

N° 449

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 mai 2010

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à moderniser l'Assemblée des Français de l'étranger,*

PRÉSENTÉE

Par M. Robert del PICCHIA,

Sénateur

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE) a été créé en 1948<sup>1</sup> « *pour fournir des avis sur les questions et projets intéressant les Français domiciliés à l'étranger ou l'expansion française* ».

La mission de cet organisme consultatif n'était pas la représentation des Français établis hors de France, mais d'apporter au ministre une expertise sur la France à l'étranger.

Dès lors, ce conseil a été institué de façon cohérente avec ce postulat, qu'il s'agisse de sa composition, de ses compétences ou des modalités de son fonctionnement.

Le conseil avait compétence uniquement sur les sujets « *soumis à son examen par le ministre* ».

Il était composé de membres élus par les « *organismes français à l'étranger* » selon des modalités originales de suffrage indirect<sup>2</sup> ; de membres de droit représentant les grandes organisations françaises à l'étranger<sup>3</sup> ; les sénateurs représentant les Français établis hors de France. Des personnalités qualifiées en raison de leur compétence particulière étaient également désignées par le ministre<sup>4</sup>.

C'est un arrêté qui définissait les circonscriptions au sein desquelles

---

<sup>1</sup> Décret n°48-1090 du 7 juillet 1948 instituant un conseil supérieur des Français de l'étranger auprès du ministère des affaires étrangères.

<sup>2</sup> Selon l'arrêté du 10 décembre 1949, un suffrage indirect est organisé sous la direction des chefs de missions diplomatiques et consulaires au sein des organismes français à l'étranger. Les associations dont le président était français et immatriculé, avec une direction majoritairement française et immatriculée et dont enfin les membres actifs étaient en majorité français et immatriculés, avaient la faculté de désigner un ou plusieurs « délégués », en fonction du nombre de membres, selon des modalités propres à chacune. Ces délégués forment le collège électoral des quarante-cinq membres élus au CSFE.

<sup>3</sup> Le Président et le Directeur de l'UFE, le Président de la fédération nationale des anciens combattants résidant hors de France, le Président de l'Union des chambres de commerce françaises à l'étranger, le Président de la fédération des professeurs français résidant à l'étranger.

<sup>4</sup> Décret n°49-1571 du 10 décembre 1949 portant statut du conseil supérieur des Français de l'étranger : désignation par le ministre de cinq « *personnalités françaises jouissant d'une compétence reconnue dans l'étude des questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger* ».

se sont déroulés les premiers scrutins en 1950<sup>5</sup>.

À l'origine, le Conseil devait être réuni en plénière au moins une fois par an. Rapidement, seul le Bureau permanent, organe délibérant, devait être convoqué deux fois par an<sup>6</sup>.

On le voit, ce n'était donc qu'un organisme consultatif, encadré par un régime juridique marqué par une grande instabilité.

De sa constitution en 1948, jusqu'à sa réforme en 1982 –soit 34 ans–, les élections au suffrage indirect des représentants de ces « *organismes français à l'étranger* » ont été modifiées par quinze décrets et vingt-et-un arrêtés.

La carte électorale a été modifiée seize fois, soit en moyenne une fois tous les deux ans, alors que le mandat était de quatre ans. Sur huit renouvellements du conseil, les mandats des membres du CSFE ont été prorogés sept fois.

À compter de 1959, une disposition réglementaire permettait même au ministre des affaires étrangères de nommer... les membres élus<sup>7</sup>. À titre exceptionnel et pour assurer la représentation des Français résidant dans le plus grand nombre possible de pays, le pouvoir exécutif s'est ménagé la faculté de déclarer élu un certain nombre de membres du Conseil. Ces « nommés-élus » ont représenté parfois plus d'un tiers du conseil. Ils avaient exactement les mêmes prérogatives que les membres effectivement élus et participaient à l'élection des candidats aux sièges de sénateurs des Français de l'étranger<sup>8</sup>.

En effet, il faut rappeler que dès 1955, le CSFE participait à la présentation de candidats aux sièges du Conseil de la République<sup>9</sup>, au même titre que les grandes associations françaises de l'étranger. Le conseil n'a acquis la compétence exclusive de sélection de ces candidats au Sénat

---

<sup>5</sup> Arrêté du 18 juillet 1950 portant désignation des membres du CSFE. Trente huit membres ont été désignés pour siéger au CSFE avec les membres de droit et cinq personnalités qualifiées

<sup>6</sup> Décret n°59-389 du 10 mars 1959 portant statut du CSFE.

<sup>7</sup> Article 19 du décret n°59-389 du 10 mars 1959 portant statut du CSFE : « *A titre exceptionnel et transitoire et en vue d'assurer la représentation au sein du CSFE des ressortissants français qui, du fait de leur résidence dans des pays non visés (...) n'ont pas été appelés jusqu'à ce jour à élire leurs représentants au conseil, ceux-ci sont nommés par décret parmi les personnalités les plus représentatives des Français résidant dans ces pays. Leur nombre ne pourra excéder celui des membres élus. (...) Ils sont considérés comme des membres élus* ».

