



ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

26^{ÈME} SESSION

Mars 2017

**SYNTHÈSE DE LA
COMMISSION DES LOIS, DES RÈGLEMENTS
ET DES AFFAIRES CONSULAIRES**



Composition de la Commission

Président : M. **PITON** Olivier
Vice-présidente : Mme **RAHAL** Radya

M. BEZARDIN	Alexandre
M. BOUCHER	François
M. CHAOUI	Jean-Daniel
M. DENDENE	Karim
Mme DUBARD	Jeanne
Mme GOUPIL	Michèle
M. LANGLET	Jean-Marie
M. LE GLEUT	Ronan
Mme MAROT	Morgane
M. PILATER	Michael
Mme POZNANSKI-BENHAMOU	Daphna
Mme SCHOEPNER	Martine
M. SEINGRY	Georges-Francis
M. SUKHO	Guy
Mme VALLDECABRES	Annik

Table des matières

Composition de la commission	2
Introduction du président	4
Note amendée sur les missions et prérogatives des conseillers consulaires et AFE présentée par le groupe de travail paritaire issu de la commission présidé par M. Alexandre Bezardin	5
Rapport sur les attributions administratives et la formation des consuls honoraires présenté par M. Ronan Le Gleut.....	6
Résolutions	7
Note sur la fermeture de certains postes consulaires présentée par M. François Boucher	12
Note sur les élections législatives des Français de l'étranger sur l'environnement et les modalités des élections des Français de l'étranger présentée par M. Jean-Daniel Chaoui	13
Travaux prévisionnels de la commission pour le 2 ème semestre 2017	14

Mot d'introduction du président de la commission

*Au cours de cette 26ème session de l'Assemblée des Français de l'Etranger, la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires a tenu à marquer l'importance que revêt pour elle **le quotidien des Français de l'étranger**.*

Elle a examiné la note sur la fermeture de certains postes consulaires présentée par M. François Boucher et ses conséquences sur les services rendus à nos compatriotes par l'administration consulaire.

Elle a voté à l'unanimité le rapport de M. Ronan Le Gleut sur les consuls honoraires qui visent à proposer des pistes pour améliorer la représentation de nos compatriotes à l'étranger. Elle en a adopté les résolutions à l'unanimité.

*D'autre part, la commission a souhaité **remplir tout son rôle d'expert** visant à dresser un bilan de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France et à proposer des pistes d'améliorations substantielles. C'est ainsi qu'elle a amendé la note de l'administration issue du rapport du groupe de travail paritaire dirigé par M. Alexandre Bezardin sur les relations entre élus des Français de l'étranger et administration consulaire, sur la répartition budgétaire et les voies et moyens pour en améliorer les actions au service de nos concitoyens expatriés.*

C'est ainsi que la commission a étudié les rapports d'étape de M. Jean-Daniel Chaoui sur les modalités visant à faire campagne à l'étranger et celui de M. Karim Dendene sur les évolutions de la double nationalité.

*Enfin, de façon à avoir une vision globale et aussi complète que possible des grandes **avancées législatives durant le quinquennat passé**, la commission a auditionné le sénateur M. Jean-Yves Leconte, sénateur représentant les Français établis hors de France et membre de la commission des lois au Sénat.*

Afin de contribuer à améliorer le travail des conseillers consulaires de leurs circonscriptions respectives, la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires et la commission du commerce extérieur, du développement durable, de l'emploi et de la formation professionnelle ont auditionné en commun M. Nicolas Warnery, directeur de la DFAE sur la participation des conseillers consulaires aux conseils économiques et d'influence.

Pour l'éclairer dans ses travaux qui regroupent donc un rapport, deux rapports d'étape et une note, la commission aura auditionné neuf personnalités extérieures dont deux parlementaires.

*La commission entend poursuivre sa réflexion en octobre 2017 sur de nombreux thèmes déjà étudiés dont elle cherchera à élargir le champ d'investigation et en abordera **trois nouveaux dont celui qui a trait à la cyber-sécurité à la suite de l'annulation par le gouvernement du vote électronique pour les élections législatives des Français de l'étranger**.*

Olivier PITON

Note amendée sur les fonctions et les prérogatives des conseillers consulaires et des conseillers élus à l'Assemblée des Français de l'Etranger

Rapporteurs : Groupe de travail paritaire composé de M. Alexandre Bezardin, M. Jean-Marie Langlet, M. Olivier Piton, Mme Daphna Poznanski-Benhamou, Mme Radya Rahal, Mme Martine Schoepfner, et M. Guy Sukho.

