

N° 481

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juin 2015

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le bilan de l'application de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France,*

Par MM. Christophe-André FRASSA et Jean-Yves LECONTE,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, M. François Pillet, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. RECONNAÎTRE LE RÔLE ET LA LÉGITIMITÉ DES ÉLUS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE</b> .....	9
<b>A. UN RÔLE POUR LES CONSEILLERS CONSULAIRES À MIEUX FAIRE CONNAÎTRE</b> .....	10
1. <i>Une représentation de proximité à ancrer dans la durée</i> .....	10
a) Une élection de proximité .....	10
b) Une articulation complexe entre circonscription d'élection, circonscription consulaire et pays .....	11
2. <i>Un rôle encadré des conseils consulaires</i> .....	12
3. <i>Des relations extrêmement variables avec l'administration consulaire</i> .....	13
a) Un facteur personnel beaucoup trop important .....	13
b) Le cas emblématique du vice-président du conseil consulaire .....	14
4. <i>Des droits à faire valoir par les conseillers consulaires</i> .....	15
<b>B. UN STATUT DE L'ÉLU A CONFORTER</b> .....	17
1. <i>Un effort de formation à intensifier</i> .....	17
2. <i>Un régime d'indemnités à ajuster</i> .....	18
3. <i>Une protection assurantielle à globaliser</i> .....	19
4. <i>Un interlocuteur pour l'ensemble des élus à identifier</i> .....	20
<b>II. PERFECTIONNER LE DÉROULEMENT DES ÉLECTIONS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER</b> .....	22
<b>A. LES MODALITÉS DE VOTE</b> .....	24
1. <i>Le vote par correspondance électronique</i> .....	25
2. <i>Le vote par remise de pli à l'administration</i> .....	27
3. <i>Le vote par procuration</i> .....	29
4. <i>Le bureau de vote pour l'élection des sénateurs</i> .....	30
<b>B. L'ENREGISTREMENT DES CANDIDATURES</b> .....	31
1. <i>L'enregistrement d'une candidature irrégulière par défaut de vigilance de         l'administration</i> .....	31
2. <i>L'absence de contrôle de la condition d'éligibilité du candidat</i> .....	32
<b>C. L'ACCÈS AUX LISTES ÉLECTORALES CONSULAIRES</b> .....	32
<b>D. LA PROPAGANDE ÉLECTORALE ET LE MATÉRIEL DE VOTE</b> .....	33
1. <i>La dématérialisation des circulaires électorales</i> .....	33
2. <i>Les bulletins de vote</i> .....	34
<b>E. LE CAS D'ÉLECTIONS INFRUCTUEUSES</b> .....	35

<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>37</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>45</b>
<b>ANNEXE 1 - AMÉNAGEMENT DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS CONSULAIRES.....</b>	<b>47</b>
<b>ANNEXE 2 - MONTANT DES INDEMNITÉS SEMESTRIELLES VERSÉES AUX CONSEILLERS CONSULAIRES .....</b>	<b>51</b>

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Permettre aux élus des instances représentatives des Français établis hors de France le versement d'avances pour le remboursement des frais exposés.

**Recommandation n° 2 :** Privilégier la conclusion d'une assurance collective pour les élus des instances représentatives des Français établis hors de France plutôt que le remboursement individuel des frais d'assurance exposés.

**Recommandation n° 3 :** Permettre à un vice-président de conseil consulaire de présenter un candidat à l'élection du Président de la République.

**Recommandation n° 4 :** Imposer le contrôle de la condition d'éligibilité lors de l'enregistrement des candidatures.

**Recommandation n° 5 :** Allonger la durée d'examen des candidatures entre le dépôt de la candidature et la délivrance du récépissé définitif par l'administration et prévoir un délai de modification de la liste en cas de refus d'enregistrement à la fin du délai de dépôt.

**Recommandation n° 6 :** Instituer une commission centrale de propagande chargée d'examiner les circulaires électorales et les bulletins de vote.

**Recommandation n° 7 :** Permettre aux conseillers consulaires, lors de l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), de choisir, pour un vote par procuration, le délégataire de leur choix au sein de l'ensemble de la circonscription d'élection et non uniquement de leur circonscription consulaire.

**Recommandation n° 8 :** Allonger le délai (actuellement de huit jours) entre le jour du vote et le recueil anticipé par l'administration des plis permettant le vote à distance des électeurs et augmenter, en conséquence, la durée de recueil de ces plis (actuellement limitée à deux heures).

**Recommandation n° 9 :** Lors de l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, distinguer la période durant laquelle le bureau de vote reçoit les votes émis par les électeurs présents ou représentés et celle durant laquelle il dépouille les plis pour placer dans l'urne les votes émis par anticipation et à distance.

**Recommandation n° 10 :** En cas d'absence de candidatures régulièrement enregistrées pour l'élection d'un ou plusieurs conseillers consulaires, prévoir l'organisation d'une élection partielle à mi-mandat.



---

Mesdames, Messieurs

Avant juillet 2013, la représentation politique des Français établis hors de France était fixée par la loi n° 82-471 du 7 juin 1982. Celle-ci avait instauré l'élection au suffrage universel direct d'une partie des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE)<sup>1</sup>, lui-même créé en 1948. La loi n° 2004-805 du 9 août 2004 a rebaptisé cette instance « Assemblée des Français de l'étranger » (AFE). Enfin, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a adjoint aux sénateurs représentant les Français établis hors de France, dont le principe avait été établi par la Constitution de la IV<sup>ème</sup> République et au nombre de douze depuis 1986, des députés, au nombre de onze depuis les élections législatives de 2012.

La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 a refondé dans son intégralité la représentation des Français établis hors de France, en créant au côté de l'AFE des conseils consulaires, nouvelles instances représentatives des Français établis hors de France. Selon son exposé des motifs, « *ce projet de loi s'inscri[vai]t dans la poursuite de l'adaptation de la représentation des Français de l'étranger* », et avait plus particulièrement pour objectif de « *favoriser le développement de la démocratie de proximité* ». Dans le droit fil des recommandations de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, la réforme engagée visait également à élargir le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France : sont désormais leurs électeurs les conseillers consulaires ainsi que les délégués consulaires élus concomitamment à cette seule fin, auxquels s'ajoutent les députés et les sénateurs élus hors de France.

Près de deux ans après l'examen parlementaire de ce texte, votre commission des lois a souhaité en évaluer la mise en application. Vos rapporteurs se sont attachés à établir ce bilan dans le respect des principes qui avaient été approuvés par le Parlement lors du vote de la réforme. Ce bilan vise donc à améliorer le système de représentation de nos compatriotes expatriés en apportant les correctifs dont la nécessité a été mise en lumière par la pratique. Il ne s'agit donc pas de chercher à remettre sur le métier cette jeune réforme, même si le texte finalement adopté n'a pas traduit toutes les

---

<sup>1</sup> Le CSFE comportait aussi des personnalités qualifiées nommées par le ministre des affaires étrangères ainsi que les parlementaires représentant les Français établis hors de France.

attentes du Sénat quand bien même elles avaient été adoptées à l'unanimité, à l'instar de l'élection directe de l'AFE.

Sur le plan réglementaire, l'ensemble de mesures d'application de la loi ont été prises. Toutefois, vos rapporteurs relèvent que certaines dispositions réglementaires applicables à l'élection des conseillers consulaires organisée en mai 2014 n'ont été publiées qu'au début du mois de mars 2014 alors qu'en vertu de l'article 19 de la loi, les candidatures pour les élections consulaires devaient être déposées, au plus tard soixante-dix jours avant le jour du scrutin, soit à la mi-mars 2014. Lors de son audition par vos rapporteurs, le directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire a convenu de ce retard, l'expliquant par celui du processus législatif.

Présentée en conseil des ministres le 20 février, adoptée définitivement par le Sénat le 27 juin 2013, la loi a été promulguée le 22 juillet 2013 à la suite d'une saisine du Conseil constitutionnel qui a validé le texte avec une réserve d'interprétation<sup>1</sup>. Le Gouvernement disposait ainsi de plus de temps pour l'adoption des mesures réglementaires que le Parlement n'en avait bénéficié pour voter cette loi.

Cette réforme modifie la composition, l'organisation et le fonctionnement des instances représentatives des Français établis hors de France. Lors de son examen, votre commission avait, suivant le rapporteur, veillé à bien distinguer les dispositions statutaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de ces instances (titre I<sup>er</sup>) des dispositions électorales fixant les modalités de désignation de leurs membres (titres II et III). Vos rapporteurs constatent que cette distinction a inspiré le pouvoir réglementaire dans l'édiction des mesures réglementaires puisque deux décrets ont été adoptés :

- l'un pour organiser les travaux des conseils consulaires et de l'AFE : le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres ;
- l'autre pour fixer les règles électorales : le décret n° 2014-290 du 4 mars 2014 portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de France.

Ces décrets n'ont pas été formellement soumis à l'AFE pour recueillir son avis. À l'occasion de l'examen parlementaire au Sénat, un amendement visant à recueillir l'avis de l'AFE sur les projets de décret avait été rejeté à la demande du Gouvernement. Le rapporteur avait cependant souligné que « *l'actuelle assemblée et la nouvelle seront toutes les deux libres de se saisir de cette question et de faire des propositions* », ne doutant pas « *que l'Assemblée des Français de l'étranger, qui pourra encore se réunir au mois de*

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 18 juillet 2013, n° 2013-673 DC.

---

*septembre, travaillera sur le sujet pour formuler un certain nombre de propositions ».*

Tel fut le cas puisque, lors de sa 19<sup>ème</sup> session entre le 9 et le 14 septembre 2013, le projet de décret relatif au fonctionnement des instances a été présenté devant la commission des lois et règlements de l'AFE qui a émis des avis relativement critiques sur son contenu, donnant lieu à une résolution<sup>1</sup>. En l'absence du projet de décret sur les dispositions électorales, elle a également émis trois autres résolutions, moins précises, sur les nouvelles règles électorales.

Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs ont constaté que le bilan des dispositions électorales était plus aisé à dresser que celui relatif au fonctionnement des nouvelles instances.

En effet, les règles électorales ont été, pour la quasi-totalité d'entre elles, appliquées en 2014. Au cours de cette année-ci, ont eu lieu l'élection des conseillers consulaires et des délégués consulaires le 25 mai<sup>2</sup>, celle des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger le 22 juin, avant celle de la moitié des sénateurs représentant les Français établis hors de France le 28 septembre. À la suite d'annulations contentieuses, des élections partielles ont même été organisées pour pourvoir aux sièges devenus vacants.

En revanche, les dispositions relatives au fonctionnement des instances nécessiteront plusieurs années, voire l'exercice de plusieurs mandats, pour en apprécier correctement leur mise en œuvre. Vos rapporteurs se borneront sur ce point à un bilan d'étape, la portée de l'application de ces dispositions relevant pour une large part de la pratique et de l'usage que les élus des Français de l'étranger en feront.

## **I. RECONNAÎTRE LE RÔLE ET LA LÉGITIMITÉ DES ÉLUS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE**

Comme l'a indiqué à vos rapporteurs M. Christophe Bouchard, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, l'application de la loi du 22 juillet 2013 a occupé largement l'administration consulaire au cours de l'année 2014, en raison de la mise en place des instances représentatives des Français établis hors de France. La première session de la « nouvelle » AFE à l'automne 2014 a ainsi été consacrée à la mise en place de ses organes internes, dont l'élection de son président et de son bureau. Rappelons que l'« ancienne » AFE était présidée par le ministre des affaires étrangères et que la « nouvelle » AFE issue de la loi du 22 juillet 2013 dispose d'un président élu parmi les siens. En outre, la

---

<sup>1</sup> Cette résolution a été adoptée par 97 voix contre 5 avec 15 abstentions.

<sup>2</sup> Le même jour, était organisée l'élection des représentants français au Parlement européen qui, pour les Français établis hors de France, sont à nouveau rattachés depuis 2011 à la circonscription Île-de-France.

« nouvelle » AFE ne comporte que des élus, contrairement à l'« ancienne » qui comportait des membres de droit et des personnalités désignées.

La première session a également permis l'élaboration du règlement intérieur qui a été adopté en mars 2015. Les dispositions réglementaires ne prévoyaient pas l'application de l'ancien règlement intérieur de l'AFE à la « nouvelle » AFE.

## **A. UN RÔLE POUR LES CONSEILLERS CONSULAIRES À MIEUX FAIRE CONNAITRE**

### **1. Une représentation de proximité à ancrer dans la durée**

Au cours des auditions organisées par vos rapporteurs, plusieurs personnes ont noté la difficulté pour nos compatriotes de distinguer la différence entre les anciens conseillers à l'AFE et les nouveaux conseillers consulaires. Certains élus, par la longévité de leur expérience dans ces mandats, ont ainsi pu témoigner que les conseillers consulaires jouaient en réalité le rôle des anciens conseillers à l'AFE, s'interrogeant dès lors sur l'utilité de la réforme. D'autres, au contraire, ont insisté sur l'évolution qu'appelaient cette réforme dans l'exercice du mandat de conseiller à l'AFE pour ceux qui assumaient ce mandat en sus de celui de conseiller consulaire.

En tout état de cause, le nombre d'élus a augmenté au bénéfice d'une couverture démocratique plus importante des communautés françaises à l'étranger : aux 155 conseillers élus à l'AFE au sein de 52 circonscriptions ont succédé 443 conseillers consulaires élus dans 130 circonscriptions.

#### *a) Une élection de proximité*

L'étude d'impact déposé le même jour que le projet de loi pointait un « déficit de représentativité au niveau local ». L'instauration de conseillers consulaires, sorte de conseillers municipaux pour les Français expatriés, devait répondre au besoin manifesté par nos compatriotes de davantage de proximité de leurs élus.