<sup>8</sup> Les Sénateurs ne peuvent être élus que par des élus. Jusqu'en 1983, c'est le Sénat qui votait pour les élections des Sénateurs des Français établis hors de France. Il s'agissait d'un vote bloqué sur une liste de candidats présentés au Sénat par le CSFE.

<sup>9</sup> Loi n°55-94 du 20 mai 1955 modifiant l'article 58 de la loi n°48-1474 du 23 septembre 1948 relative à l'élection des conseillers de la République.

qu'en 1959<sup>10</sup>.

La désorganisation structurelle et juridique, dont la portée était limitée s'agissant d'un organisme consultatif représentant des associations, devient suspecte avec cette nouvelle compétence élective. Avec la présentation des candidats aux six sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France, la participation des Français établis hors de France à l'élection du Président de la République dans des centres de vote ouverts à l'étranger<sup>11</sup>, et même leur participation aux élections des représentants français au Parlement européen<sup>12</sup>, une remise en cause du CSFE s'imposait.

Ainsi, notre ancien et estimé collègue Charles de CUTTOLI avait-il eu l'occasion de souligner qu'« *il est évident qu'à l'origine le conseil avait été conçu comme devant jouer un rôle purement consultatif et non pas pour être un collègue électoral* »<sup>13</sup>. De son côté, Paul d'ORNANO dénonçait « *la politique de réformes partielles et successives qui traduisent les hésitations et les erreurs gouvernementales* »<sup>14</sup>.

C'est pourquoi, contre l'avis du CSFE<sup>15</sup>, le gouvernement au pouvoir en 1982 a choisi de réformer les modalités d'élection des membres du Conseil, pour donner aux membres élus « *une représentativité incontestable* ».

On soulignera que cette réforme a tout d'abord été conduite par voie réglementaire, ce qui a conduit le Conseil d'État aussi bien que le Conseil constitutionnel à qualifier la nature juridique des textes relatifs au CSFE. En effet, dès 1982, le Conseil constitutionnel a considéré « *qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, il n'appartient qu'à la loi de fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées parlementaires au nombre desquelles il y a lieu d'inclure celles relatives à la composition et aux modalités de l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger dans la mesure où cet organisme participe avec le Sénat à l'élection des*

---

<sup>10</sup> Ordonnance n°59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n°58-1090 relative à l'élection des sénateurs.

<sup>11</sup> Loi organique n°76-97 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République. L'article 20 de la loi organique étend l'application de ces dispositions aux référendums.

<sup>12</sup> Loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes (article 23).

<sup>13</sup> Séance du 4 mai 1982, JO Sénat p.1596.

<sup>14</sup> Ibid., p.1601.

<sup>15</sup> Ibid., p.1602 : « *M. Bernard Parmentier : Je rappellerai simplement que ce conseil, où l'influence prépondérante des six sénateurs de l'étranger est indéniable, appelé en 1976 puis en 1979 à débattre de son propre mode d'élection, a repoussé, à une forte majorité, non seulement le suffrage universel, mais toute évolution allant dans le sens de la démocratisation* ».

*sénateurs représentant les Français établis hors de France* »<sup>16</sup>. Cette jurisprudence constitutionnelle a été confirmée en 1999<sup>17</sup>.

Depuis 1990<sup>18</sup>, la loi prévoit que le CSFE n'est plus seulement le collège électoral des douze sénateurs des Français établis hors de France, mais bien « *l'assemblée représentative des Français établis hors de France* ». L'élection de 155 membres au suffrage universel direct garantit la légitimité de cette institution.

Or, près de trente ans après l'institution d'une véritable représentation de proximité des Français établis hors de France, force est de constater que la plupart des conséquences qui auraient dû être tirées de la légitimité électorale ne l'ont pas été.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a ouvert les portes de l'Assemblée nationale aux Français établis hors de France. Dès 2012, ils y seront représentés par onze députés.

Il est indispensable de remettre à plat les compétences et le fonctionnement de l'Assemblée des Français de l'étranger<sup>19</sup>, afin que le nouveau mécanisme de la représentation des Français établis hors de France fonctionne efficacement.

L'Assemblée des Français de l'étranger doit être réformée, sous peine d'être remise en question.

---

<sup>16</sup> Conseil constitutionnel, Décision des 16 et 20 avril 1982 sur des requêtes de Messieurs Jacques BERNARD, Claude COLLIN du BOCAGE, Paul MERMILLOD et Olivier ROUX, JO du 21 avril 1982, p.1177.

<sup>17</sup> DC n°99-187 L du 06 octobre 1999 : « *relèvent du domaine de la loi les règles relatives à la composition de ce Conseil et à l'élection de ses membres, au nombre desquelles figurent la délimitation des circonscriptions électorales, le nombre de sièges attribué à chacune d'elles, le mode de scrutin, le droit de suffrage, l'éligibilité, ainsi que le régime contentieux de l'élection ; en revanche, les dispositions [...] sans incidence sur l'exercice du droit de vote [...] ont le caractère réglementaire* ».

