



**PROPOSITION DE LOI ET PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVES À LA  
REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

*Commission des lois*

**Rapport n° 251 (2018-2019) de Mme Jacky Deromedi,  
déposé le 17 janvier 2019**

Réunie le jeudi 17 janvier 2019, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **Mme Jacky Deromedi, rapporteur**, et établi ses textes sur :

– **la proposition de loi n° 57 (2018-2019)** tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres ;

– **et la proposition de loi organique n° 58 (2018-2019)** tendant à actualiser les dispositions applicables aux élections organisées à l'étranger.

Ces deux textes ont été examinés selon la procédure de **législation en commission** prévue aux articles 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement du Sénat.

Ils mettent en œuvre les dix recommandations du **rapport de MM. Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte**, intitulé « *Représentation des Français établis hors de France : les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013* ». Ils reprennent également de nombreuses préconisations de **l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)**.

**LE RÔLE DES CONSEILS CONSULAIRES ET DE L'ASSEMBLÉE DES  
FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

***Le régime de représentation des Français établis hors de France***

Sur le fondement de l'article 24 de la Constitution, nos compatriotes établis hors de France élisent **douze sénateurs** et, depuis les élections législatives de 2012, **onze députés**.

La **loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013** a substantiellement modifié le régime de représentation des Français de l'étranger en :

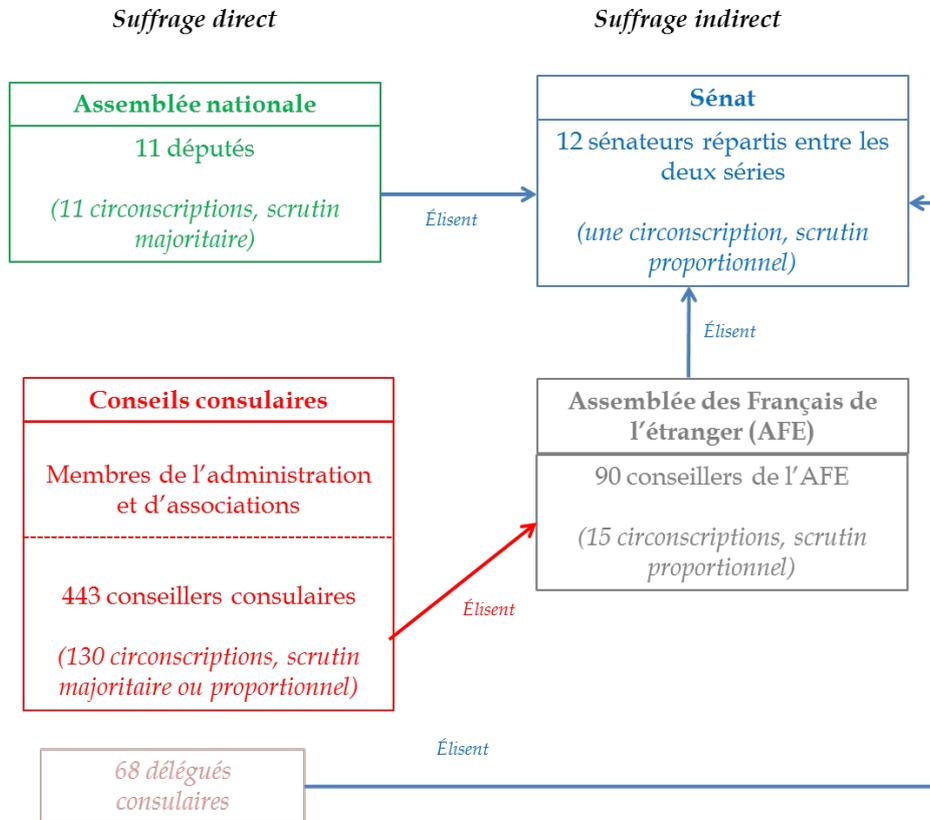
– créant un nouvel échelon de proximité, **les conseils consulaires**, composés de membres de l'administration et d'associations représentant les expatriés mais également de 443 conseillers consulaires élus au suffrage universel direct ;

– réformant la composition et le fonctionnement de **l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)**. Cette dernière comprend désormais 90 membres élus par et parmi les conseillers consulaires au suffrage universel indirect.

Ces deux instances remplissent une **mission essentiellement consultative et de représentation** des Français établis hors de France.

Les premiers conseillers consulaires ont été élus le 25 mai 2014 et les membres de la « nouvelle » AFE un mois plus tard, le 22 juin.

### Représentation des Français établis hors de France (synthèse)



### Comparaison entre les conseils consulaires et l'Assemblée des Français de l'étranger

	Conseils consulaires	Assemblée des Français de l'étranger (AFE)
<b>Représentent les Français de l'étranger...</b>	... auprès de chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et de chaque poste consulaire	... au niveau central (réunions à Paris)
<b>Date de création</b>	2013	2004 (en remplacement du Conseil supérieur des Français de l'étranger)
<b>Nombre de réunions</b>	Selon l'ordre du jour fixé par le président	Deux sessions par an
<b>Nombre de membres élus</b>	443	90
<b>Personnes éligibles</b>	Citoyens français inscrits sur les listes électorales consulaires	Conseillers consulaires
<b>Nombre de circonscriptions</b>	130	15
<b>Modes de scrutin</b>	Scrutin majoritaire uninominal ou scrutin proportionnel de liste	Scrutin proportionnel de liste
<b>Modalités de vote</b>	Vote à l'urne et vote par Internet	Vote à l'urne et vote par remise de pli à l'administration

### ***Les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013 : un bilan contrasté***

Les conseillers consulaires sont devenus des **interlocuteurs privilégiés** pour les Français établis hors de France. Ils souffrent toutefois d'un **déficit de notoriété**, notamment parce qu'ils exercent des fonctions non décisionnelles et qu'ils rencontrent des difficultés matérielles dans l'exercice de leur mandat.