Au terme de cette première année d'application, la réforme n'a pas encore pleinement atteint cet objectif. En réalité, le maillage plus fin des circonscriptions consulaires par rapport aux anciennes circonscriptions d'élection des conseillers à l'AFE a mécaniquement rapproché les élus des Français de l'étranger. Cependant, plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs ont relativisé ce constat général en soulignant la disparité de représentation au sein des circonscriptions consulaires. Plusieurs exemples cités démontrent que les élus sont, dans plusieurs cas, issus dans leur grande majorité du chef-lieu de la circonscription d'élection. Vos rapporteurs ont conscience qu'aucune réponse législative ne peut être apportée à cette difficulté, à moins d'envisager un système complexe qui retirerait en lisibilité ce qu'il ferait gagner en proximité.

*b) Une articulation complexe entre circonscription d'élection, circonscription consulaire et pays*

Certaines circonscriptions d'élection des conseillers consulaires regroupent plusieurs circonscriptions consulaires. Dans ce cas, les mêmes conseillers consulaires siègent auprès de plusieurs conseils consulaires puisque, comme le prévoit l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013, il existe un conseil consulaire « *auprès de chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et de chaque poste consulaire* ». Cette articulation n'a pas été parfaitement comprise dans l'ensemble des postes consulaires, surtout lorsqu'un même pays formant une seule circonscription d'élection comportait plusieurs circonscriptions consulaires en son sein. Ainsi, la Turquie qui forme une seule circonscription pour l'élection des conseillers consulaires dispose de deux conseils consulaires, l'un placé auprès de l'ambassade à Ankara, l'autre auprès du consulat général à Istanbul. Deux conseils consulaires, composés des mêmes conseillers consulaires, doivent ainsi être installés, chacun avec son propre vice-président élu. Il en est de même, par exemple, pour les élus de la circonscription de Vienne, qui doivent siéger dans les conseils consulaires de Bratislava, Vienne et Ljubljana.

L'article 5 de la loi du 22 juillet 2013 permet également, dans les conditions fixées par décret, à un arrêté du ministre des affaires étrangères de créer des conseils consulaires compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires. Cet arrêté a été pris le 20 mai 2014<sup>1</sup>. De cette manière, par dérogation à l'article 3, un seul conseil consulaire siège pour l'ensemble des circonscriptions consulaires comprises dans les limites de la circonscription d'élection. Ainsi, un seul conseil consulaire sous la présidence de l'ambassadeur en Iran siège pour les circonscriptions consulaires de Téhéran, d'Islamabad, de Karachi, de Kaboul, de Bakou, d'Achgabat, d'Astana, d'Almaty, de Douchanbe et de Tachkent, rendant dans ce cas la proximité toute relative.

À cet égard, le cabinet du secrétaire d'État chargé des Français de l'étranger a indiqué à vos rapporteurs que les conseillers consulaires pouvaient exprimer une demande tendant à modifier le regroupement de conseils consulaires mais cette modification ne serait envisageable que dans la mesure où l'évolution des besoins exprimés serait justifiée par un faisceau d'indices concordants (évolution du réseau consulaire, hausse des volumes d'activité, etc.).

A l'inverse, la modification de la compétence territoriale des conseils consulaires ne peut s'effectuer que dans la limite des circonscriptions d'élection définies par la loi, ce qui constitue, au demeurant, un obstacle à la modification, sur le plan réglementaire, des circonscriptions consulaires par le ministre des affaires étrangères. Par exemple, la circonscription consulaire

---

<sup>1</sup> Arrêté du 20 mai 2014 portant aménagement de la compétence territoriale des conseils consulaires.

de Madrid et celle de Barcelone forment deux circonscriptions d'élection aux limites établies dans la loi. Elles disposent chacune d'un conseil consulaire. Une évolution des zones de compétences respectives des consulats de Madrid et Barcelone aurait comme conséquence un chevauchement de compétences des conseils consulaires de Madrid et Barcelone, ce qui engendrerait de multiples complications, car deux conseils consulaires existeraient auprès du même poste consulaire, compétents chacun pour deux parties distinctes d'une seule et même circonscription consulaire.

## 2. Un rôle encadré des conseils consulaires

Lors de l'examen parlementaire, particulièrement au Sénat, la question du rôle et des pouvoirs des conseillers consulaires a été largement débattue. La loi du 22 juillet 2013, précisée par le décret du 18 février 2014, a retenu une compétence essentiellement consultative assortie d'un droit d'information, notamment matérialisé par le rapport annuel de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire.

Le conseil consulaire dispose d'une compétence décisionnelle pour :

- l'aide aux Français expatriés afin d'acquitter leurs cotisations au régime social des Français de l'étranger (article D. 766-3 du code de la sécurité sociale) ;
- l'attribution des bourses scolaires accordées par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (article D. 531-45 du code de l'éducation) ;
- l'attribution d'allocation de solidarité versée dans le cadre de l'action sociale du programme budgétaire n° 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* de la mission *Action extérieure de l'État*.

Les élus consulaires qui ne sont pas élus à l'AFE n'ont pas la capacité de comparer le fonctionnement de différentes ambassades. Ainsi, les rôles qu'ils jouent dépendent très fortement des habitudes locales.

Concernant les bourses scolaires, la réforme qui a été mise en place en 2013 a donné un rôle très important au dialogue de gestion entre les ambassades et l'AEFE. Or, les conseillers consulaires devraient pouvoir suivre de manière précise l'ensemble de la campagne boursière, être informés des besoins que la première étude des dossiers par le consulat fait apparaître, des étapes et du résultat du dialogue de gestion avec l'AEFE. Sans cette information, ils ne sont pas en mesure de jouer pleinement leur rôle lors de la réunion du conseil consulaire en formation de commission locale des bourses et restent souvent cantonnés à un rôle où l'administration consulaire leur demande de prendre la responsabilité « d'habiller Pierre en déshabillant Paul ».

---

Vos rapporteurs ont constaté également auprès de certains chefs de postes consulaires la tentation de réduire le conseil consulaire à ces formations décisionnelles strictement prévues par décret, sans laisser au conseil consulaire le soin d'exercer, dans ses autres formations consultatives, sa mission de veille, d'alerte et de conseil auprès des ambassades et des consulats.

Selon le sujet traité, le conseil consulaire se réunit selon une composition différente, les différentes formations pouvant se succéder au cours d'une même réunion. Comme le garantit l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013, « *les conseillers consulaires sont membres de droit du ou des conseils consulaires constitués dans la circonscription électorale dans le ressort de laquelle ils ont été élus* ». D'autres membres peuvent également composer les différentes consulaires, avec voix délibérative, le cas échéant, y compris lorsque le conseil consulaire est appelé à prendre une décision, comme pour l'attribution de bourses scolaires ou d'aides sociales.

En effet, au terme de débats nourris, le choix a été fait par le législateur de ne pas réserver la voix délibérative aux membres élus du conseil consulaire. En septembre 2013, l'AFE avait souhaité la suppression de la voix délibérative conférée aux membres non élus pour la compétence éducative ; la version finale du décret la maintient néanmoins. Cette situation suscite, sans surprise, de vives critiques de la part des représentants des élus des instances représentatives des Français établis hors de France entendus par vos rapporteurs. Ils ont l'impression d'être « noyés » parmi des membres non élus, en étant mis sur le même plan, alors que leur présence résulte du suffrage universel tandis que la désignation d'autres participants relève de décisions administratives.

Certaines personnes entendues ont d'ailleurs souligné que l'existence de délégués consulaires, élus selon les mêmes modalités que les conseillers consulaires mais avec pour seule fonction de voter pour l'élection sénatoriale tous les trois ans, favorisait la confusion entre conseillers consulaires et délégués consulaires, réduisant d'autant le rôle que les premiers sont appelés à jouer comme représentant des Français expatriés.

### **3. Des relations extrêmement variables avec l'administration consulaire**

#### *a) Un facteur personnel beaucoup trop important*

Lors des auditions menées par vos rapporteurs, il est ressorti, de manière constante et unanime, que la place institutionnelle accordée aux conseillers consulaires élus en mai 2014, les facilités accordées pour l'exercice de leur mandat et, de manière générale, leurs relations avec l'administration consulaire dépendaient étroitement de l'attitude adoptée par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire à leur égard.

Le cabinet du secrétaire d'État chargé des Français de l'étranger formulait ce constat en ces termes : « *les rapports entre les élus et les postes sont hétérogènes, comme avant la réforme* ».

De multiples témoignages ont été relayés auprès vos rapporteurs, faisant état de situations extrêmement variables, pour ne pas dire, diamétralement opposées. Le comportement de l'administration oscille, selon les postes consulaires, entre une association spontanée des conseillers consulaires et la manifestation d'une hostilité. Certaines décisions vexatoires, comme le refus opposé à des élus de disposer pour quelques heures par mois d'un local pour assurer des permanences, ont été évoquées, sans que l'ignorance de la réforme ne puisse être invoquée pour justifier cette décision maladroite. Existe également une indifférence polie conduisant certains postes consulaires à s'acquitter envers les élus des Français de l'étranger de leurs obligations minimales prévues par la loi. Certains membres du corps diplomatique font ainsi le choix de ne pas présider personnellement le conseil consulaire, donnant ainsi l'impression d'un désintérêt.

La compétence, conférée au président du conseil consulaire, c'est-à-dire au chef de poste diplomatique ou consulaire, de convoquer le conseil consulaire se révèle aussi problématique, car aucune consultation préalable avec les élus n'est obligatoire. Or les élus exercent souvent des activités professionnelles, n'habitant pas toujours à proximité des consulats, et leur absence peut être sanctionnée financièrement.

Vos rapporteurs proposent que le président du conseil consulaire s'oblige à une concertation sur les dates possibles avant d'adresser une convocation et de rendre toujours possible pour les réunions où la présence des élus est exigée de réaliser la réunion par téléconférence<sup>1</sup>.

*b) Le cas emblématique du vice-président du conseil consulaire*

L'article 3 de la loi du 22 juillet 2013 attribue la présidence du conseil consulaire à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire. Cependant, à l'initiative du Sénat, un vice-président est élu par et parmi les conseillers consulaires.

La fonction de vice-président est évoquée furtivement par le décret du 18 février 2014. Son article 10 se borne à indiquer que « *l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, ou son représentant, président du conseil consulaire, est assisté par le vice-président* ».

Ainsi, le pouvoir réglementaire n'a pas doté le vice-président de pouvoirs propres. Lorsque l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire est absent, le vice-président ne le supplée pas, la présidence restant exercée par un fonctionnaire représentant le président. De même, il n'existe aucune

---

<sup>1</sup> L'article 12 du décret du 18 février 2014 permet aux membres du conseil consulaire de participer aux débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle, si le président du conseil consulaire en est d'accord.

---

obligation pour le président d'associer le vice-président à la fixation de l'ordre du jour.

Il est également à noter que lorsque le conseiller consulaire ne compte qu'un seul conseiller consulaire, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, ayant voix délibérative, a systématiquement gain de cause puisqu'en cas d'égalité des voix, il est prévu que le président du conseil consulaire a voix prépondérante en application de l'article 14 du décret du 18 février 2014.

Les membres de la commission des lois de l'Assemblée des Français de l'étranger ont ainsi regretté, devant vos rapporteurs, qu'un poids aussi important soit accordé au président du conseil consulaire par rapport aux élus, à commencer par le vice-président.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que le législateur organique a interdit, à compter de 2017, l'exercice de la vice-présidence d'un conseil consulaire avec le mandat parlementaire<sup>1</sup>, l'assimilant ainsi à une fonction exécutive locale. Par cohérence, vos rapporteurs estiment que, **par souci d'équité, le législateur organique devrait, au même titre que les maires, ouvrir aux vice-présidents du conseil consulaire le droit de présenter un candidat à l'élection présidentielle, actuellement réservée aux conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.**

#### **4. Des droits à faire valoir par les conseillers consulaires**

**Vos rapporteurs invitent les conseillers consulaires à s'emparer, dans le cadre de l'exercice de leurs mandats, des droits que le législateur leur a accordés lors de l'adoption de la loi du 22 juillet 2013.**

Tout d'abord, les conseils consulaires ne se résument pas aux instances décisionnelles, où d'ailleurs les conseillers consulaires sont minoritaires, mais aussi aux autres formations consultatives qui peuvent émettre des avis sur des sujets touchant à la vie quotidienne des Français de l'étranger : protection sociale, action sociale, emploi, formation professionnelle et apprentissage, enseignement français à l'étranger et sécurité.

En outre, l'épuisement du budget que gère le poste consulaire dans un domaine de compétence sur lequel le conseil consulaire dispose d'une compétence consultative n'a pas pour effet de priver le conseil de sa compétence. En d'autres termes, la suppression des crédits annuels en matière de formation professionnelle ou d'emploi n'empêche nullement les

---

<sup>1</sup> L'article LO 141-4 du code électoral prévoit, dans sa future rédaction, que le mandat de député et, par renvoi de l'article LO 297 du même code, de sénateur est incompatible avec « les fonctions de président de l'Assemblée des Français de l'étranger, de membre du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger et de vice-président de conseil consulaire ».

conseillers consulaires de débattre de cette politique publique ou de son inexistence.

De même, en matière d'aide sociale, le rôle du conseil consulaire ne s'arrête pas à l'examen des cas individuels. Il recouvre également, comme le prévoit l'article 10 du décret du 18 février 2014, la saisine pour avis des demandes et projets de subvention aux organismes locaux d'entraide et de solidarité et d'attribution d'allocations ou de secours aux Français âgés, handicapés ou indigents, régulièrement inscrits au registre des Français établis hors de France.

Un constat similaire peut être dressé en matière de sécurité. Entendu par vos rapporteurs, M. Didier Canesse, directeur adjoint du centre de crise du ministère des affaires étrangères soulignait ainsi que « *les élus sont des interlocuteurs importants* ». Il rappelait, à titre d'illustration, que, par une instruction d'octobre 2014, les postes consulaires avaient été invités à associer aux comités de sécurité les conseillers consulaires, en complément du conseil consulaire qui dispose d'une formation compétente en matière de sécurité. Pour M. Canesse, ces deux organes, comprenant les élus, ont un rôle complémentaire, le conseil consulaire restant une enceinte d'information.