<sup>18</sup> Loi n°90-384 du 10 mai 1990 modifiant la loi n°82-471 du 7 juin 1982 relative au CSFE.

<sup>19</sup> La loi n°2004-805 du 9 août 2004 a consacré la réforme du Conseil supérieur en modifiant le nom de l'institution en « *Assemblée des Français de l'étranger* ».

## **I - Renforcer la place institutionnelle de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)**

*A – L'ÉMANCIPATION...*

### **1 – Une Présidence élue**

Toutes les institutions, dont les membres sont pourtant nommés par le pouvoir exécutif, élisent leur président. Cela s'applique aussi bien à la Cour des comptes, au Conseil économique, social et environnemental, à la HALDE... C'est une disposition qui permet une certaine autonomie. Elle donne un visage à l'institution.

C'est pourquoi d'ailleurs l'ensemble des assemblées locales et parlementaires françaises ont à leur tête un président élu en leur sein. Même les assemblées dont le fonctionnement est particulier, par exemple l'Assemblée de Corse, ont un tel président.

Pourtant, l'Assemblée des Français de l'étranger, élue par les citoyens au suffrage universel direct, n'élit toujours pas son président.

Survivance du CSFE, le ministre des affaires étrangères est, de droit, le président de l'assemblée. En réalité il préside une séance par an, organisée afin de pouvoir répondre aux questions que les groupes politiques de l'Assemblée souhaitent lui poser.

Le travail exécutif est assumé par les vice-présidents, élus par les conseillers en leur sein, aujourd'hui au nombre de trois, et par le Bureau, qui réunit les responsables des groupes et des commissions de l'Assemblée des Français de l'étranger.

En réalité, cette assemblée est sous tutelle. Non pas comme un adolescent turbulent qu'il faut à juste titre encadrer, mais bien comme une dame de 62 ans protégée d'elle-même, sans qu'elle n'ait jamais eu la possibilité d'exercer pleinement son rôle.

Si toutes les institutions ont par nature – à tort ou à raison – tendance à vouloir étendre leur champs de compétence, l'Assemblée des Français de l'étranger ne peut même pas réellement agir dans le sien.

Cette présidence de droit est devenue la manifestation la plus claire de cette tutelle comme si, depuis sa création, le CSFE, devenue aujourd'hui AFE, n'avait pas gagné en légitimité et en compétence.

Une assemblée d'élus doit être présidée par un élu. Peut-on imaginer qu'un exécutif local soit présidé par le ministre de l'intérieur ?

Après 62 ans d'existence, l'Assemblée des Français de l'étranger doit pouvoir choisir en son sein la tête de son exécutif.

## **2 – Une assemblée composée exclusivement de membres élus**

Une autre manifestation très visible de l'exercice de cette tutelle par le ministre des affaires étrangères et européennes est la faculté qu'il a, depuis la création du CSFE, de désigner des personnalités qualifiées.

Si dans les premiers temps, une telle qualification devait être motivée par des compétences ou des fonctions spécifiques, très rapidement ces désignations sont devenues des moyens de récompenser des personnes dont la connaissance de la France à l'étranger était loin d'être avérée. Plus encore, certains candidats malheureux aux élections ont trouvé là le moyen de siéger à l'Assemblée, malgré la désapprobation des électeurs. De cinq au départ, leur nombre a atteint vingt-et-un avec la nomination d'un représentant des Français résidant en Andorre.

L'Assemblée des Français de l'étranger a déjà eu l'occasion de se saisir de cette question. En 2000 a été créée la Commission temporaire de la réforme de ce qui était encore le CSFE, dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur. En décembre 2003, je déposais une proposition de loi pour tirer les conséquences législatives des propositions de la Commission. Un article concernait particulièrement la désignation de membres dans l'assemblée réformée.

Par consensus, les anciens « membres désignés » sont devenus des « personnalités qualifiées », nommées en raison des fonctions qu'elles occupent au sein d'organismes français importants à l'étranger. De vingt, leur nombre est passé à douze. Il s'agissait, comme cela a été souligné, d'une logique de « démocratisation », pour rapprocher la composition de l'assemblée de celle d'un exécutif local.

Il nous semble désormais qu'il est temps de poursuivre la logique jusqu'au bout. Il ne s'agit pas de remettre en cause ni les compétences des personnalités désignées à l'AFE, ni l'importance des organismes français à l'étranger ainsi représentés.

Mais il est temps de rompre avec la représentation des organismes français à l'étranger, comme elle était organisée en 1948.

En revanche, elles pourraient être invitées à participer aux travaux de l'AFE, en étant auditionnées en commission ou en assemblée plénière.

Une assemblée d'élus doit être composée d'élus.

