communautés portugaises (langue originale).
- Document n° 10** Suisse - Statuts de l'Organisation des Suisses de l'étranger.

SÉNAT : 15, rue de Vaugirard - 75291 PARIS Cedex 06
Espace Librairie du Sénat : Tél. 01.42.34.21.21 - Fax 01.42.34.35.26
Service des Affaires européennes : Tél. 01.42.34.22.30 - Fax 01.42.34.38.40
Internet : <http://www.senat.fr/europe>