Il convient aussi de souligner que de très nombreux conseillers consulaires regrettent de ne pas être mobilisés à l'occasion des conseils d'influence ou des conseils économiques qui sont réunis autour de l'ambassadeur. Pourtant, par leur présence souvent sur le long terme dans leur pays de résidence, les élus constituent une mine d'information qui mériterait d'être mieux reconnue par les postes diplomatiques. Cette remarque s'étend à l'utilité de procéder à une concertation systématique avec les conseillers consulaires lors de la négociation de convention bilatérale dans le domaine fiscal ou social.

Enfin, la directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) a adressé, en septembre 2014, une circulaire relative à l'organisation et au fonctionnement des instances relevant de l'AEFE<sup>1</sup>. Lors de son audition par vos rapporteurs, Mme Hélène Farnaud-Defromont, directrice de l'AEFE, a indiqué avoir donné des consignes pour que tous les conseillers consulaires soient conviés par les établissements. Elle a néanmoins souligné que certaines vastes circonscriptions, comme Madagascar, rendent difficile pour les conseillers consulaires de siéger dans tous les conseils d'établissement en raison des distances, du coût de transport au regard du montant de leur indemnité, mais aussi de la programmation des conseils d'établissement.

Dans le cas comme celui de Madagascar, il aurait pu être retenu l'idée non pas d'une présence à l'ensemble des conseils d'établissements

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 2261 de Mme Hélène Farnaud-Defromont du 23 septembre 2014 relative à l'organisation et au fonctionnement des instances des établissements d'enseignement français à l'étranger relevant de l'AEFE.

---

d'une circonscription de tous les conseillers consulaires mais d'une représentation du conseil consulaire, ce qui aurait pu répondre à la difficulté rencontrée dans de grandes zones. Vos rapporteurs invitent donc l'AEFE à ouvrir des nouvelles possibilités de représentation des conseils consulaires, plus adaptée à certaines circonscriptions.

Il a été confirmé à vos rapporteurs que le comité d'établissement est une instance qui existe dans l'ensemble des établissements homologués et que, par conséquent, la possibilité pour un conseiller consulaire de participer à un conseil d'établissement n'est pas limité par le statut de cet établissement (établissement en gestion directe, établissement conventionné, établissement partenaire).

Il convient aussi de souligner l'intérêt pour les gestionnaires des établissements d'associer les conseillers consulaires à leur gestion. Mieux ces derniers connaîtront leurs contraintes, mieux ils pourront relayer la situation locale auprès de l'administration et des responsables politiques.

En conclusion, vos rapporteurs ont constaté que **les consignes relayées par l'administration centrale invitent, de manière univoque, à ménager une place aux conseillers consulaires et à leur permettre d'exercer leurs nouvelles attributions.**

**Il importe que les consignes claires de l'échelon central soient, d'une part, connues de l'ensemble des conseillers consulaires et, d'autre part, strictement appliquées par les chefs de poste.**

## **B. UN STATUT DE L'ÉLU À CONFORTER**

L'éloignement avec le poste consulaire, la superficie couverte par les circonscriptions d'élection, la dispersion géographique de la communauté française rendent, aux yeux de vos rapporteurs, indispensables que les élus, choisis par nos compatriotes expatriés pour les représenter, disposent des moyens matériels pour exercer leur mandat. Si le législateur a renvoyé cette question, pour l'essentiel, au pouvoir réglementaire, son importance appelle la vigilance du Parlement dans son contrôle de la mise en œuvre de ce pan de la réforme qu'il a adoptée.

### **1. Un effort de formation à intensifier**

Le droit à la formation des conseillers consulaires et des conseillers à l'AFE est respectivement consacré par les articles 5 et 13 de la loi du 22 juillet 2013, même si son contenu et les modalités de mise en œuvre sont renvoyés à un décret en Conseil d'État.

Pour les conseillers consulaires, l'article 24 du décret du 18 février 2014 précise qu'ils « ont accès [...] aux actions de formation organisées localement et destinées aux personnels diplomatiques et consulaires [et] aux

*didacticiels mis en ligne par le ministère des affaires étrangères* ». S'ajoute pour les conseillers à l'AFE, la formation complémentaire dispensée à l'occasion des réunions à Paris de l'AFE.

Le ministère des affaires étrangères a indiqué à vos rapporteurs que lors de la session de mars 2015 de l'AFE, des ateliers de formation ont été organisés autour de thèmes choisis après recueil des attentes des élus : retraite, aide à la scolarité, protection sociale, état-civil, etc.

Pour les conseillers consulaires, pour certains plus isolés, des « *dossiers thématiques de formation sont actuellement en cours de conception au secrétariat général de l'AFE* » selon le ministère.

**Vos rapportent insistent pour que ces nouveaux élus disposent d'un accès à la formation, notamment qu'ils soient initiés au fonctionnement des services administratifs qui interviennent dans le champ de compétences du conseil consulaire.**

## **2. Un régime d'indemnités à ajuster**

En application des articles 5 et 13 de la loi du 22 juillet 2013, les règles d'indemnisation des élus sont fixées par le décret du 18 février 2014. À l'instar des élus locaux en France, l'exercice des mandats est bénévole. Cependant, les conseillers consulaires ont droit à « *une indemnité semestrielle destinée à couvrir forfaitairement les charges liées à l'exercice de leur mandat* », selon les termes de l'article 20 du décret. Fixé par l'annexe n° 1 au décret, le montant de ce remboursement fixé pour chaque circonscription a suscité des comparaisons et des critiques sur leur caractère inéquitable. Ces indemnités peuvent être minorées en fonction de la participation aux réunions de chaque conseiller consulaire.

**À cet égard, vos rapporteurs appellent les présidents de conseils consulaires à clairement distinguer les convocations aux réunions qui servent au décompte des absences des simples invitations aux réunions n'entrant pas dans ce décompte.** Plusieurs conseillers consulaires rencontrés par vos rapporteurs ont en effet regretté le flou de certaines « convocations », ne leur permettant pas de savoir si leur présence était requise ou non.

Les élus peuvent compléter cette indemnité par des remboursements forfaitaires de frais sur présentation de pièces justificatives. Il en est ainsi pour les conseillers consulaires lorsque, pour se rendre aux réunions auxquelles ils sont convoqués, le coût annuel des déplacements est supérieur à 60 % du montant annuel de l'indemnité semestrielle. Pour les conseillers à l'AFE, le remboursement forfaitaire est possible, sur présentation de pièces justificatives, des frais de déplacement et de séjour engagés lors des réunions de l'AFE à Paris.

Répondant à un constat unanime et partagé par le secrétariat général de l'AFE, **vos rapporteurs recommandent de rétablir la possibilité pour**

---

**l'État de verser une avance sur les remboursements de frais, compte tenu des sommes importantes avancées par les élus.**

**Vos rapporteurs appellent également l'attention du Gouvernement sur les frais engagés par certains élus dans l'exercice de leur mandat pour parcourir leur circonscription d'élection, composée parfois de plusieurs pays, et pour venir à Paris. Ils souhaitent ainsi que soit envisagée la possibilité de délivrer aux élus des instances représentatives des Français établis hors de France un passeport de service<sup>1</sup>. Ce passeport de service permettrait à ces élus d'être dispensé, pour les seuls besoins de l'exercice de leur mandat, d'acquitter les droits et taxes exigés à la frontière de certains États et qui peut, pour certaines destinations, s'élever à plusieurs centaines d'euros.**

Pour vos rapporteurs, il peut être d'autant plus aisément apporté des correctifs à cette situation que la réforme de la représentation des Français établis hors de France n'avait pas vocation, selon l'intention affichée par le Gouvernement lors de l'examen parlementaire de la loi, à générer des économies. Entendue le 12 mars 2013 par votre commission, Mme Hélène Conway-Mouret, alors ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, déclarait : *« Cette réforme se fera à coût constant, sans aucune dépense supplémentaire. »*, ce qui n'impliquait pas de baisse de la dotation budgétaire. Ce faisant, la ministre déléguée reprenait l'engagement qu'elle avait formulé devant l'AFE le 14 décembre 2012 en indiquant que *« la réforme se fera à budget constant tout en assurant à chaque conseiller les moyens nécessaires au bon exercice de son mandat local »*. Or notre collègue député Philippe Baumel, rapporteur pour avis budgétaire, relevait lors de l'examen du projet de finances pour 2015 *« une économie de 0,7 million d'euros sur les crédits de l'Assemblée des Français de l'étranger, soit plus de 20 % de baisse de la dotation de cette instance, du fait de la réforme de l'indemnisation de ses membres »*.<sup>2</sup>

### **3. Une protection assurantielle à globaliser**

Les articles 22 et 34 du décret du 18 février 2014 prévoient, pour chaque conseiller consulaire ou conseiller à l'AFE, le versement d'une allocation annuelle destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat.

Ces dispositions réglementaires renvoient implicitement le soin à une assurance privée de couvrir ces dommages en contrepartie d'une allocation annuelle pour contracter une police d'assurances. Vos rapporteurs notent qu'elles n'indiquent pas, contrairement à la lettre des articles 5 et 13 de la loi du 22 juillet 2013, comment cette disposition s'articule avec l'éventuelle

---

<sup>1</sup> Les passeports électroniques de service sont régis par le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005.

<sup>2</sup> Avis budgétaire n° 2263 (XIV<sup>ème</sup> législature) de M. Philippe Baumel, au nom de la commission des affaires étrangères, 9 octobre 2014.

recherche, par un élu ayant connu un préjudice dans le cadre de ses fonctions, de la responsabilité sans faute de l'État.

Cette innovation a suscité des difficultés administratives autant pour les élus que l'administration. En effet, les élus ont dû s'assurer que leurs contrats d'assurance couvrent ce type de dommages ou, le cas échéant, en souscrire un nouveau, parfois dans des pays où les compagnies d'assurance locales ne proposent pas de tels services. De son côté, l'administration doit s'assurer, à son tour, que le contrat présenté par l'élu pour bénéficier du versement de l'allocation répond aux exigences réglementaires.

Cette situation a conduit les associations représentatives au niveau national des Français établis hors de France à proposer aux élus des contrats type dont elles avaient préalablement négocié les termes.

Le nouveau système mis en place n'a donc pas démontré son efficacité. **Aussi vos rapporteurs recommandent-ils de rétablir le système prévalant sous l'« ancienne » AFE et qui confiait le soin à l'administration de conclure un contrat groupé pour l'ensemble des élus, versant directement le coût de la police d'assurance plutôt que de rembourser individuellement chaque élu.**

#### **4. Un interlocuteur pour l'ensemble des élus à identifier**

La mise en place de conseils consulaires a conduit plusieurs conseillers consulaires à s'interroger sur leurs prérogatives. Cette question se pose pour un élu des Français de l'étranger avec plus d'acuité qu'un élu local en France. Si les conseillers de l'AFE disposent du secrétariat général pour les assister et les conseiller, les conseillers consulaires ne disposent pas d'interlocuteur sur place pouvant répondre à leurs interrogations. Ils doivent ainsi s'en remettre à nouveau aux postes consulaires dont les pratiques et les interprétations, comme il a été évoqué précédemment, contrastent voire, divergent d'un pays à l'autre.

Les conseillers consulaires ont pu ressentir, notamment pour ceux élus pour la première fois, un sentiment d'abandon. Les associations représentatives au niveau national des Français établis hors de France ont joué *de facto*, comme elles l'ont indiqué à vos rapporteurs lors de leur audition, un rôle de conseil, parfois sur des sujets d'apparence anodine (présentation des cartes de visite, titres utilisés par les élus, etc.), qui aurait dû incomber à l'administration. Le désengagement de l'administration en matière d'accompagnement des élus a aussi laissé la possibilité à des initiatives privées, telle que l'Alliance solidaire des Français de l'étranger, de capter les conseillers consulaires à la recherche de structures pour les accompagner dans leurs démarches.

---

De surcroît, le ministère des affaires étrangères a décidé de confier aux postes diplomatiques le versement des indemnités et des remboursements forfaitaires. Ce choix a conduit à de très grandes disparités dans les documents demandés et la rapidité de traitement des dossiers. Il conviendrait que cette opération reste centralisée à Paris, comme auparavant, avec les conseillers à l'AFE.

**Pour répondre à cette situation et permettre une homogénéisation des pratiques, vos rapporteurs souhaitent que le secrétariat général de l'AFE assure un rôle de coordination au bénéfice de l'ensemble des élus siégeant au sein des instances représentatives des Français établis hors de France, conseillers consulaires comme conseillers à l'AFE. Il pourrait ainsi devenir un secrétariat général de l'AFE et des conseils consulaires.**

Les conseillers consulaires pourraient bénéficier d'une adresse de courrier électronique standardisée et officielle de même que d'un espace collaboratif permettant la diffusion et le partage d'information ainsi que des réponses aux questions récurrentes (forum, Intranet).

Au-delà des aspects matériels, le statut des élus des Français de l'étranger comprend une dimension symbolique, en matière de rang accordé à ces élus. À l'initiative du Sénat, il incombe au pouvoir réglementaire de préciser les prérogatives des conseillers consulaires. Les articles 26, 27 et 28 du décret du 18 février 2014 les énoncent. Les conseillers consulaires sont ainsi conviés aux manifestations officielles (visites officielles du chef de l'État ou des membres du Gouvernement, des délégations parlementaires, etc.). Les conseillers consulaires et les conseillers à l'AFE peuvent également porter un insigne dans les cérémonies publiques et faire usage d'un timbre dans leurs communications et correspondances officielles, ce timbre et cet insigne prenant la forme d'une cocarde tricolore.