Par conséquent, la présente proposition de loi tend à ce que d'une part les membres élus de l'AFE procède après chaque renouvellement partiel à l'élection de leur président, au scrutin majoritaire uninominal à

deux tours.

D'autre part, elle supprime les dispositions de la loi n° 82-471 relatives à la nomination de personnalités qualifiées à l'Assemblée des Français de l'étranger.

*B – ... POUR UNE ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE.*

L'Assemblée des Français de l'étranger est la seule assemblée, composée de membres élus au suffrage universel direct, qui ne dispose d'aucun pouvoir délibérant. Selon la loi et les textes réglementaires, elle « peut » donner des avis, et « peut être consultée par le Gouvernement ». Si elle le souhaite, elle « peut » également « adopter des avis, motions et vœux »<sup>20</sup>...

En réalité, l'institution exerce des compétences « facultatives ».

Tant que l'assemblée représentative des Français de l'étranger était « élue » selon un système compliqué de suffrage indirect, tant que c'était effectivement, selon les textes réglementaires, la représentation « *des organismes français à l'étranger* » qui était organisée, alors la place de simple conseil facultatif était cohérente.

Mais avec l'instauration de l'élection au suffrage universel des délégués au CSFE en 1982, les conséquences de cette nouvelle légitimité avaient été tirées. L'article 1<sup>er</sup> du décret de 1984, qui définissait les compétences de la chambre, prévoyait bien que « *le conseil supérieur des Français de l'étranger est consulté par le ministre chargé des relations extérieures sur les problèmes intéressant les Français établis hors de France* »<sup>21</sup>.

La loi de 1982 n'était pas la réforme d'une institution ancienne, mais bien la création d'un organe inédit de représentation des Français à l'étranger. Dès lors, l'avis du Conseil supérieur, même s'il n'a jamais été contraignant, n'était plus facultatif. Elle révélait une volonté politique de donner une voix aux élus, en rupture par rapport à l'institution facultative.

Pourtant, il semble que par la suite, la volonté politique a failli. Progressivement, l'avis obligatoire mais non contraignant du CSFE a été

---

<sup>20</sup> Second alinéa de l'article 1 A de la loi n°82-471 du 7 juin 1982 modifiée : « *Dans les matières ressortissant directement à sa compétence, l'Assemblée des Français de l'étranger peut être consultée par le Gouvernement sur les projets de textes législatifs et réglementaires. Elle est appelée à donner son avis sur tout autre projet que lui soumet le Gouvernement. Elle peut également, de sa propre initiative, adopter des avis, des vœux et des motions sur tout sujet concernant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger.* »

<sup>21</sup> Décret n°84-252 du 6 avril 1984 portant statut du CSFE et fixant les modalités d'élection de ses membres.

remplacé par « *un rôle consultatif* »<sup>22</sup>.

Il faut souligner que ce rôle pouvait s'exercer dans des domaines plus étendus, comme à l'occasion des négociations des traités et conventions internationales portant sur la situation des Français à l'étranger.

C'est en 1990 que la compétence du CSFE est pour la première fois définie par la loi<sup>23</sup>. Il est « *l'assemblée représentative des Français établis hors de France* ».

Mais dans le même article, son avis devient facultatif, comme au temps de la désignation des membres élus par le ministre<sup>24</sup>. En parallèle - comme en compensation - le CSFE acquiert une compétence d'initiative et peut s'exprimer sur tout sujet qui concerne les Français établis hors de France.

En réalité, la véritable nouveauté du texte est que le gouvernement n'est plus tenu de consulter systématiquement le CSFE sur les textes qui concernent les Français établis hors de France.

Cette assemblée représentative élue mais non délibérante, de plus en plus présente mais facultative, politique mais ignorée, ne peut plus se satisfaire de ce déficit de compétence.

La présente proposition de loi souhaite revenir à l'esprit de la réforme initiée par la loi du 7 juin 1982, en rétablissant l'avis obligatoire de l'assemblée représentative des Français de l'étranger sur les textes législatifs et réglementaires intéressant directement les Français établis hors de France.

## **II - Un statut de l' élu de proximité**

### *A – DÉFINITION DU MANDAT DANS LA LOI.*

Le rôle des conseillers élus à l'AFE dans les circonscriptions n'est pas défini.

Seul le décret de 1984 apporte des précisions sur certaines

---

<sup>22</sup> Décret n°88-360 du 15 avril 1988 fixant les modalités d'exercice du mandat des membres élus du CSFE. Article 1<sup>er</sup> : « *Les membres élus du CSFE ont un rôle consultatif sur les problèmes intéressant les Français de l'étranger et concernant spécifiquement et directement les Français de leur circonscription, et à l'occasion des négociations de traités ou de conventions portant sur la situation des Français de l'étranger.* »

<sup>23</sup> Loi n°90-384 du 10 mai 1990 modifiant la loi n°82-471 du 7 juin 1982 relative au CSFE.