Faisant suite à la résolution LOI/R.5/16.10 du rapport du groupe de travail paritaire de la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires, présidé par M. Alexandre Bezardin, sur « *les fonctions et les prérogatives des conseillers consulaires et des conseillers élus à l'Assemblée des Français de l'étranger* », adopté à l'unanimité en séance plénière lors de la 25^{ème} session AFE, une note circulaire complétant et précisant les dispositions du décret n°2014-144 du 18 février 2014 sur les fonctions et prérogatives des conseillers consulaires et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger est actuellement en cours de rédaction afin d'édicter aux chefs de postes diplomatiques et consulaires les règles destinées à permettre l'accomplissement de la mission spécifique des élus consulaires et AFE.

En effet, la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires de l'Assemblée des Français de l'Etranger avait souhaité remplir son rôle d'expert dans le cadre d'un groupe de travail portant sur les fonctions et prérogatives des conseillers consulaires et des conseillers élus à l'AFE.

En évaluant la mise en application de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, en fonction des domaines d'intervention se rapportant aux attributions des élus de proximité, le groupe de travail a conduit son analyse et sa réflexion en interprétant sa capacité à atteindre les objectifs qui lui ont été assignés par le législateur et apprécier son efficacité en fonction des moyens déployés.

Le groupe de travail a surtout cherché à faire des propositions dans le respect des textes visant à mieux encadrer les dispositifs existants en suggérant des améliorations et ce, toujours à droit et à budget constants.

Outre les attributions que les conseillers consulaires se sont vus attribuer en vertu des lois en vigueur, le mandat de conseiller consulaire nécessite aussi des moyens adaptés aux caractères particuliers des circonscriptions consulaires des Français établis hors de France.

Ainsi, le groupe de travail s'est efforcé de conduire sa réflexion autour d'une organisation plus efficace du conseil consulaire par une coopération plus équilibrée entre les élus et l'administration consulaire.

**Personnalités auditionnées : M. Nicolas WARNERY, directeur de la DFAE
Mme Olivia CHRISTMANN, conseillère juridique à la DFAE**

Rapport sur les attributions administratives et la formation des consuls honoraires présenté par M. Ronan Le Gleut

La population française établie à l'étranger est de 1.782.188 selon le décret du 12 janvier 2017 authentifiant la population des Français établis hors de France au 1er janvier 2017. Ce chiffre est en augmentation de près de 200.000 personnes en cinq ans. Par ailleurs, comme l'inscription au registre n'est pas obligatoire, les associations de Français établis hors de France estiment que les Français seraient entre 2,3 et 2,6 millions à vivre à l'étranger.

Parallèlement à cette augmentation de la population française à l'étranger, le réseau consulaire se réduit continuellement et le service apporté aux Français établis hors de France ne cesse de se dégrader.

Dans ces conditions, le rôle de « guichet administratif » joué par les 504 consuls honoraires dans le monde est essentiel.

L'Assemblée des Français de l'étranger considère que l'on peut faciliter la vie des Français établis hors de France en faisant évoluer les compétences générales, les attributions administratives et la formation des consuls honoraires.

Ce travail fait suite aux notes rédigées par le conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger M. Jean-Daniel Chaoui. Ces notes furent publiées dans les rapports de la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires de mars et d'octobre 2015.



Assemblée des Français de l'étranger
26^{ème} session plénière
6-10 mars 2017

**COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS
ET DES AFFAIRES CONSULAIRES**

Résolution : LOI/R.1/17.03

Objet : Généraliser les réunions de travail annuelles entre consuls honoraires et conseillers consulaires.

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963, Chapitre III (articles 58 à 68),

Vu le décret n° 76-548 du 16 juin 1976 relatif aux consuls généraux, consuls et vice-consuls honoraires et aux agents consulaires,

Considérant la nécessité de mieux faire connaître le rôle des conseillers consulaires aux consuls honoraires et réciproquement,

Demande que soit généralisée une réunion de travail annuelle entre les consuls honoraires et les conseillers consulaires d'une même circonscription consulaire soit organisée par le chef de poste.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en plénière
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		



Assemblée des Français de l'étranger
26^{ème} session plénière
6-10 mars 2017

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS
ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Résolution : LOI/R.2/17.03

Objet : Faire connaître les attributions des consuls honoraires.