**Vos rapporteurs estiment que ces règles devraient être rappelées formellement, dans un souci d'harmonisation, par voie de circulaire ministérielle.**

## II. PERFECTIONNER LE DÉROULEMENT DES ÉLECTIONS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

L'année 2014 a connu un cycle électoral particulièrement soutenu dans le réseau consulaire : l'élection des conseillers consulaires et, pour certaines circonscriptions, des délégués consulaires le 25 mai 2014, élection des représentants au Parlement européen le même jour, élection des conseillers à l'AFE le 22 juin 2014 puis l'élection de la moitié des sénateurs représentant les Français établis hors de France le 28 septembre 2014. Le directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire soulignait devant vos rapporteurs que l'organisation de ces élections a constitué un travail important pour le réseau consulaire, l'élection des conseillers consulaires formant d'ailleurs, par le nombre de circonscriptions concernées, de candidats présentés, de modes de scrutin et de modalités de vote, la plus importante élection jamais organisée seule par le ministère des affaires étrangères. Ainsi, compte tenu du maillage plus serré des circonscriptions - 130 pour les élections consulaires contre, par exemple, 11 pour les élections législatives -, certains postes consulaires ont eu, pour la première fois, la responsabilité de recevoir des candidatures et de centraliser le résultat d'opérations électorales.

La commission des lois, des règlements et des affaires consulaires de l'AFE a elle-même dressé en mars 2015, sur le rapport de M. Georges-Francis Seingry, un bilan des scrutins organisés hors de France en 2014.

Le ministère des affaires étrangères a également analysé les décisions rendues par le Conseil d'État. Sur les 19 recours dirigés contre les élections consulaires, un seul a abouti à une annulation des opérations électorales dans la circonscription du Paraguay en raison de l'inéligibilité d'un candidat. Le constat est moins satisfaisant pour les élections à l'AFE, organisées dans la foulée de celles des conseillers consulaires, où des erreurs, parfois grossières<sup>1</sup>, ont été commises, entraînant, à la suite de quatre recours déposés, une annulation des opérations électorales (circonscriptions des États-Unis d'Amérique et d'Afrique du nord) et une réformation des résultats par le juge (circonscription d'Afrique de l'ouest).

De manière générale, ces élections restent marquées par un taux de participation structurellement faible. Avec une participation électorale de 16,6 % des inscrits, l'élection des conseillers consulaires de mai 2014 a stabilisé le taux de participation par rapport aux deux derniers renouvellements partiels de l'AFE.

---

<sup>1</sup> Ainsi, pour la circonscription des États-Unis d'Amérique, quatre plis sur les trente-six n'étaient pas signés par les électeurs, comme l'imposent pourtant les articles 22 et 51 de la loi du 22 juillet 2013.

### Évolution du taux de participation aux élections françaises organisées à l'étranger

Élections concernées	Conseillers à l'AFE (série B) en 2006	Conseillers à l'AFE (série A) en 2009	Président de la République en 2012		Députés élus pour les Français établis hors de France en 2012		Représentants au Parlement européen en 2014	Conseillers consulaires en 2014
			1 <sup>er</sup> tour	2 <sup>ème</sup> tour	1 <sup>er</sup> tour	2 <sup>ème</sup> tour		
Taux de participation	14,3 %	20,6 %	39,1 %	42,2 %	20,7 %	20,6 %	11,8 %	16,6 %

Le taux de participation aux élections consulaires doit être relativisé par rapport aux électeurs qui ont reçu une réelle l'information sur l'élection par voie électronique. Or environ 900 000 personnes ont fourni leur adresse électronique lors de leur inscription sur la liste électorale consulaire, soit près de 75 % du corps électoral. En retenant ce nombre comme base du calcul pour le taux de participation, ce taux augmente mécaniquement à un peu plus de 22 %, car l'élection des conseillers consulaires est la seule où il est indispensable à un électeur d'avoir une adresse électronique pour recevoir l'ensemble de l'information relative à cette élection.

Il convient aussi de remarquer que l'organisation des élections consulaires dans 130 circonscriptions distinctes, contre 52 en deux séries auparavant, a permis d'interrompre la baisse de la participation à ces élections locales au fil du temps. L'élection européenne, qui s'est déroulée le même jour que l'élection consulaire, n'a pas été plébiscitée. C'est le plus bas taux de participation jamais enregistré à une élection à l'étranger. Cette situation trouve son explication dans l'absence de vote par correspondance électronique pour ce scrutin et la possibilité pour les Français vivant dans un autre État de l'Union européenne de voter à cette consultation au titre de leur pays de résidence. Enfin, malgré l'absence de vote par correspondance papier et la faible information disponible en comparaison des élections législatives, la participation aux élections consulaires est finalement très proche de celle des élections législatives de 2012.

M. Christophe Bouchard, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, se montrait, lors de son audition, plus optimiste pour le prochain renouvellement de ces instances dès lors que des candidats sortants auront un bilan à faire valoir auprès des électeurs, donnant ainsi un enjeu supplémentaire à l'élection. Reste l'éloignement, au sein de chaque circonscription électorale, des électeurs du bureau de vote ; comme le note M. Georges-Francis Seingry dans son rapport, « *au-delà de 40 kilomètres la participation est quasi-nulle* ».

La multiplication des modalités de vote, si elle a pu permettre, notamment à des électeurs éloignés des bureaux de vote, d'exercer leur droit de suffrage, ne garantit pas, à l'inverse, une participation élevée. Paradoxalement, c'est l'élection du Président de la République, pour laquelle seuls le vote à l'urne et par procuration sont ouverts, qui enregistre traditionnellement la participation électorale la plus forte à l'étranger. Même le regroupement d'élections à une même date présente des effets

ambivalents puisque, comme le souligne M. Georges-Francis Seingry dans son rapport, « *la tenue simultanée des élections européennes, loin de donner une résonance accrue aux élections consulaires, comme cela avait été imaginé, les a pour partie occultées* ».

Au-delà des obstacles matériels au vote, il existe un déficit de connaissance du déroulement de ces élections que seule une communication institutionnelle suffisante de la part du ministère des affaires étrangères peut pallier. Nos compatriotes expatriés ont, pour certains, rompu le lien civique qui les unit à la vie démocratique nationale. Or le rapport de M. Georges-Francis Seingry évoque une « *information officielle anémique* ». Il y aurait également lieu de s'interroger sur la complexité d'inscription sur les listes électorales dont les subtilités nuisent parfois à la parfaite connaissance par les électeurs de leur faculté de voter. À cet égard, la réforme annoncée par le ministre de l'intérieur devant le Sénat, conformément à l'engagement du chef de l'État, de l'inscription sur les listes électorales ne pourra faire l'économie d'une réflexion sur l'articulation entre les listes électorales tenues en France et celles tenues par les consulats.

Au-delà de ces problématiques communes, ces scrutins n'ont pas soulevé les mêmes difficultés de mise en œuvre, le corps électoral et les modalités de vote différant d'une élection à l'autre. En effet, si les élections consulaires et européennes relèvent du suffrage direct, les élections à l'AFE et sénatoriales, au scrutin indirect, concernent un collège électoral plus restreint avec des modalités de vote qui leur sont propres.

#### A. LES MODALITÉS DE VOTE

La loi du 22 juillet 2013 procède à une rationalisation des modalités de vote ouvertes aux électeurs pour les élections organisées hors de France. Des différences notables demeurent néanmoins selon les scrutins organisés à l'étranger.

##### Les modalités de vote ouvertes aux électeurs français à l'étranger

Scrutin concerné	Vote à l'urne	Vote par correspondance électronique	Vote par correspondance papier	Vote par remise de pli à l'administration	
Élection du président de la République	Oui	Non	Non	Non	
Référendum national		Oui	Oui		
Élection des députés		Non	Non	Oui	
Élection des sénateurs			Non	Non	
Élection des représentants au Parlement européen		Non	Non	Non	Oui
Élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger					Oui
Élection des conseillers consulaires					Non

## 1. Le vote par correspondance électronique

La loi du 22 juillet 2013 a supprimé le vote par correspondance papier au profit du vote par correspondance électronique, autrement appelé « vote par Internet ». Or le vote par correspondance papier demeure pour les élections législatives organisées à l'étranger. La cohérence devrait inviter à sa suppression, d'autant que pour ces élections, trois autres modalités de vote sont ouvertes : le vote à l'urne, le vote par procuration et le vote par correspondance électronique.

En revanche, le vote par correspondance électronique a été écarté, lors des débats parlementaires, pour les deux élections au scrutin indirect : l'élection des conseillers à l'AFE et celle des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Le Gouvernement a ainsi opposé le coût financier que représenterait le recours à cette modalité de vote pour un nombre restreint d'électeurs, en raison des coûts fixes du « vote par Internet ». En revanche, une autre forme de vote à distance a été instituée : le vote par remise de pli à l'administration.

Vos rapporteurs envisagent à terme la généralisation du vote par correspondance électronique. En effet, actuellement, à chaque élection, un appel d'offres est lancé par le ministère des affaires étrangères pour assurer le « vote par Internet », entraînant lourdeurs et surcoûts. Il a été ainsi renoncé au vote par correspondance électronique, pourtant ouvert comme une modalité de vote aux électeurs par la loi, pour l'élection partielle d'un conseiller consulaire au Paraguay, consécutive à une annulation contentieuse. Le ministère des affaires étrangères a indiqué à vos rapporteurs que pour trente électeurs potentiels, le coût de la mise en place du « vote par Internet » serait de 400 000 euros. Cette position de l'administration, contraire à la loi, doit être clarifiée, par une modification législative, pour ne pas conduire à des contentieux électoraux en cas d'élections partielles.

**Pour vos rapporteurs, la mise en place d'un système permanent de vote par correspondance électronique, activable à l'approche de chaque échéance électorale, doit être sérieusement préparée, plutôt que de procéder, pour chaque scrutin, comme si ce dispositif n'avait jamais été pratiqué.**

Au-delà de cette avancée, vos rapporteurs appellent à des améliorations dans l'organisation du « vote par Internet ». Dans leur rapport d'information<sup>1</sup>, nos collègues Alain Anziani et Antoine Lefèvre avaient noté que le recours à cette modalité de vote était en progression mais qu'elle rencontrait des oppositions. Cependant, en raison de la distance entre les

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 445 (2013-2014) de MM. Alain Anziani et Antoine Lefèvre, au nom de la commission des lois, Vote électronique : préserver la confiance des électeurs, 9 avril 2014, consultable sur le lien <http://www.senat.fr/rap/r13-445/r13-445.html>.

électeurs et leurs bureaux de vote, nos collègues concluaient au maintien du vote par correspondance électronique mais uniquement dans les circonscriptions comptant exclusivement des électeurs établis hors de France.

Dans leur rapport d'information, nos collègues Alain Anziani et Antoine Lefèvre présentaient les difficultés d'utilisation du « vote par Internet » que les élections organisées en 2014 ont à nouveau mis en lumière.

Lors de son audition, M. Alain Méar, président du bureau de vote électronique pour l'élection des conseillers consulaires, a indiqué que plusieurs incidents dans le processus de vote ont entravé l'accès au vote par correspondance électronique du 14 au 20 mai 2014, principalement à cause des outils informatiques, insuffisamment calibrés pour l'afflux de votants. Ainsi, le dernier jour, le vote à distance a été impossible deux heures avant la clôture du délai. Le nombre d'électeurs empêchés de voter n'est malheureusement pas connu. Toutefois, le nombre d'électeurs recourant à cette modalité de vote a été en recul par rapport à celui des élections législatives de juin 2012. Or M. Alain Méar soulignait que « *les difficultés d'accès au vote par correspondance électronique ne sont pas forcément la contrepartie des exigences de sécurité* ».

Comme le préconisaient nos collègues Alain Anziani et Antoine Lefèvre, il convient d'assurer la formation et l'assistance des électeurs avant et au cours de la période de recueil des suffrages par voie électronique (présentations de l'interface de vote, mise en place de tutoriels, numéro unique d'appel, etc.). Actuellement, plusieurs électeurs rencontrant une difficulté technique pour voter n'ont pas été satisfaits par l'assistance téléphonique reçue, à supposer qu'ils l'obtiennent. C'est pourquoi M. Alain Méar invitait à la mise en place de « *centres d'appel performants* ».

Nos collègues Alain Anziani et Antoine Lefèvre insistaient également sur la nécessité de renforcer les pouvoirs des membres du bureau de vote électronique et faciliter la consignation d'observations par les électeurs. La fonction du bureau de vote électronique n'est pas pleinement satisfaisant, se bornant à un rôle de « *notaire* » selon la formule de M. Méar. Ce dernier souhaitait donc un élargissement de sa composition à des personnalités qualifiées indépendantes de l'administration et lui conférer un rôle de suivi.

**Vos rapporteurs ne peuvent que déplorer la jurisprudence particulièrement latitudinaire du Conseil d'État lorsqu'il est saisi, comme juge de l'élection, d'irrégularités lors du « vote par Internet ». Une réflexion pourrait être engagée, y compris sur le plan législatif, afin qu'une situation où il est établi qu'un ordinateur unique a été utilisé comme un bureau de vote, puisse conduire à l'annulation de l'élection si le résultat a pu s'en trouver affecté.**

Nos collègues Alain Anziani et Antoine Lefèvre le notaient déjà en avril 2014 : « *le juge électoral [applique] sa jurisprudence traditionnelle au « vote par internet », manifestant néanmoins une prudence, si ce n'est une réticence, à admettre un moyen fondé sur un dysfonctionnement informatique* ».

Le contentieux consécutif à l'élection des conseillers consulaires, à l'automne 2014, a confirmé ce constat. Après avoir admis « *qu'un courriel a été envoyé par l'une des membres [d'une liste] à dix-huit électeurs, invitant chacun d'entre eux, s'il rencontrait des difficultés techniques pour voter par correspondance électronique, à lui transférer ses codes électroniques de vote* »<sup>1</sup>, le Conseil d'État a regardé l'envoi de ce courriel comme une manœuvre tendant à porter atteinte au caractère personnel et secret du vote. Il a cependant écarté ce grief en considérant « *que dès lors qu'il n'est pas établi que les deux votes émis par la voie électronique par les destinataires du courriel litigieux aient été effectués sous une fausse identité, cette circonstance, pour regrettable qu'elle soit, n'a pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin* ».

## **2. Le vote par remise de pli à l'administration**

Pour permettre aux électeurs qui ne peuvent se rendre au bureau de vote, le Gouvernement a proposé d'instaurer une modalité de vote alternative : le vote par remise de pli en mains propres à l'administration. Cette modalité de vote est un vote à distance et par anticipation puisque la remise du pli contenant l'enveloppe comprenant le bulletin de vote s'effectue une semaine avant le jour du vote. À l'initiative de notre ancien collègue Christian Cointat, le Sénat a renforcé les garanties qui entourent le recours à cette modalité de vote, de manière à assurer la sincérité et le secret du vote.