<sup>24</sup> Second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> A : « *Dans les matières ressortissant directement à sa compétence, le CSFE peut être consulté par le Gouvernement sur les projets de textes législatifs et réglementaires.* »

prérogatives<sup>25</sup>.

Les élus reçoivent « *l'information nécessaire* » des ambassadeurs et chefs de poste consulaire.

Ils sont « *membres de droit des organismes consulaires* ». Afin de leur permettre d'assister à la réunion de ces organismes, ils « *ne peuvent être réunis simultanément dans les différents postes au sein d'une même circonscription électorale* ».

Ils sont invités « *à toute réunion où une représentation de la communauté française expatriée paraît nécessaire* », ainsi qu'« *aux manifestations organisées dans leur circonscription à l'occasion des visites officielles du Président de la République ou des membres du Gouvernement français ainsi que des missions d'information des délégations parlementaires, lorsque des Français de leur circonscription y sont invités* ».

Enfin, « *ils prennent place immédiatement après l'agent de carrière appelé à remplacer l'ambassadeur immédiatement après le chef de poste consulaire* ».

Dans les faits, les conseillers regrettent de ne pas avoir un statut suffisamment défini pour pouvoir asseoir leur légitimité face aux autorités consulaires. À défaut, l'accomplissement de leur mission est tributaire des relations personnelles entretenues avec le chef du poste diplomatique et consulaire.

Ainsi en est-il du traitement réservé aux élus lors des visites officielles, ou de la collaboration effectivement développée avec les postes par exemple lors de négociation de conventions intéressant directement nos ressortissants.

Le réseau français à l'étranger est le deuxième au monde : 160 ambassades, 21 représentations multilatérales et 98 postes consulaires. Cette administration ne peut pas être plus déconcentrée. À ses côtés, en complément, mais aussi face à elle, en contrepoids, il faut des élus forts. L'élu devrait être l'interlocuteur compétent de l'administration consulaire. Il devrait être incontournable. Or il n'est que toléré. La plupart du temps, les concessions qui lui sont faites sont présentées comme des faveurs.

Il faut bien prendre conscience que la diplomatie s'accommode mal de la politique de proximité. Il est difficile pour un organe diplomatique d'organiser des élections, une campagne électorale. La vocation du ministère des affaires étrangères n'est pas d'inciter à l'émergence du débat

---

<sup>25</sup> Décret n°84-252 du 6 avril 1984, articles 7 et 8.

politique à l'étranger.

Les moyens entre les élus et l'administration sont déséquilibrés.

L'information dispensée aux Français résidant dans la circonscription est également souvent insuffisante. Par exemple, une confusion entre les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger est souvent entretenue avec les associations françaises à l'étranger reconnues d'utilité publique.

Cela concerne tous les niveaux de l'administration : tant sur les sites Internet des consulats où l'on peut trouver l'information relative à la représentation de la communauté française, que dans des circulaires administratives.

On confond l'AFE et l'UFE ou l'ADFE, en conférant souvent à ces associations une fonction représentative qu'on refuse la plupart du temps aux élus. Or, malgré l'ancienneté de ces associations et pour utiles qu'elles soient, leur fonction légale n'est pas la représentation de nos ressortissants à l'étranger. Rappelons que l'appartenance à une association est soumise à l'acquittement d'une cotisation. Un maire peut-il être associé à un collectif de riverains ?

Le consul est chargé de la communauté française et l'élu la représente.

Il est nécessaire d'affirmer l'exclusivité de la représentation des Français établis hors de France par leurs élus au suffrage universel direct.

C'est la même démarche qui avait conduit la Commission des Lois et Règlements de l'Assemblée des Français de l'étranger à adopter un vœu demandant la modification de la loi de 1982<sup>26</sup>.

Nous souhaitons donc que le rôle essentiel de l'élu de proximité soit défini par la loi. Nous proposons que la fonction représentative des conseillers élus de l'Assemblée des Français de l'étranger dans leur circonscription y soit inscrite.

Cette proposition de loi prévoit que les membres élus de l'assemblée représentent, dans leur circonscription électorale, les ressortissants français qui y résident. Elle renforce le poids des élus de proximité en affirmant le caractère collaboratif des rapports avec l'administration consulaire. Enfin, elle insiste sur la fonction représentative des élus lors des manifestations officielles.

---

<sup>26</sup> Avant-projet de loi modifiant la loi n°82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger, adopté par l'Assemblée des Français de l'étranger le 7 mars 2008.

*B – LES MOYENS DU MANDAT.*

Facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques, les indemnités de fonction des élus locaux ont essentiellement pour objet d'assurer une réparation forfaitaire du préjudice qu'ils subissent du fait de la réduction de l'ensemble de leurs activités personnelles et professionnelles et également de couvrir les frais courants inhérents à leur mandat.

Ces indemnités, qui ne doivent pas être confondues avec les indemnités pour frais de mission ou tout autre remboursement de frais, ne constituent juridiquement ni un salaire ni un traitement.