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963, Chapitre III (articles 58 à 68),

Vu le décret n° 76-548 du 16 juin 1976 relatif aux consuls généraux, consuls et vice-consuls honoraires et aux agents consulaires,

Considérant la nécessité de mieux faire connaître le rôle des consuls honoraires,

Demande qu'un courriel soit envoyé par le chef de poste aux Français établis dans le territoire de compétence d'un consul honoraire pour informer les Français de l'étranger de ses attributions administratives.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en plénière
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		



Assemblée des Français de l'étranger
26^{ème} session plénière
6-10 mars 2017

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS
ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Résolution : LOI/R.3/17.03

Objet : Consulter pour avis les conseillers consulaires avant la nomination ou le renouvellement d'un consul honoraire.

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963, Chapitre III (articles 58 à 68),

Vu le décret n° 76-548 du 16 juin 1976 relatif aux consuls généraux, consuls et vice-consuls honoraires et aux agents consulaires,

Considérant que les conseillers consulaires ont une connaissance précise de la communauté française et de ses besoins au sein d'une circonscription consulaire,

Considérant que les consuls honoraires de nationalité française peuvent disposer d'attributions administratives étendues par rapport aux consuls honoraires étrangers,

Considérant que la maîtrise du français est un atout lors de la nomination d'un nouveau consul honoraire,

Demande qu'au sein d'une circonscription consulaire, le chef de poste consulte pour avis le conseil consulaire avant la nomination ou le renouvellement d'un consul honoraire.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en plénière
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		Moins 1 voix



Assemblée des Français de l'étranger
26^{ème} session plénière
6-10 mars 2017

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS
ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Résolution : LOI/R.4/17.03

Objet : Procuration de vote dématérialisée pour les Français de l'étranger.

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963, Chapitre III (articles 58 à 68),

Vu le décret n° 76-548 du 16 juin 1976 relatif aux consuls généraux, consuls et vice-consuls honoraires et aux agents consulaires,

Considérant la difficulté rencontrée par les Français de l'étranger pour établir une procuration de vote lorsqu'ils vivent loin d'un consulat, et la rareté des tournées consulaires,

Demande la création d'un service en ligne permettant d'établir une procuration de vote pour les Français de l'étranger.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en plénière
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		Moins 5 voix



Assemblée des Français de l'étranger
26^{ème} session plénière
6-10 mars 2017

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS
ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Résolution : LOI/R.5/17.03

Objet : Mieux former les consuls honoraires à leur rôle de guichet administratif.

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963, Chapitre III (articles 58 à 68),

Vu le décret n° 76-548 du 16 juin 1976 relatif aux consuls généraux, consuls et vice-consuls honoraires et aux agents consulaires,

Considérant la nécessité d'améliorer la formation des consuls honoraires, en particulier dans leur rôle de guichet administratif,

Demande

- qu'une plateforme extranet voie le jour, mettant du matériel de formation normalisé à disposition des consuls honoraires,
- qu'une journée de formation régionale soit organisée.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en plénière
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		Moins 2 voix

Note sur la fermeture de certains postes consulaires présentée par M. François Boucher

Le MAEDI restructure son réseau diplomatique et consulaire pour s'adapter à l'environnement actuel et pour des raisons budgétaires. Entre juin 2014 et juin 2018, 25 sections consulaires ont été ou seront fermées et des Postes de Présence Diplomatique (PPD) sont créés. Ces fermetures de consulats posent d'énormes difficultés pour nos compatriotes concernés et nous pouvons signaler les problèmes liés aux affaires consulaires et d'état civil (CNI, passeport, naissance, décès), à l'organisation des différents comités, bourses, CCPAS, CFE, sécurité, commission administrative, etc.. A cela s'ajoutent les visas pour étudiants voulant étudier en France.

Suite à la fermeture des consulats du Honduras, du Paraguay et du Nicaragua, la commission des lois a pu établir une première liste des problèmes rencontrés. Les auditions du sénateur M. Jean-Yves Leconte, de l'ambassadeur M. Jean-Michel Marlaud et du chef de la mission de gestion administrative et financière de la DFAE, M. Didier Boiko ont permis de connaître les premières mesures prises mais aussi des carences. Le thème est considéré comme essentiel pour les 25 communautés françaises concernées et sera approfondi pour constituer une note détaillée et un rapport et pour proposer en octobre une série de résolutions.

Enfin un problème de fond a été abordé: pourquoi créer des PPD dans des pays qui ne sont pas prioritaires politiquement et diplomatiquement et pourquoi n'avoir pas désigné des ambassadeurs itinérants en maintenant les postes consulaires?