### **L'encadrement du vote par remise de pli à l'administration**

Alors que le projet de loi se bornait à prévoir que l'électeur votait « *sous enveloppe fermée, remise en mains propres* » à un fonctionnaire, la commission des lois du Sénat a, tout d'abord, instauré la délivrance d'un récépissé et renvoyé le soin au pouvoir réglementaire de préciser les règles de conservation de l'enveloppe dans des conditions « *de nature à respecter le secret du vote et la sincérité du scrutin* ». Le Sénat a prolongé cette démarche en introduisant, en séance publique, lors de la remise du pli par l'électeur une procédure analogue à un bureau de vote (passage dans l'isoloir, émargement, etc.) et en permettant la présence de délégués des candidats au bureau de vote comme lors des remises de plis.

Le décret n° 2014-290 du 4 mars 2014 a précisé ces garanties. Il a ainsi prévu que le matériel de vote remis aux électeurs souhaitant voter de manière anticipée se compose d'une enveloppe électorale et d'un « *pli de transmission autocollant et numéroté* » (article 60 du décret).

<sup>1</sup> Conseil d'État, 10 décembre 2014, n° 380933

Plusieurs preuves et moyens de contrôle du vote sont précisés au niveau réglementaire, avec :

- la liste d'émargement lors de la remise du pli sur laquelle l'électeur inscrit lui-même le numéro de son pli et signe en regard de son nom après être passé par l'isoloir (article 62 du décret) ;

- le registre des remises de votes en mains propres « composée de pages numérotées » et sur lequel sont inscrits par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire le numéro de pli, l'heure de remise et les nom et prénom de l'électeur, contresignés par l'électeur et le fonctionnaire (article 63 du décret) ;

- le récépissé remis à l'électeur par le fonctionnaire après son vote et constitué d'un extrait du registre des remises de votes en mains propres (article 63 du décret) ;

- le registre central des remises de votes en mains propres permettant, à Paris, l'enregistrement certifié par la signature d'un fonctionnaire des plis reçus.

Après remise du pli, celui-ci est conservé « dans un lieu sécurisé, sous la responsabilité de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire » (article 64 du décret) puis, après son transport, dans les mêmes conditions à Paris. Son transport est effectué par un fonctionnaire le remettant en mains propres ou par la valise diplomatique.

À l'ouverture du bureau de vote à Paris, il est remis à ses membres les plis, les listes d'émargement et le registre central (article 66 du décret). Ces documents sont conservés jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux ou, en cas de recours, jusqu'à la décision définitive (article 67 du décret).

Sa mise en œuvre a soulevé deux difficultés d'application, liées à une même cause : le délai assigné aux postes consulaires pour adresser à Paris les plis reçus des électeurs. À compter de leur réception, ils disposent en effet d'une semaine pour faire parvenir les plis au bureau de vote : chef-lieu de la circonscription d'élection pour l'élection des conseillers à l'AFE ou à Paris pour l'élection sénatoriale. Ce délai, fixé par l'article 51 de la loi du 22 juillet 2013<sup>1</sup>, s'est révélé trop court.

La première difficulté a été soulevée lors du recours dirigé contre l'élection des sénateurs. En effet, ne sont pas parvenus à temps, soit le dimanche 28 septembre 2014, les votes émis par anticipation le 20 septembre 2014 par :

- quatre grands électeurs de Francfort ;
- quatre grands électeurs de Sydney.

---

<sup>1</sup> Ce délai est applicable à l'élection des conseillers à l'AFE par l'effet du II de l'article 21 de la loi du 22 juillet 2013.

---

Ce retard incombait à « *des difficultés matérielles d'acheminement du courrier pendant la période en cause* », comme l'a jugé le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>. Pour permettre aux huit grands électeurs de participer au scrutin, il leur a été suggéré d'établir une procuration, ce qu'ils ont fait. Le juge électoral a écarté, « *dans les circonstances de l'espèce* », le grief contre cette solution, en estimant qu'elle n'a pas constitué une manœuvre de nature à fausser les résultats du scrutin. Cependant, la situation ne peut être pleinement satisfaisante, s'agissant d'opérations électorales dont le législateur doit assurer la fiabilité.

**Vos rapporteurs recommandent donc d'avancer la remise des plis à l'administration par les électeurs de manière à allonger le délai de transmission dont elle dispose pour les faire parvenir au bureau de vote.**

La seconde difficulté est étroitement liée à la durée limitée d'acheminement. Afin de ménager aux postes consulaires un délai maximal pour envoyer les plis recueillis, les bureaux de vote par anticipation ont été ouverts entre 10 et 12 heures, soit pour une période de deux heures, comme le prévoient les articles 27 et 60 du décret du 4 mars 2014.

Cette disposition réglementaire restreint excessivement la portée de la disposition législative dont elle assure l'application. Le législateur n'avait pas envisagé qu'en fixant le jour du vote par anticipation, le pouvoir réglementaire en réduirait la portée à seulement deux heures. Ce choix a été unanimement déploré par les représentants des élus des Français de l'étranger entendus par vos rapporteurs. En effet, il est difficile, particulièrement pour les électeurs habitant loin du poste consulaire ou travaillant le jour de ce vote, de se rendre au poste consulaire sur un créneau horaire aussi réduit.

En desserrant la contrainte de temps pour l'envoi des plis, il n'existe plus aucun obstacle à étendre la plage horaire du vote par anticipation. **Vos rapporteurs appellent donc à allonger la durée permettant aux électeurs de voter par anticipation.**

### **3. Le vote par procuration**

À l'initiative de votre commission, la loi du 22 juillet 2013 a maintenu pour ces scrutins indirects – élection des conseillers à l'AFE et des sénateurs représentant les Français établis hors de France – le vote par procuration que le projet de loi envisageait de supprimer. Cette modalité de vote reste ainsi une alternative aux électeurs ne souhaitant pas s'en remettre à l'administration pour exprimer leur suffrage. S'agissant des élections sénatoriales de septembre 2014, elle a démontré son utilité puisque, comme indiqué précédemment, des électeurs ont pu faire parvenir, à temps, leur

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 13 février 2015, n° 2014-4900 SEN.

procuration pour voter alors que les votes qu'ils avaient émis par la remise de pli n'étaient pas parvenus au bureau de vote.

Plusieurs personnes entendues par vos rapporteurs ont néanmoins relevé une difficulté d'application du vote par procuration pour l'élection des conseillers à l'AFE. En effet, le I de l'article 15 de la loi du 22 juillet 2013 renvoie, sous réserve d'une adaptation, à l'article L. 72 du code électoral : il en résulte que les électeurs ne peuvent, pour l'élection des conseillers consulaires comme des conseillers à l'AFE, choisir comme délégué qu'un électeur de la même circonscription consulaire. Si cette restriction s'impose pour l'élection des conseillers consulaires qui a lieu au sein de ladite circonscription consulaire, elle paraît difficilement justifiable pour l'élection des conseillers à l'AFE. En effet, les conseillers consulaires votent pour les conseillers à l'AFE dans le cadre d'une circonscription qui regroupe plusieurs circonscriptions consulaires. Or ils ne peuvent choisir leur délégué qu'au sein d'une partie de la circonscription d'élection – leur propre circonscription consulaire –, ce qui est d'autant plus délicat lorsque la circonscription consulaire ne compte qu'un conseiller consulaire.

Ce renvoi préjudiciable résulte du rétablissement en premier lecture à l'Assemblée nationale du scrutin indirect pour l'élection des conseillers à l'AFE alors que le Sénat avait adopté cette disposition dans la perspective d'une élection directe concomitante à celle des conseillers consulaires, au sein d'une même circonscription consulaire.

**Vos rapporteurs appellent donc à une modification législative permettant aux conseillers consulaires d'établir une procuration en faveur d'un autre conseiller consulaire au sein de l'ensemble de la circonscription d'élection des conseillers à l'AFE.**

#### **4. Le bureau de vote pour l'élection des sénateurs**

Le titre III de la loi du 22 juillet 2013 reprend l'essentiel des dispositions contenues dans l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 applicable à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, désormais abrogée. Le bureau de vote se tient à Paris, sous la présidence d'un conseiller de la cour d'appel de Paris. Il reçoit les suffrages à l'urne des votants qui se sont déplacés, comme l'ensemble des autres bureaux de vote pour l'élection des sénateurs ainsi que, de manière nouvelle, les plis remis par les électeurs à l'administration pour exprimer leur suffrage. L'article 51 de la loi du 22 juillet 2013 prévoit en effet un vote anticipé consistant à remettre sous pli à l'administration consulaire l'enveloppe contenant le bulletin de vote afin qu'elle soit portée jusqu'à l'urne par les soins de l'administration. Chaque grand électeur peut voter le deuxième samedi précédant le scrutin, dans sa circonscription d'élection, auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire. La loi garantit le secret et la sincérité du scrutin par la traçabilité du pli, le grand électeur recevant un

---

récépissé de sa remise de pli tandis que ce pli est enregistré sur une liste d'émargement.

Les votes émis par remise de pli sont, comme le prévoit l'article 66 du décret du 4 mars 2014, reçus par le bureau de vote de l'ouverture à la clôture du scrutin, soit de 9 heures à 15 heures le jour du vote. Cette opération a donc lieu simultanément à la réception des bulletins selon la formule habituelle.

Mme Denise Jaffuel, présidente du bureau de vote lors du scrutin de septembre 2014, a indiqué à vos rapporteurs que cette concomitance soulevait une difficulté pratique. En effet, pendant que le bureau de vote dépouillait les plis séparés et déposait les enveloppes dans l'urne après avoir reporté le numéro du pli sur la liste d'émargement, des électeurs se présentaient pour voter. Cette situation a suscité des allers-retours incessants des membres du bureau de vote entre les deux types d'opérations durant toute la durée d'ouverture du bureau de vote.

Il est crucial de maintenir le principe d'une seule urne et d'un seul registre d'émargement au sein d'un même bureau de vote. Cette obligation garantit qu'un électeur ne puisse pas exprimer son vote deux fois : de manière anticipée puis le jour du scrutin en se présentant pour voter. En revanche, pour assurer une meilleure régulation des opérations électorales, il paraît souhaitable de prévoir un créneau horaire dédié, d'une part, au dépouillement des plis et, d'autre part, au vote physique à l'urne. Les deux phases se dérouleraient néanmoins pendant l'ouverture du bureau de vote afin que l'ensemble des opérations ait lieu sous le contrôle des personnes présentes (membres du bureau de vote, du collège électoral et délégués des listes de candidats).

## ***B. L'ENREGISTREMENT DES CANDIDATURES***

L'enregistrement des candidatures a soulevé des difficultés, nées d'un défaut de vigilance de l'administration ou de lacunes législatives.

### **1. L'enregistrement d'une candidature irrégulière par défaut de vigilance de l'administration**

Dans le premier cas, vos rapporteurs signalent le cas d'une liste de candidats pour l'élection des conseillers consulaires de la troisième circonscription de Québec qui a été enregistrée alors qu'elle ne comportait pas, en violation de l'article 19 de la loi du 22 juillet 2013, une alternance d'hommes et de femmes parmi les candidats. Déposée le 13 mars 2014 auprès du consulat général de Québec, elle a conduit à la délivrance d'un récépissé provisoire de dépôt qui est de droit. Cependant, l'irrégularité décelée, le refus de récépissé définitif n'est intervenu que le 18 mars 2014, soit cinq jours plus tard. Or, passé un délai de quatre jours après dépôt de la

liste et délivrance du récépissé provisoire par l'administration, cette dernière est tenue d'enregistrer la candidature. Saisi par la tête de liste, le tribunal administratif de Paris a constaté que le consulat général de Québec avait refusé le récépissé définitif hors délai et il a constaté la validité de l'enregistrement de la candidature en raison de la réaction tardive de l'administration<sup>1</sup>. Ces règles, particulièrement protectrices pour la liberté de candidature et inspirées du droit commun, appellent cependant une vigilance accrue de l'administration lors des prochaines échéances électorales.

**C'est pourquoi vos rapporteurs proposent *a minima* d'allonger le délai au terme duquel la délivrance du récépissé définitif est de droit. En conséquence, il conviendrait d'ouvrir un délai supplémentaire aux listes afin de rectifier la composition de la liste pour répondre aux objections ayant motivé un premier refus de délivrance de ce récépissé.**

## **2. L'absence de contrôle de la condition d'éligibilité du candidat**

Une autre anomalie signalée lors de l'enregistrement des candidatures appelle, à l'inverse, une réponse législative. L'élection des conseillers consulaires pour la circonscription du Paraguay a été annulée par le Conseil d'État<sup>2</sup> car un candidat, même non élu, était inéligible faute d'être inscrit, comme l'impose l'article 16 de la loi du 22 juillet 2013, sur la liste électorale consulaire de la circonscription. Or l'article 19 de la loi ne permet pas à l'administration de refuser la candidature d'une personne qui n'est pas éligible en application de l'article 16. Cette question ne peut ainsi être soulevée qu'au stade d'un recours contentieux aboutissant à l'annulation des opérations électorales, sans qu'aucune garantie n'existe que le candidat inéligible ne puisse se représenter à l'élection suivante.

**Vos rapporteurs souhaitent que la vérification de l'éligibilité figure désormais au rang des conditions de recevabilité des candidatures contrôlées par l'administration, lui permettant ainsi de faire obstacle à des candidatures qui auraient pour effet de remettre en cause le scrutin.** Cette solution est d'ailleurs logique avec le droit applicable aux élections municipales : les articles L. 255-4 et L. 265 du code électoral font obligation aux préfetures de s'assurer que le candidat est éligible au sein de la commune.