En vertu de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée relative à l'Assemblée des Français de l'étranger, les membres élus « *bénéficient d'indemnités forfaitaires et du remboursement des frais encourus dans l'exercice de leur mandat* ».

En fait d'indemnité de fonction, les conseillers élus à l'AFE ne percevaient jusqu'à récemment qu'une indemnité forfaitaire semestrielle<sup>27</sup>. Une grille de barème détermine l'indemnité selon l'éloignement de la circonscription et les responsabilités exercées au sein de l'Assemblée.

Un rapide calcul permet de constater que l'indemnité forfaitaire semestrielle couvre à peine les frais de déplacement et de séjour engagés à l'occasion des sessions plénières et réunions du bureau de l'AFE.

Par conséquent, les « *frais encourus dans l'exercice de leur mandat* » n'étaient jusqu'à présent que très partiellement pris en compte.

Cela a conduit à une situation inverse à l'objectif poursuivi de démocratisation des mandats : soit l'élu dispose d'une fortune personnelle qu'il souhaite utiliser pour sillonner une circonscription souvent très étendue, et qui recouvre parfois jusqu'à une douzaine de pays ; soit il n'a pas les moyens personnels de se déplacer, et sera alors matériellement rapidement limité dans l'exercice de son mandat.

L'impératif de revalorisation des indemnités de fonction des élus à l'AFE a été pris en compte : un amendement gouvernemental portant augmentation des crédits de la Direction des Français à l'étranger (DFAE) a été adopté lors de l'examen de la loi de finances pour 2006 « *afin de développer les services administratifs offerts aux Français de l'étranger par l'intermédiaire de leurs représentants élus à l'Assemblée des Français*

---

<sup>27</sup> Selon les termes du décret n°84-252 du 6 avril 1984, elle est destinée à couvrir « *partiellement les charges liées à l'exercice de leur mandat et à compenser les frais de transport et de séjour en France qu'ils engagent à l'occasion des sessions de l'assemblée, des réunions du bureau, des commissions et de toute autre réunion auxquelles ils sont convoqués par le ministre* ».

*de l'étranger* ».

Une indemnité mensuelle complémentaire a donc été créée par arrêté, le 6 juillet 2006, au bénéfice des membres élus à l'Assemblée des Français de l'étranger. Son montant était de 800 euros.

Ainsi qu'il s'y était engagé, le gouvernement a porté par arrêté du 28 février 2007 le montant de cette indemnité mensuelle complémentaire à 1 000 euros pour l'année suivante.

Cette indemnité mensuelle complémentaire doit être inscrite dans la loi, comme le sont les indemnités perçues par les élus locaux, d'une part par souci de transparence, d'autre part afin d'en assurer la pérennité.

Pour éviter que cette formulation qui existe dans le décret puisse être interprétée par certaines administrations fiscales comme un revenu taxable, nous proposons que l'indemnité mensuelle soit qualifiée d'indemnité de « *défraiement* ».

Nous proposons donc une modification rédactionnelle, qui précise que les indemnités perçues par les membres élus de l'AFE sont composées d'une indemnité forfaitaire semestrielle et d'une indemnité de défraiement, dont les montants et modalités de versement sont déterminés par décret après consultation de l'AFE.

### **III - Permettre l'établissement de liens entre les élus et les administrés, pendant et en dehors des campagnes électorales.**

#### *A – LA COMMUNICATION DES LISTES ÉLECTORALES CONSULAIRES AUX PARLEMENTAIRES ET ÉLUS DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER*

L'article L. 28 du code électoral prévoit le principe de publicité des listes électorales<sup>28</sup>.

Le Conseil d'État considère que « *les dispositions des articles L. 28 et R. 10 du code électoral, qui ouvrent au profit des électeurs, des candidats et des groupements et partis politiques un droit à la communication de la liste électorale et des rectifications qui lui sont apportées chaque année par la commission administrative, ont pour objet de concourir à la libre expression du suffrage* »<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> « *Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale.* »

<sup>29</sup> Conseil d'Etat, contentieux, N°229921 et 229922, mercredi 7 février 2001, Mme AUBIN.

Les informations issues des listes électorales peuvent être utilisées à des fins de communication politique, y compris en dehors des périodes électorales et en particulier pour rechercher des moyens de financement politique.

Les traitements de communication politique constitués à partir des seules informations figurant sur les listes électorales n'ont pas à faire l'objet de formalités préalables à la commission nationale informatique et liberté (CNIL).

Ce principe de l'accès le plus large aux listes électorales est acquis depuis 1874. Il a pour objet de permettre le contrôle des élections et de la régularité des listes électorales par les électeurs.

Il est applicable aux listes électorales consulaires en vertu de l'article 9 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

Le décret d'application n° 2005-1316 précise dans son article 6 les catégories autorisées de destinataires : les candidats lors d'un scrutin électoral, les partis politiques, et les électeurs inscrits sur cette même liste électorale consulaire.