Personnalités auditionnées :

M. Jean-Yves LECONTE, sénateur représentant les Français établis hors de France

M. Jean-Michel MARLAUD, ambassadeur, conseiller diplomatique du Gouvernement

M. Didier BOIKO, chef de la mission de gestion administrative et financière de DFAE

Note sur les élections législatives françaises 2017 dans les 11 circonscriptions des Français établis hors de France et sur l'environnement et les modalités de faire campagne à l'étranger par M. Jean-Daniel CHAOUI

Le constat est fait d'une faible participation aux élections organisées à l'étranger comparée aux mêmes élections organisées en France. Ce constat a été souligné récemment par la cour des comptes qui relève le coût important de l'organisation des élections pour les Français résidant hors de France en rapport avec le taux de participation et donc l'intérêt des populations.

L'annulation du vote électronique pour les élections législatives de 2017 va fragiliser la pérennité de l'existence des députés des Français de l'Etranger. Il est en effet à craindre que cette décision n'entraîne une baisse notable de la participation à l'élection alors que cette participation était déjà peu satisfaisante. Mise en perspective avec le programme des principaux candidats à l'élection présidentielle 2017, l'incertitude s'installe s'agissant des élections législatives à l'étranger.

Lors des élections législatives de 2012, nous avons fait l'expérience de l'extrême difficulté de mener une campagne dans des circonscriptions qui sont parfois à la dimension d'un continent. Certes, il revient d'abord aux candidats de s'organiser avec des relais auprès des communautés françaises dans chaque pays. Cependant, chacun mesure que l'intérêt des communautés françaises dans cette élection législative est influencé par la proximité de l'information que ces communautés pourront recevoir des candidats. Il revient donc à l'ensemble des acteurs, candidats et administration en particulier, de s'interroger par rapport aux règles qui codifient le déroulement de la campagne, dans le but de rechercher une optimisation de la participation citoyenne au scrutin des élections législatives.

Eléments défavorables :

- **Taille des circonscriptions** : certaines dépassent la quarantaine de pays (10ème et 11ème). C'est une grande difficulté sur deux plans : l'impossibilité d'être, durant la campagne, en situation présentielle dans l'ensemble des pays composant la circonscription, la difficulté de la communication avec une LEC très segmentée et parfois des pays où la faiblesse du développement du numérique est un handicap.
- **Absence de passeport facilitateur des déplacements des candidats** : difficulté importante pour obtenir des visas selon le lieu de résidence des candidats.
- **Absence de reconnaissance d'un « statut » du candidat par la DFAE**, bien que le candidat soit enregistré auprès du ministère de l'intérieur.
- **La réglementation concernant les comptes de campagne est trop complexe.**

Eléments favorables :

- Financement de l'Etat satisfaisant

Questionnement : quelles mesures pourraient être envisagées pour faciliter l'exercice de la démocratie de façon non partisane et favoriser ainsi une meilleure participation aux scrutins des prochaines élections législatives.

Personnalités auditionnées :

M. Pouria AMIRSHAHI, député représentant les Français établis hors de France

M. Jean-Yves LECONTE, sénateur représentant les Français établis hors de France

M. Sylvain RIQUIER, sous-directeur de l'administration des Français à la DFAE

Mme. Béatrice FOURNIER-MICKIEWICZ, chef du bureau des directions à la DFAE

TRAVAUX PREVISIONNELS DE LA COMMISSION POUR LE 2ème SEMESTRE 2017

- Perspectives sur les grandes orientations du nouveau quinquennat ;
- Bilan et analyses des élections législatives des Français de l'étranger par Mme Martine Schoeppner et M. Jean-Daniel Chaoui ;
- Réflexions sur le vote électronique pour les élections des Français de l'étranger et la cyber-sécurité par Mme Martine Schoeppner et Mme Daphna Poznanski-Benhamou ;
- Conditions d'exercice du mandat de conseiller consulaire par Mme Daphna Poznanski-Benhamou, Mme Radya Rahal et M. Jean-Marie Langlet ;
- Groupe de travail paritaire sur les fonctions et les prérogatives des conseillers AFE composé de M. Alexandre Bezardin, M. Jean-Marie Langlet, M. Olivier Piton, Mme Daphna Poznanski-Benhamou, Mme Radya Rahal, Mme Martine Schoeppner et M. Guy Sukho ;
- Fermeture de postes consulaires par M. François Boucher ;
- Groupe de travail sur l'évolution de la nationalité composé de M. Karim Dendene, Mme Annick Valldecabres, M. Jean-Marie Langlet et M. Guy Sukho.