### **C. L'ACCÈS AUX LISTES ÉLECTORALES CONSULAIRES**

Les électeurs français sont inscrits, à l'étranger, sur une liste électorale consulaire. Tout Français s'inscrivant sur le registre des Français établis hors de France est automatiquement inscrit sur ces listes, sauf

---

<sup>1</sup> Tribunal administratif de Paris, 21 mars 2014, n° 1404417/3-3.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 17 février 2015, n° 381414.

opposition de sa part. Un ressortissant français qui n'est pas inscrit sur ce registre peut néanmoins solliciter son inscription sur la liste électorale consulaire.

Comme pour les listes électorales tenues sur le territoire national, elles sont communicables. Les articles 31, 38 et 54 de la loi du 22 juillet 2014 permettent respectivement aux conseillers consulaires, aux conseillers consulaires et aux sénateurs représentant les Français établis hors de France d'y accéder et d'obtenir copie de la liste ou des listes de leur circonscription d'élection. Cependant, cette faculté peut, comme pour les députés à l'article L. 330-4 du code électoral, « être restreinte ou refusée si, en raison de circonstances locales, la divulgation des informations relatives à l'adresse ou à la nationalité française des personnes inscrites est de nature à porter atteinte à la sécurité ou à leur sûreté ».

Lors de leur audition par vos rapporteurs, plusieurs représentants des partis politiques se sont étonnés des choix effectués par l'administration consulaire dans les restrictions portées à ce droit d'accès. Ainsi, en 2014, il était possible d'avoir communication et copie de ces listes en République centrafricaine, où sévissait une guerre civile ayant nécessité l'engagement de forces armées françaises, tandis que l'accès à celles du Sénégal était refusé.

**Sans remettre en cause le bien-fondé de cette faculté, vos rapporteurs appellent l'administration à motiver, à l'avenir, le refus ou les restrictions qui lui sont apportées sur des critères objectifs et davantage expliqués à nos compatriotes.**

#### **D. LA PROPAGANDE ÉLECTORALE ET LE MATÉRIEL DE VOTE**

##### **1. La dématérialisation des circulaires électorales**

Dans sa version présentée par le Gouvernement, le projet de loi envisageait une dématérialisation complète de la propagande électorale adressée aux électeurs. Reprenant une proposition du Sénat, la loi a maintenu l'envoi d'un document adressé par voie postale. Ainsi, à défaut d'un envoi électronique, un envoi postal rappelant la date de l'élection, les modalités de vote ainsi que les candidats ou listes de candidats est adressé aux électeurs. Cet envoi a lieu cinquante jours avant la date du scrutin, pour l'élection des conseillers consulaires, et onze jours avant la date du scrutin, pour l'élection des conseillers à l'AFE.

Les électeurs peuvent consulter sur Internet la circulaire électorale que chaque candidat ou liste de candidats peut transmettre au ministre des affaires étrangères. Comme le prévoit l'article 4 du décret du 4 mars 2014, ces circulaires doivent être transmises au plus tard le quatrième lundi qui précède le jour de l'élection.

Le ministère a alors l'obligation de les mettre à disposition sur le site Internet des ambassades et des postes consulaires et les circulaires sont téléchargeables depuis un lien envoyé aux électeurs à l'adresse électronique qu'ils ont communiquée à l'administration. L'administration peut refuser la diffusion d'une circulaire si elle ne répond pas aux caractéristiques techniques fixées par arrêté<sup>1</sup>.

Sans difficulté majeure, cette possibilité a été largement utilisée par les candidats puisque, pour l'élection des conseillers consulaires, seules 15 des 395 listes ou candidats n'ont pas envoyé de circulaire et 8 n'ont pu être reçues, 5 ayant été envoyées hors délai et 3 contenant un lien hypertexte actif, en contradiction avec la réglementation. Le ministère des affaires étrangères a uniquement signalé à vos rapporteurs un problème de réception des candidatures résolu quelques heures après détection et n'ayant empêché aucun dépôt de circulaire.

À cet égard, les élections à l'étranger constituent une expérimentation intéressante qui, malgré le souhait du Gouvernement, n'a jamais encore eu de transposition pour les élections se déroulant sur le territoire national<sup>2</sup>. On peut regretter, toutefois, que l'ensemble du corps électoral n'ait pas eu connaissance de l'élection, puisque seuls les électeurs ayant renseigné la liste électorale consulaire avec une adresse électronique ont été informés des dates du scrutin et reçu les liens vers les circulaires des candidats.

## **2. Les bulletins de vote**

Reprenant les règles de droit commun, les articles 5 et 6 du décret du 4 mars 2014 portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de France fixent les prescriptions que doivent respecter les bulletins de vote pour l'élection des conseillers consulaires et l'article 26 du même décret pour l'élection des conseillers à l'AFE.

Lors des auditions menées par vos rapporteurs, la disparité d'appréciation des postes consulaires sur la conformité des circulaires et des bulletins de vote à la réglementation a été unanimement déplorée, particulièrement par les représentants des partis politiques. Ces divergences d'interprétation sont d'autant plus regrettables qu'elles portent sur le déroulement de la campagne électorale. Elles ont même conduit dans certains cas à des situations, non sanctionnées, où des candidats se prévalaient de partis politiques avec lesquels ils n'avaient rien en commun.

---

<sup>1</sup> Comme le prévoit l'arrêté du 4 mars 2014, ces circulaires doivent être fournies au format « pdf », leur volume ne pas excéder deux mégaoctets, et elles ne peuvent pas contenir de lien hypertexte actif.

<sup>2</sup> Par deux fois, l'Assemblée nationale a supprimé la disposition au sein du projet de loi de finances pour 2014 puis pour 2015 prévoyant, dans un souci d'économie, de dématérialiser la propagande électorale en mettant en avant une pratique convergente au niveau européen et l'absence d'influence décisive sur la participation électorale.

---

**Au terme de leurs auditions, vos rapporteurs sont convaincus de la nécessité d'instaurer une commission centrale de propagande chargée de statuer sur la conformité des circulaires et des bulletins de vote avant leur diffusion.** Cette étape supplémentaire apparaît logique dans la mesure où elle existe dans le droit commun des élections. En outre, elle n'ajoute pas une contrainte supplémentaire dans la mesure où les circulaires sont d'ores et déjà transmises au ministère des affaires étrangères qui les centralise.

**Vos rapporteurs insistent pour que cette commission soit saisie des circulaires de l'ensemble des circonscriptions, faute de quoi les différences d'approche constatées lors des élections de 2014 risquent de se reproduire dans les différentes commissions qui seraient instituées localement.**

#### **E. LE CAS D'ÉLECTIONS INFRUCTUEUSES**

Le 25 mai 2014, 442 conseillers consulaires ont été élus. Une seule circonscription consulaire – celle d'Ukraine – ne dispose d'aucun conseiller consulaire, faute de candidats.

L'article 29 de la loi du 22 juillet 2013 prévoit pour les conseillers consulaires que « *en cas d'annulation des opérations électorales d'une circonscription ou lorsque les dispositions de l'article 28 (...), il est procédé à des élections partielles dans un délai de quatre mois* ». L'article 28 prévoit les modalités de remplacement des sièges de conseillers consulaires vacants en fonction du mode de scrutin ayant conduit à leur élection.

Selon l'interprétation prudente retenue par le ministère des affaires étrangères<sup>1</sup> et que le directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire a confirmé lors de son audition par vos rapporteurs, l'article 29 ne peut se lire que comme le prolongement de l'article 28. En d'autres termes, hors le cas d'annulation contentieuse, une élection partielle est organisée que si la liste des candidats est épuisée, pour les élus à la représentation proportionnelle, ou s'il n'y a plus de remplaçant pour siéger en lieu et place du titulaire, pour les élus au scrutin majoritaire. Si aucun candidat ne s'est présenté à l'élection de conseiller consulaire, il n'y a pas lieu d'organiser, quatre mois plus tard, une élection partielle car il n'y a jamais eu de sièges occupés puis devenus vacants. L'élection suivante aura ainsi lieu lors du renouvellement général des conseillers consulaires, six ans plus tard.

---

<sup>1</sup> Dans sa réponse à la question écrite n° 13722 de M. Christophe-André Frassa, le ministre des affaires étrangères et du développement international indique que l'absence de conseiller consulaire, faute de candidats, n'empêche pas la tenue du conseil consulaire dans ses formations comprenant des membres non élus.

Vos rapporteurs estiment qu'une interprétation de l'article 29, autonome de celle de l'article 28, serait possible, invitant ainsi, en l'absence de sièges pourvus faute de candidats, à organiser des élections partielles quatre mois après l'élection infructueuse.

**Afin de lever toute ambiguïté, vos rapporteurs préconisent de faire obligation à l'administration consulaire de convoquer, à une échéance raisonnable, une nouvelle fois les électeurs si tout ou partie des sièges n'a pas été pourvue lors du renouvellement général précédent.**

---

## EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 3 juin 2015

---

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons à présent le rapport de MM. Frassa et Leconte sur le bilan de l'application de la loi de 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Il y a presque deux ans, nous nous étions penchés sur la réforme de la représentation des Français de l'étranger. Nous dressons aujourd'hui le bilan de l'application de cette loi. Nous avons parcouru et expérimenté tous ses articles, dans leurs divers aspects électoraux, puisque ont eu lieu en 2014 les élections consulaires, celles à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), les élections sénatoriales, et nous sommes mêmes livrés, à la faveur de recours contentieux, à des élections partielles – l'une d'entre elles, consulaire, se tiendra le 6 juin dans la circonscription du Paraguay.

Nous avons mené avec Jean-Yves Leconte diverses auditions, de l'administration, du cabinet du secrétaire d'État chargé des Français de l'étranger, des élus et de leurs associations représentatives. Il ne s'agit pas de refaire le débat, mais de dresser un bilan des modalités pratiques en matière électorale et de la mise en place des conseils consulaires et de l'AFE selon sa nouvelle formule. Nous proposerons quelques pistes de réflexion issues des auditions, pour améliorer les choses, tant sur le plan législatif que réglementaire. Nous avons en effet observé des freins à la bonne organisation des élections. Nous voulons améliorer la loi pour la rendre plus efficace, plus rapide, plus lisible tant pour les électeurs que pour les candidats.

Le 18 juin 2013, le Conseil constitutionnel a examiné la loi réformant la représentation des Français établis hors de France, la validant pour l'essentiel mais refusant d'examiner les griefs soulevés devant lui au motif qu'ils avaient été évoqués dans le mémoire en réplique sans l'avoir été dans la saisine. Il avait examiné le 6 juin 2013 la loi prorogeant le mandat des conseillers de l'AFE. Il a donc validé les deux lois, adoptant des positions intéressant l'ensemble des élections : il a accepté un second report consécutif d'élection, pour la première fois, et admis un report total de deux ans. La prorogation du mandat des précédents conseillers de l'AFE a été définitivement adoptée au moment où le Gouvernement avait déjà l'obligation de convoquer cette élection. La loi est ainsi venue couvrir une situation aux limites de la légalité. Le Conseil constitutionnel a accepté la propagande électorale dématérialisée et validé le vote anticipé à distance par remise de pli à l'administration. Le juge a cependant salué la démarche du

Sénat encadrant fortement ce recours – notre ancien collègue Christian Cointat avait rappelé, lors des débats, l’affaire des « urnes baladeuses », dans les années 1970.

Nous voulons appeler l’attention de la commission sur la propagande électorale dématérialisée et la participation. Les électeurs n’ont reçu l’information que par voie électronique. Or seules 900 000 personnes ont fourni leur adresse électronique, soit 75 % du corps électoral : formellement, me dit M. Leconte, si on retient ce nombre comme base du calcul de taux de participation, ce taux de participation passe de 16 à 23 %.

L’élection partielle organisée le 6 juin au Paraguay est due à une carence de la loi qui impose aux candidats pour être éligibles d’être inscrits sur la liste électorale consulaire, dans son article 16, mais n’oblige pas l’administration à le vérifier, dans son article 19, lors de l’enregistrement des candidatures.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Il existe aussi d’autres conditions d’éligibilité.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Certes. Nous proposons de réparer cet oubli de l’article 19 et d’imposer le contrôle de la condition d’éligibilité lors de l’enregistrement des candidatures. Au Paraguay, l’élection a été invalidée car l’un des candidats n’était pas éligible. Nous proposons aussi l’allongement de la durée d’examen des candidatures par l’administration lors de leur enregistrement et un délai de modification de la liste en cas de refus d’enregistrement à la fin du délai de dépôt.

Des polémiques ont éclaté au sujet des logos et de la conformité des circulaires électorales et des bulletins de vote, en raison de l’absence de commission centrale de propagande. Aucun agent, dans les postes consulaires, n’est formé aux élections. Les élus, associations, partis politiques que nous avons entendus ont exprimé le souhait d’une commission centrale de propagande, tel qu’il en existe dans les préfectures, et ce afin d’éviter les recours – dont la plupart portait sur la propagande. Puisque c’est lui qui met en ligne toutes les circulaires électorales, cette commission serait installée auprès du ministère des affaires étrangères cet ajout serait inséré à l’article 21.

Nous proposons également de modifier l’article 15 afin que les conseillers consulaires puissent, pour un vote par procuration lors de l’élection des conseillers à l’AFE, choisir leur délégataire dans l’ensemble de leur circonscription d’élection et non uniquement dans leur circonscription consulaire, ce qui peut actuellement réduire le choix à une seule personne. On nous a rapporté l’exemple d’un électeur en République dominicaine, porteur d’une procuration, qui avait dû prendre plusieurs avions pour se rendre au centre de vote à Sao Paulo et même passer la nuit sur place, le vote n’étant ouvert que pendant deux heures. Il fallait une certaine motivation !

L'article 51 sur le vote par anticipation, valable pour les élections sénatoriales et de l'AFE, prévoit un délai de huit jours entre la date du vote et le recueil anticipé par l'administration des plis permettant le vote à distance des électeurs. Il convient de l'allonger, tout comme la durée de la collecte de ces plis, actuellement limitée à deux heures.