Dans un courrier du 16 octobre 2009 adressé aux sénateurs de l'opposition, le directeur de la direction des Français à l'étranger (DFAE) affirme qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit qu'un élu peut, en tant que tel, obtenir communication des listes électorales consulaires. Ainsi, selon cette position, un candidat qui aura eu accès à l'ensemble des listes électorales de sa circonscription électorale pendant la campagne, perd ce droit d'accès dès qu'il est proclamé élu.

Il existe pourtant un arrêté<sup>30</sup> qui prévoit que la communication des listes électorales consulaires peut être demandée par les candidats et les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger au poste de la circonscription électorale dont ils sont élus.

Cette interprétation du Département qui méconnaît les moyens mis à la disposition des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger pour exercer leur mission est grave.

Ainsi, l'application actuelle des textes par l'administration diplomatique et consulaire se résume-t-elle à cet état de fait :

- pour les élus de proximité : le conseiller élu pour l'Europe de l'Est,

---

<sup>30</sup> Arrêté du 29 mars 2006 portant diverses dispositions relatives aux LEC et aux opérations électorales à l'étranger.

qui compte douze pays dans sa circonscription, pourra obtenir la liste électorale consulaire pour l'Autriche si c'est là qu'il est inscrit, mais pas des onze autres pays. Cet élu ne pourra obtenir les coordonnées - et notamment les courriels - des Français établis dans sa circonscription que tous les six ans, s'il est candidat à sa réélection. Il faut rappeler que les Français sont mobiles, la plupart ne restent pas aussi longtemps dans un pays : les listes évoluent très rapidement.

- pour les parlementaires : les députés n'ont pas d'obligation de résidence dans leur circonscription. L'inscription sur une liste électorale consulaire n'est pas une condition d'éligibilité. Ainsi, un député n'aura pas accès aux listes électorales consulaires de sa circonscription et donc aucun moyen de contacter ses électeurs pendant la durée de son mandat à l'Assemblée nationale.

Quant aux sénateurs représentant les Français établis hors de France, qui restent jusqu'en 2012 les seuls relais des 2,4 millions de citoyens concernés, ils n'ont accès qu'à la liste électorale consulaire du pays dans lequel ils résident éventuellement. Or, leur circonscription s'étend au monde, à l'exception de la France. En effet, ils ne sont pas les représentants au Sénat des conseillers élus à l'AFE, mais bien ceux des Français établis hors de France<sup>31</sup>.

Ainsi, qu'il s'agisse des élus à l'Assemblée des Français de l'étranger ou au Parlement, en l'absence de concordance entre la circonscription électorale et la circonscription consulaire, aucune communication directe n'est possible avec les administrés. Comment exercer un mandat dans ces conditions ?

Beaucoup de nos concitoyens expatriés ne savent même pas qu'ils sont représentés au Parlement. La majorité d'entre eux ne connaît pas l'Assemblée des Français de l'étranger.

Étant donnée l'impossibilité de se mettre en contact avec les ressortissants français, comme un élu le ferait sur les marchés le dimanche, ou même simplement à travers les médias, il faut leur rendre les moyens légaux de communiquer à distance avec les Français.

Il suffit de pérenniser dans la loi l'accès des élus aux listes électorales consulaires pour leur permettre de se mettre plus efficacement au service des citoyens. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et la Commission nationale Informatique et Liberté (CNIL) auraient les mêmes compétences que dans les circonscriptions françaises, pour connaître des abus éventuels.

---

<sup>31</sup> Article 24 de la Constitution ; Loi organique n°83-499 du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des Français établis hors de France.

La présente proposition de loi étend le bénéfice de l'article L. 28 du code électoral aux membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger et aux parlementaires représentant les Français de l'étranger.

#### *B – INCOMPATIBILITÉ*

À l'initiative de la Commission de Lois et Règlements, l'Assemblée des Français de l'étranger avaient voté en faveur de l'interdiction aux consuls honoraires de se présenter aux élections de l'AFE.

Le régime des incompatibilités se limite actuellement aux agents de carrière, alors que l'avantage que représente la fonction de consul honoraire dans une élection est incontestable.

Rappelons seulement que depuis 2005<sup>32</sup> ils peuvent établir des procurations.

Ce vote de l'Assemblée n'avait pas été suivi de l'effet qu'il méritait en raison de l'organisation quelques semaines plus tard du renouvellement d'une partie de ses membres. La tradition ne permet pas une modification de la loi électorale si peu de temps avant un scrutin.

Pourtant, cette disposition nous paraît tout à fait indispensable.

La présente proposition de loi prévoit donc que les consuls honoraires, comme les fonctionnaires de carrière, ne peuvent pas être candidats aux élections à l'Assemblée des Français de l'étranger dans la circonscription électorale où ils exercent leur fonction.