De même, certains ambassadeurs et consuls n'associent pas suffisamment les conseillers consulaires, ce qui complique leur enracinement dans notre paysage institutionnel.

Enfin, l'articulation entre les conseils consulaires et l'Assemblée des Français de l'étranger reste **complexe à appréhender** pour les Français établis hors de France.

### ***LA PROPOSITION DE LOI ET LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE : AJUSTER LA LOI DU 22 JUILLET 2013, SANS EN MODIFIER L'ÉQUILIBRE***

La proposition de loi et la proposition de loi organique tendent, en premier lieu, à **améliorer les conditions d'exercice des mandats** de conseiller consulaire et de membre de l'Assemblée des Français de l'étranger.

L'État serait par exemple autorisé à conclure un **contrat d'assurance groupé** pour couvrir les dommages résultant des accidents subis par les élus dans l'exercice de leurs fonctions. De même, les vice-présidents des conseils consulaires pourraient **parrainer un candidat à l'élection présidentielle**, une possibilité que le Sénat avait envisagée dès 2016

Ces textes visent, en second lieu, à **sécuriser les procédures électorales** pour l'élection des conseillers consulaires et des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Ils instituent une **commission centrale de propagande** chargée de contrôler la conformité des professions de foi et des bulletins de vote des candidats. Ils sécurisent la **procédure d'enregistrement des candidatures** et améliorent les conditions dans lesquelles les électeurs peuvent voter à distance (**vote par remise de pli à l'administration**).

Enfin, ils imposent à l'État d'organiser une élection **consulaire partielle** dans un délai de trois ans lorsqu'un siège de conseiller consulaire n'a pas pu être pourvu, faute de candidats. Cette disposition répond aux difficultés rencontrées en Ukraine, où le conseil consulaire siège sans aucun membre élu depuis 2014.

### ***LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : ADOPTER ET COMPLÉTER LA PROPOSITION DE LOI ET LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE***

### ***Adopter ces textes nécessaires pour conforter la représentation des Français établis hors de France***

**La commission des lois a adopté à l'unanimité la proposition de loi n° 57 (2018-2019) et la proposition de loi organique n° 58 (2018-2019).**

Ces textes s'inscrivent, en effet, dans la **continuité du travail du Sénat** et apportent des correctifs utiles au système de représentation des Français de l'étranger. Ils ont également reçu le soutien unanime des représentants de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) et de l'Association démocratique des Français de l'étranger (ADFE), entendus par le rapporteur.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a adopté plusieurs **amendements techniques** pour s'assurer du bon fonctionnement de la nouvelle commission centrale de propagande (**article 5 de la PPL**) et du bon déroulement des élections consulaires partielles (**article 6 de la PPL**).

Elle a également revu le **calendrier de l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger**, notamment pour « purger » plus rapidement les contentieux relatifs à l'enregistrement des candidatures (**article 4 de la PPL**).

Enfin, plusieurs amendements du groupe socialiste et républicain ont été adoptés afin d'éviter la multiplication du nombre d'élections consulaires partielles (**article 7 de la PPL**) et d'améliorer le fonctionnement des commissions de contrôle des listes électorales (**article 1<sup>er</sup> bis de la PPLO**).

### **Renforcer le rôle des élus représentant les Français de l'étranger**

La commission des lois a **renforcé le rôle des conseillers consulaires et des membres de l'AFE** en :

- confiant la **présidence des conseils consulaires** à un membre élu, non plus à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire (**article 1<sup>er</sup> A de la PPL**, issu d'un amendement du rapporteur) ;

- permettant aux conseillers consulaires et aux membres de l'AFE employés par une entreprise ou une administration française de bénéficier **d'autorisations d'absence** pour assister aux réunions liées à l'exercice de leur mandat (**article 1<sup>er</sup> B de la PPL**, issu d'un amendement de M. Christophe-André Frassa) ;

- autorisant les conseillers consulaires à arborer **l'écharpe tricolore** pendant les cérémonies officielles et en confiant au pouvoir réglementaire le soin de définir **leur rang dans l'ordre protocolaire** (**article 1<sup>er</sup> D de la PPL**, issu d'un amendement de M. Damien Regnard, sous-amendé par M. Christophe-André Frassa).

Sur proposition de son rapporteur, la commission des lois a également souhaité que le Gouvernement **consulte l'Assemblée des Français de l'étranger** lorsqu'il envisage de ne pas mettre en œuvre le **vote par Internet** pour les élections consulaires (**article 5 bis de la PPL**). Elle a ainsi repris l'une des propositions du récent rapport d'information intitulé « *Réconcilier le vote et les nouvelles technologies* » (2018).

La commission des lois a adopté la proposition de loi et la proposition de loi organique **ainsi modifiées**.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-251/l18-251.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37