De même, lors des élections sénatoriales, il a été très difficile de conjuguer la présence physique de grands électeurs et la mise dans l'urne des votes par anticipation, qui ne peut avoir lieu avant l'ouverture du bureau. Cette procédure prend du temps, ce qui a généré des embouteillages. On a compté 349 votes par anticipation et 179 votes physiques, soit 528 votants. Le bureau fermait à 15 heures mais l'introduction des bulletins dans l'urne s'est achevée à 18 heures. Une période distincte pourrait être dédiée à l'introduction des votes par anticipation dans l'urne afin d'éviter que les grands électeurs qui se sont déplacés ne soient contraints de patienter.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Les élections consulaires ont eu lieu le même jour que les élections européennes. Quelque 117 441 électeurs français établis hors de France ont voté à ces dernières, tandis qu'ils ont été 178 383 aux élections consulaires, dont 77 000 votants électroniques. La mobilisation a été plus importante pour les élections consulaires, où la propagande était dématérialisée – et n'a touché que 75 % du corps électoral –, que pour les élections européennes, où elle était physique. Les candidats ont été plus nombreux et plus jeunes, le vote électronique a été plus pratiqué et plus exploité lors de la campagne. Il a été parfois détourné. Certains se sont déplacés l'ordinateur à la main pour collecter les votes. C'est une dérive. Pourtant, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas problématique qu'un ordinateur soit utilisé 150 fois pour voter à des élections politiques, alors que c'est interdit pour les élections professionnelles.

Autre problème, au Québec, une liste avec une composition non paritaire a été enregistrée, tout simplement parce que le consulat avait délivré à tort un récépissé définitif, impossible à retirer, comme l'a jugé le tribunal administratif de Paris. Cette simple erreur administrative nous laisse perplexe sur la force de la loi. Autant la vérification de l'inscription sur les listes électorales peut prendre du temps, autant la vérification du sexe des candidats n'est tout de même pas très compliquée.

Les décrets encadrant les élections ont été publiés en mars 2014 alors que la loi avait été promulguée en juillet 2013, dans des délais très courts.

Les difficultés posées par les procurations découlent d'une erreur de notre part : en première lecture, le Sénat avait prévu une élection directe, avec un système de procuration adéquat – que l'Assemblée nationale n'a pas modifié quand elle est revenue à un vote indirect. Cela nous a échappé.

La loi affiche également des aspects positifs. La participation a augmenté par rapport aux précédentes élections. Le découpage en

130 circonscriptions a été positif, encourageant une mobilisation accrue et un renouvellement des personnes.

Les craintes concernant l'Assemblée des Français de l'étranger ont été levées. Cette assemblée qui compte 90 élus au suffrage indirect, s'est réunie pour la première fois en octobre 2014 sans aucun règlement intérieur, et a réussi à travailler en renouvelant l'exercice tout en gardant les bons côtés de leurs prédécesseurs. Le bilan est positif, malgré la frustration engendrée par les compétences des conseillers consulaires, dont l'avis reste consultatif sur l'action sociale ou l'enveloppe dévolue aux bourses scolaires, par exemple. La collaboration peut être très ouverte ou très restrictive selon les consulats. Il n'y a ainsi pas toujours de concertation préalable à la convocation, qui est du ressort du président, c'est-à-dire l'ambassadeur ou le chef du poste consulaire. Leur implication varie d'un endroit à l'autre.

Quelques difficultés ont été relevées concernant la participation aux conseils d'établissement des conseillers qui sont aussi enseignants dans le réseau des écoles françaises à l'étranger, en termes de liberté d'expression. Une conseillère consulaire n'a même pas été autorisée à participer à une réunion sur les dispositifs « français langue maternelle » (FLAM) aux États-Unis, parce qu'elle était enseignante dans l'établissement concerné.

Sur les questions de sécurité, les choses se mettent en place.

La loi organique de 2014 sur le cumul des mandats traite la vice-présidence d'un conseil consulaire comme une fonction exécutive. Ce n'en est pourtant pas une : toutes les responsabilités incombent au président. Il faudra réfléchir à la place de la vice-présidence. Parallèlement, on ne peut que se satisfaire de la bonne coopération avec le ministère des affaires étrangères et du fait que le président de l'AFE est désormais élu par et parmi les siens.

Malgré nombre d'avancées législatives, il reste des progrès à faire dans la pratique et en matière réglementaire. Ainsi, il faudra revoir le régime d'indemnités : elles sont identiques pour la circonscription de Monaco et pour celle qui va de Téhéran à Astana !

Certaines circonscriptions pour l'élection des conseillers consulaires comptent plusieurs consulats, donc plusieurs conseils consulaires. Par ailleurs, l'existence de plusieurs circonscriptions d'élection empêchent de fusionner les circonscriptions consulaires, ce qui engendre des complications - entre Madrid et Barcelone, par exemple. La loi établit un découpage clair, indépendant de l'organisation diplomatique. C'est aussi une protection par rapport à l'évolution du réseau, connaissant la volonté du ministère des affaires étrangères de sabrer des postes diplomatiques.

Certains élus ont demandé des passeports de service car ils peinent à voyager dans leur circonscription lorsque les visas coûtent plus cher que leurs indemnités.

Le souhait a été émis que le secrétariat général de l'AFE soit plus directif. Avec 130 circonscriptions et davantage de conseils consulaires, les divergences sont nombreuses. Il serait plus simple que le secrétariat général de l'AFE soit aussi celui des conseils consulaires, sous un toit commun.

Des regrets ont été exprimés sur le décalage entre le budget de l'AFE et ce qui avait été prévu. Les économies permises par la baisse des indemnités devaient profiter aux actions de l'AFE, ce qui n'est pas le cas.

Je résume nos propositions. Le vote doit être davantage encadré pour éviter les dérives. Il faut aussi s'interroger sur l'opportunité, lors des élections européennes, d'appliquer les règles électorales prévues pour les Français établis hors de France à ceux qui résident dans l'Union européenne, ces derniers pouvant voter dans leur pays de résidence. Le ministère de l'intérieur s'est attaché à retirer des listes des consulats les électeurs inscrits dans leur pays de résidence, sans prendre en compte la diversité des lois européennes. Ainsi, ceux qui avaient émis une demande d'inscription sur les listes électorales pour les élections municipales dans leur pays de résidence n'y votaient pas obligatoirement pour les élections européennes, et ont pu se trouver privés de vote.

La loi du 22 juillet 2013 nécessite, comme l'a dit M. Frassa, des améliorations à la marge. Les élus sont actuellement contraints d'avancer leurs frais de déplacement, qui peuvent atteindre plusieurs milliers d'euros, car la loi ne prévoit qu'un remboursement *a posteriori*.

Nous estimons également que les dispositions qui touchent à la dématérialisation complète du matériel électoral vont trop loin.

Nous regrettons que la loi n'aménage pas la possibilité d'organiser une nouvelle élection à Kiev, où le scrutin de 2014 n'a pas eu lieu faute de candidats. Au Paraguay, une nouvelle élection a été organisée. En raison des exigences techniques, le vote par internet a un coût considérable. Le vote par internet ne sera donc pas ouvert pour cette élection.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** - C'est une question de coût.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** - Pourquoi ne pas faire évoluer le décret, éventuellement en assouplissant les conditions de sécurité pour les élections partielles, ou ne pas mettre fin au caractère systématique de cette modalité de vote au sein de la loi ?

Enfin, la loi organique relative au cumul des mandats a fait figurer le mandat de vice-président de conseil consulaire parmi les fonctions exécutives, incompatibles avec un mandat parlementaire. Dans ces conditions, il serait juste que celui-ci ait la possibilité de parrainer des candidats à l'élection présidentielle. Cette disposition pourrait être intégrée à la faveur d'une prochaine loi organique.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Pour compléter ces propos, je déplore que le Conseil d'État ne prononce jamais de peines d'inéligibilité à l'occasion des contentieux électoraux, alors que l'arsenal législatif le lui permet. Ceux qui ont triché – pour dire le mot – et ceux qui ont été victimes de la triche se retrouvent à égalité dans la compétition électorale après l'annulation de la première élection.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – La question des contentieux électoraux est difficile.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Deux incidents m'ont choqué lors des dernières élections, en 2014. Le premier était l'existence de listes non paritaires, je l'ai dit. Le second était le dépôt de listes se disant de soutien à une personnalité – Alain Juppé, François Fillon, Manuel Valls ou encore Cécile Duflot – qui utilisaient le logo du parti concerné alors que leurs candidats ne représentaient en rien ces partis. Le Conseil d'État n'a pas reçu les recours déposés contre cette captation, qui dans certains cas était un mensonge éhonté. D'où un profond sentiment d'injustice.

**M. Philippe Bas, président.** – Je remercie les rapporteurs de ce travail approfondi sur une question méconnue, qui comporte à la fois une dimension de principe – les garanties apportées à la sincérité du suffrage – et une dimension pratique – l'organisation des élections.

**Mme Catherine Tasca.** – Les rapporteurs, dont je salue l'excellent travail, ont-ils une idée de la composition de la commission centrale de propagande ?

Je m'interroge par ailleurs sur la nature législative de certaines de vos propositions, notamment la conclusion d'une assurance collective pour les élus.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – En France, les commissions de propagande sont toujours présidées par un magistrat de l'ordre judiciaire, et un représentant du préfet y siège. Elles vérifient en particulier la conformité des bulletins. À l'étranger, il est préférable que ces dispositions soient harmonisées entre l'ensemble des circonscriptions.

Concernant la parité des listes électorales, je vous renvoie, sur un sujet proche, à la jurisprudence du Conseil d'État sur la mention de la nationalité des ressortissants de l'Union européenne figurant sur les listes électorales municipales. Lors d'une élection à Melun, la commission de propagande avait validé les bulletins d'une liste où ne figurait pas cette mention pourtant obligatoire. Les adversaires de la liste incriminée ont néanmoins obtenu l'annulation de l'élection auprès du Conseil d'État. Je comprends à la fois la décision de la commission de propagande, car des erreurs peuvent se produire – il peut arriver que des candidats hommes portent un prénom féminin et vice-versa – et celle du tribunal administratif.

---

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – La composition des commissions de propagande est fixée par l'article R. 32 du code électoral : un fonctionnaire désigné par le préfet, un fonctionnaire désigné par le trésorier-payeur général, un fonctionnaire désigné par le directeur départemental des postes et télécommunications, auxquels s'ajoutent les candidats ou leurs mandataires avec voix consultative.

La transposition voudrait qu'une commission centrale de propagande au Quai d'Orsay réunisse des représentants non des candidats, mais des partis qui les investissent. Le ministère des affaires étrangères centralise déjà les circulaires.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Parmi les propositions que nous vous avons soumises, seules celles qui concernent l'organisation de l'élection sénatoriale et la conclusion d'une assurance collective pour les élus relèvent peut-être du domaine réglementaire. Les autres propositions impliquent un changement législatif. J'y ajoute nos suggestions relatives au vote par internet, à l'organisation d'une nouvelle élection faute de candidats et à la possibilité pour le vice-président de conseil consulaire de parrainer des candidats à l'élection présidentielle – ce qui suppose, pour ce dernier point, de passer par une loi organique.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – J'ai soumis une question écrite à propos de l'organisation d'une nouvelle élection à Kiev où il n'y a pas de conseiller consulaire. Il m'a été répondu que la loi ne prévoyant pas l'obligation pour l'administration d'organiser des élections intermédiaires d'ici à 2020, il n'était pas possible de le faire. De manière plus cavalière, on m'a dit que les conseils consulaires n'ayant qu'un rôle consultatif, l'administration pourrait très bien continuer à travailler sans le concours d'élus jusqu'en 2020. De manière générale, nous n'avons pas senti un grand empressement de l'administration à pourvoir ce siège.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Il est nécessaire que les candidats puissent être présents ou représentés à la commission de propagande au moment de l'examen de leur matériel électoral. On peut concevoir que dix, vingt voire cinquante candidats désignent un même représentant, mais il faut de toute manière que même ceux qui n'appartiennent à aucun parti soient représentés.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Absolument.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Il n'appartient pas aux commissions de propagande de statuer sur la réalité de l'affiliation d'une liste. En cas d'usurpation de logo, c'est à la justice de trancher.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Il faut à tout le moins que les représentants des partis soient tenus informés d'éventuelles usurpations.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Dans mon département, à Clichy-la-Garenne, un contentieux entre deux listes de droite, se réclamant à la fois de l'UMP et l'UDI, a conduit à l'annulation de l'élection du candidat socialiste ! Nous verrons le 21 juin, lors de l'élection partielle, s'il y a une justice.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Au Paraguay, c'est la candidate socialiste, qui n'était pas inscrite sur les listes électorales, qui a conduit à l'annulation de l'élection...

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – La création d'une commission centrale de propagande pour les Français de l'étranger présentera l'avantage de centraliser les décisions. Des erreurs ont été commises dans certains postes.

*La commission autorise la publication du rapport sur l'application de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.*

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Ministère des affaires étrangères et du développement international

*- Cabinet du secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger*

**M. Dominique Depriester**, conseiller en charge des Français de l'étranger

**M. Simon Thiot**, chef adjoint de cabinet, conseiller parlementaire

*- Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire*

**M. Christophe Bouchard**, directeur

**M. Sylvain Riquier**, sous-directeur de l'administration des Français

*- Centre de crise et de soutien*

**M. Didier Canesse**, directeur-adjoint

### Assemblée des Français de l'étranger

**M. Marc Villard**, président

**Mme Martine Schoeppner**, vice-présidente

**M. Georges-Francis Seingry**, vice-président

**M. Mehdi Benlahcen**, président du groupe « Français du monde, écologie et solidarité »

**M. Alain-Pierre Mignon**, président du groupe « Alliance de la droite, du centre et des indépendants »

**M. Damien Regnard**, président du groupe « Indépendants pour la démocratie et l'environnement »

**Mme Valérie Pipelier**, secrétaire générale

### Associations représentatives des Français établis hors de France

*- Français du monde - association démocratique des Français de l'étranger (ADFE)*

**M. Gérard Martin**, secrétaire général

**M. François Nicoullaud**, juriste

*- Union des Français de l'étranger (UFE)*

**Mme Hélène Charveriat**, délégué général

**Mme Charlotte Hemery**, adjoint du délégué général

Partis politiques

**M. Olivier Cadic** représentant l'Union des démocrates et indépendants

**M. Daniel Colas** représentant le Front de gauche

**Mme Marie-Rose Koro-Kuhlburger** représentant le Parti socialiste

**Mme Cécile Lavergne** représentant Europe Écologie Les Verts

**M. Alain Marsaud** représentant l'Union pour un mouvement populaire

Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

**Mme Hélène Farnaud-Defromont**, directrice

**Mme Raphaëlle Dutertre**, responsable des relations avec les élus

Bureau de vote électronique lors de l'élection des conseillers consulaires en mai 2014

**M. Alain Méar**, président, conseiller d'État

Bureau de vote pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France le 28 septembre 2014

**Mme Denise Jaffuel**, présidente, conseillère près la cour d'appel de Paris

## ANNEXE 1 AMÉNAGEMENT DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS CONSULAIRES

La compétence territoriale des conseils consulaires est aménagée par l'arrêté du 20 mai 2014 de la manière suivante.

<b>CONSEILS CONSULAIRES (ambassade ou poste consulaire de rattachement)</b>	<b>ÉTENDUE DE LA COMPÉTENCE TERRITORIALE (circonscriptions consulaires)</b>	<b>AMBASSADEUR OU CHEF DE POSTE CONSULAIRE assurant la présidence</b>
Vancouver	Vancouver, Calgary	Consul général de France à Vancouver
Montréal	Montréal, Moncton et Halifax	Consul général de France à Montréal
Houston	Houston, La Nouvelle-Orléans	Consul général de France à Houston
Brasilia	Brasilia, Paramaribo	Ambassadeur de France au Brésil
Managua	Managua, Tegucigalpa	Ambassadeur de France au Nicaragua
Panama	Panama, Kingston	Ambassadeur de France au Panama
Caracas	Caracas, Castries, Port d'Espagne	Ambassadeur de France au Venezuela
Vilnius	Vilnius, Riga, Tallinn	Ambassadeur de France en Lituanie
Oslo	Oslo, Reykjavik	Ambassadeur de France en Norvège
Berlin	Berlin, Hambourg	Ambassadeur de France en Allemagne
Francfort	Francfort, Düsseldorf, Sarrebruck	Consul général de France à Francfort
Munich	Munich, Stuttgart	Consul général de France à Munich
Sarajevo	Sarajevo, Skopje, Tirana, Pristina, Podgorica	Ambassadeur de France en Bosnie-Herzégovine
Varsovie	Varsovie, Cracovie	Ambassadeur de France en Pologne
Bucarest	Bucarest, Chisinau	Ambassadeur de France en Roumanie

Moscou	Moscou, Saint-Pétersbourg, Ekaterinbourg, Minsk	Ambassadeur de France en Russie
Athènes	Athènes, Thessalonique	Ambassadeur de France en Grèce
Rome	Rome, Naples, La Valette, Cité du Vatican	Ambassadeur de France en Italie
Milan	Milan, Turin et Gênes	Consul général de France à Milan
Madrid	Madrid, Séville, Bilbao	Ambassadeur de France en Espagne
Lisbonne	Lisbonne, Porto	Ambassadeur de France au Portugal
Le Caire	Le Caire, Alexandrie	Ambassadeur de France en Égypte
Tunis	Tunis, Tripoli	Ambassadeur de France en Tunisie
Dakar	Dakar, Bissau, Praia	Ambassadeur de France au Sénégal
Johannesburg	Johannesburg, Windhoek, Gaborone	Consul général de France à Johannesburg
Yaoundé	Yaoundé, Malabo	Ambassadeur de France au Cameroun
Addis-Abeba	Addis-Abeba, Khartoum, Djouba	Ambassadeur de France en Éthiopie
Libreville	Libreville, Port-Gentil	Ambassadeur de France au Gabon
Nairobi	Nairobi, Lusaka	Ambassadeur de France au Kenya
Tananarive	Tananarive, Diégo-Suarez, Majunga, Tamatave	Ambassadeur de France à Madagascar
Abuja	Abuja, Lagos	Ambassadeur de France au Nigeria
Abu Dhabi	Abu Dhabi, Mascate	Ambassadeur de France aux Émirats arabes unis
Téhéran	Téhéran, Islamabad, Karachi, Kaboul, Bakou, Achgabat, Astana, Almaty, Douchanbe, Tachkent	Ambassadeur de France en Iran
Amman	Amman, Bagdad, Erbil	Ambassadeur de France en Jordanie
Doha	Doha, Manama	Ambassadeur de France au Qatar

Tel-Aviv	Tel-Aviv, Haïfa	Ambassadeur de France en Israël
Sydney	Sydney, Canberra, Suva, Port Moresby	Consul général de France à Sydney
Canton	Canton, Wuhan, Chengdu	Consul général de France à Canton
Pékin	Pékin, Shenyang, Oulan-Bator, Pyongyang	Ambassadeur de France en Chine
Séoul	Séoul, Taipei	Ambassadeur de France en Corée du Sud
New Dehli	New Delhi, Bangalore, Bombay, Calcutta, Dacca, Katmandou	Ambassadeur de France en Inde
Kuala Lumpur	Kuala Lumpur, Bandar Seri Begawan	Ambassadeur de France en Malaisie



**ANNEXE 2**  
**MONTANT DES INDEMNITÉS SEMESTRIELLES**  
**VERSÉES AUX CONSEILLERS CONSULAIRES**

<b>CIRCONSCRIPTIONS D'ÉLECTION des conseillers consulaires</b>	<b>CIRCONSCRIPTIONS CONSULAIRES</b>	<b>INDEMNITÉ SEMESTRIELLE des conseillers consulaires (en euros)</b>
Canada, 1re circonscription	Vancouver, Calgary	1 932
Canada, 2e circonscription	Toronto	1 974
Canada, 3e circonscription	Québec	1 710
Canada, 4e circonscription	Montréal, Moncton et Halifax	1 914
États-Unis, 1re circonscription	Atlanta	1 584
États-Unis, 2e circonscription	Boston	1 638
États-Unis, 3e circonscription	Houston, La Nouvelle-Orléans	1 602
États-Unis, 4e circonscription	Chicago	1 710
États-Unis, 5e circonscription	Miami	1 656
États-Unis, 6e circonscription	Washington	1 692
États-Unis, 7e circonscription	Los Angeles	1 728
États-Unis, 8e circonscription	San Francisco	1 692
États-Unis, 9e circonscription	New York	1 878
Argentine	Buenos Aires	1 788
Bolivie	La Paz	1 584
Brésil, 1re circonscription (avec Suriname)	Brasilia, Recife, Paramaribo	2 196
Brésil, 2e circonscription	Rio de Janeiro	2 046
Brésil, 3e circonscription	São Paulo	2 046
Chili	Santiago	1 860

Colombie	Bogotá	1 878
Costa Rica, Honduras, Nicaragua	San José, Tegucigalpa, Managua	1 674
Équateur	Quito	1 488
Guatemala, Salvador	Guatemala, San Salvador	1 620
Haïti	Port-au-Prince	1 674
Mexique	Mexico	1 506
Panamá, Cuba, Jamaïque	Panamá, La Havane, Kingston	1 632
Paraguay	Assomption	1 524
Pérou	Lima	1 824
République dominicaine	Saint-Domingue	1 560
Uruguay	Montevideo	1 674
Venezuela, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago	Caracas, Castries, Port-d'Espagne	2 178
Danemark	Copenhague	2 250
Finlande, Lituanie, Lettonie, Estonie	Helsinki, Vilnius, Riga, Tallinn	1 896
Irlande	Dublin	1 842
Norvège, Islande	Oslo, Reykjavik	2 472
Royaume-Uni, 1re circonscription	Edimbourg et Glasgow	1 728
Royaume-Uni, 2e circonscription	Londres	1 932
Suède	Stockholm	2 082
Belgique	Bruxelles	1 824
Luxembourg	Luxembourg	1 806
Pays-Bas	Amsterdam	1 770
Allemagne, 1re circonscription	Berlin, Hambourg	1 746
Allemagne, 2e circonscription	Francfort, Düsseldorf, Sarrebuck	1 746
Allemagne, 3e circonscription	Munich, Stuttgart	1 728
Autriche, Slovaquie, Slovénie	Vienne, Bratislava, Ljubljana	1 914
Suisse, 1re circonscription	Zurich	2 436
Suisse, 2e circonscription	Genève	2 382
Arménie, Géorgie	Erevan, Tbilissi	1 488

Bulgarie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Albanie, Kosovo, Monténégro	Sofia, Sarajevo, Skopje, Tirana, Pristina, Podgorica	1 524
Croatie	Zagreb	1 692
Hongrie	Budapest	1 656
Pologne	Varsovie, Cracovie	1 914
République tchèque	Prague	1 542
Roumanie, Moldavie	Bucarest, Chisinau	1 338
Russie, Biélorussie	Moscou, Saint-Pétersbourg, Ekaterinbourg, Minsk	2 382
Serbie	Belgrade	1 188
Ukraine	Kiev	1 620
Chypre	Nicosie	1 788
Grèce	Athènes, Thessalonique	1 824
Italie, 1re circonscription (avec Malte et Etat de la Cité du Vatican)	Rome, Naples, La Valette, Cité du Vatican	1 896
Italie, 2e circonscription	Milan, Turin et Gênes	1 932
Monaco	Monaco	1 860
Turquie	Istanbul, Ankara	1 716
Andorre	Andorre-la-Vieille	1 788
Espagne, 1re circonscription	Barcelone	1 788
Espagne, 2e circonscription	Madrid, Séville, Bilbao	1 788
Portugal	Lisbonne, Porto	1 746
Algérie, 1re circonscription	Oran	1 488
Algérie, 2e circonscription	Annaba	1 488
Algérie, 3e circonscription	Alger	1 524
Égypte	Le Caire, Alexandrie	1 656
Maroc, 1re circonscription	Tanger	1 620
Maroc, 2e circonscription	Fès	1 620
Maroc, 3e circonscription	Agadir	1 620
Maroc, 4e circonscription	Marrakech	1 620
Maroc, 5e circonscription	Rabat	1 620
Maroc, 6e circonscription	Casablanca	1 674
Tunisie, Libye	Tunis, Tripoli	1 374
Bénin	Cotonou	1 974
Burkina Faso	Ouagadougou	1 914
Côte d'Ivoire	Abidjan	2 160
Guinée	Conakry	1 974

Mali	Bamako	1 992
Mauritanie	Nouakchott	1 602
Niger	Niamey	1 974
Sénégal, Guinée-Bissau, Cap-Vert	Dakar, Bissau, Praia	2 010
Togo, Ghana	Lomé, Accra	2 028
Afrique du Sud, Mozambique, Namibie, Botswana	Johannesburg, Le Cap, Maputo, Windhoek, Gaborone	1 470
Angola	Luanda	2 658
Cameroun, Guinée équatoriale	Douala, Yaoundé, Malabo	2 160
Comores	Moroni	1 602
Congo	Pointe-Noire, Brazzaville	2 064
Djibouti	Djibouti	2 142
Ethiopie, Soudan, Soudan du Sud	Addis-Abeba, Khartoum, Djouba	1 470
Gabon	Libreville, Port-Gentil	2 346
Kenya, Ouganda, Rwanda, Burundi, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe	Nairobi, Kampala, Kigali, Bujumbura, Dar es Salam, Lusaka, Harare	1 878
Madagascar	Tananarive, Diégo-Suarez, Majunga, Tamatave	1 602
Maurice, Seychelles	Port-Louis, Victoria	1 674
Nigeria	Lagos, Abuja	1 878
République centrafricaine	Bangui	2 118
République démocratique du Congo	Kinshasa	2 160
Tchad	Ndjamena	2 364
Arabie saoudite, 1 <sup>ère</sup> circonscription (avec Yémen)	Djeddah, Sanaa	1 470
Arabie saoudite, 2 <sup>ème</sup> circonscription (avec Koweït)	Riyad, Koweït	1 488
Émirats arabes unis, Oman	Dubaï, Abu Dhabi, Mascate	1 806
Iran, Pakistan, Afghanistan, Azerbaïdjan, Turkménistan, Kazakhstan, Tadjikistan, Ouzbékistan, Kirghizstan	Téhéran, Islamabad, Karachi, Kaboul, Bakou, Achgabat, Astana, Almaty, Douchanbe, Tachkent	1 710
Jordanie, Irak	Amman, Bagdad, Erbil	1 878

Liban, Syrie	Beyrouth, Damas	1 824
Qatar, Bahreïn	Doha, Manama	1 602
Israël et Territoires palestiniens, 1re circonscription	Jérusalem	1 914
Israël et Territoires palestiniens, 2e circonscription	Tel-Aviv, Haïfa	1 914
Australie, Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée	Sydney, Canberra, Suva, Port Moresby	2 472
Cambodge	Phnom Penh	1 656
Chine, 1re circonscription	Canton, Wuhan, Chengdu	1 878
Chine, 2e circonscription (avec Mongolie et Corée du Nord)	Pékin, Shenyang, Oulan-Bator, Pyongyang	2 214
Chine, 3e circonscription	Hong Kong et Macao	2 028
Chine, 4e circonscription	Shanghai	2 178
Corée du Sud, Taïwan	Séoul, Taipei	2 046
Inde, 1re circonscription (avec Bangladesh, Népal, Sri Lanka)	New Delhi, Bangalore, Bombay, Calcutta, Dacca, Katmandou, Colombo	1 398
Inde, 2e circonscription	Pondichéry et Chennai	1 338
Indonésie	Jakarta	1 860
Japon	Tokyo, Kyoto	2 790
Laos	Vientiane	1 470
Malaisie, Brunei	Kuala Lumpur, Bandar Seri Begawan	1 692
Nouvelle-Zélande	Wellington	1 956
Philippines	Manille	1 692
Singapour	Singapour	2 382
Thaïlande, Birmanie	Bangkok, Rangoun	1 824
Vanuatu	Port-Vila	2 286
Vietnam	Hô Chi Minh-Ville, Hanoi	1 560