#### **IV - Les conséquences directes de l'élection de députés représentant les Français établis hors de France**

##### *A – UNE NOUVELLE COMPOSITION DE L'AFE*

L'Assemblée des Français de l'étranger regroupe déjà les 155 conseillers élus au suffrage universel direct, les 12 sénateurs des Français établis hors de France, membres de droit, et 12 personnalités nommées par le ministre des affaires étrangères et européennes en raison de leur compétence particulière. Sénateurs et personnalités qualifiées n'ont pas le droit de vote pour les élections sénatoriales.

La création de 11 sièges de députés représentant les Français établis hors de France doit naturellement conduire à modifier la composition actuelle de l'Assemblée représentative des Français établis hors de France, pour les y inclure.

---

<sup>32</sup> Décret n°2005-1613 du 22 décembre 2005 portant application de la loi organique n°2005-821 du 20 juillet 2005 modifiant la loi organique n°76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

S'agissant de leur droit de vote, et malgré la volonté exprimée par beaucoup pour leur donner les mêmes prérogatives qu'aux conseillers élus, nous pensons que les députés doivent être assimilés aux autres membres de droit, c'est-à-dire aux sénateurs. Nous voyons deux raisons à cela :

- s'agissant du fonctionnement de l'AFE : le premier alinéa de l'article 1 de la loi du 7 juin 1982 précise que « *L'Assemblée des Français de l'étranger est composée de membres élus pour six ans au suffrage universel direct par les Français établis hors de France.* » C'est avant tout l'assemblée des conseillers, élus de proximité, dont le mandat est local. La participation des représentants au Parlement à cette assemblée permet d'assurer la cohérence de cette représentation, et d'assurer le dialogue entre les différents élus à l'AFE et, jusqu'à présent, au Sénat. Le suffrage est universel, qu'il soit direct ou non. Pourquoi les députés auraient-ils plus de poids au sein de cette assemblée que les sénateurs, et autant que les conseillers ?

L'AFE n'est pas leur chambre, ni leur terrain d'action.

- s'agissant de la participation des députés aux élections sénatoriales : le droit commun voudrait que l'ensemble des élus au suffrage universel direct votent aux élections sénatoriales. C'est le cas dans les départements.

Pourtant, une difficulté se présente dans le cas des élections au sein de ce collège électoral : c'est la taille remarquablement réduite de celui-ci. En effet, si dans les départements les députés sont des grands électeurs, ils sont en quelque sorte « noyés » dans la masse des grands électeurs : près de 2 000 à Paris. Le poids des députés dans l'élection est donc symbolique.

Mais il serait bien plus que cela dans le cas de l'élection des sénateurs des Français de l'étranger. 11 votants sur 166, c'est un poids non négligeable. Lors du prochain renouvellement sénatorial en 2011, avant les élections des députés, le quotient électoral sera de 25,8. Sera élu sénateur celui qui aura réuni 26 voix sur sa liste. Les députés représenteraient 40 % du nombre de voix nécessaires pour être élu sénateur. Cela induirait un rapport de force entre les parlementaires largement favorable aux députés, sans justification.

Ce déséquilibre pourrait avoir des conséquences regrettables : la représentation bicamérale des Français établis hors de France n'aurait plus de sens si tous les sénateurs étaient élus dans un rapport de dépendance avec la chambre basse.

Les uns doivent pouvoir librement s'opposer aux autres. Cela pourrait-il être encore le cas alors que la moitié des 12 sénateurs est renouvelée tous les trois ans ?

L'Assemblée des Français de l'étranger doit rester l'assemblée des conseillers. L'élection sénatoriale doit rester la compétence exclusive des conseillers.

Nous proposons que les députés occupent la même place que les sénateurs à l'Assemblée des Français de l'étranger.

*B – ABROGATION DE L'INTERDICTION DE PROPAGANDE À L'ÉTRANGER : EXTENSION DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES AUX DÉPUTÉS DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE.*

La propagande électorale à l'étranger est interdite.

Ce principe général a été instauré en 1982 avec l'instauration du suffrage universel direct pour les élections des conseillers des Français établis hors de France.

Il n'a pas de fondement en droit international. La lecture des débats lors de l'examen de la loi du 7 juin 1982 au Parlement confirme qu'il s'agit bien d'une sorte de compromis, instauré pour rassurer le monde diplomatique d'une part, et les autorités politiques françaises d'autre part.

En effet, il n'était pas envisageable pour le Quai d'Orsay que des élections locales puissent avoir une résonance au-delà des communautés françaises. L'unité de l'image de la France ou la crainte que des propos trop polémiques n'entachent les relations diplomatiques avec le pays de résidence, ont conduit à interdire toute parole publique lors des élections françaises à l'étranger.

Par ailleurs, les autorités françaises ne voulaient pas que l'application d'un principe de réciprocité autorise les communautés étrangères en France à organiser des scrutins étrangers sur le territoire national.

Or, on sait que les médias français se font régulièrement l'écho d'élections organisées en France pour des ressortissants étrangers (italiens et algériens par exemple) - bien plus que pour les élections françaises à l'étranger d'ailleurs. Cela ne crée pas de problème.

On sait également que ce principe n'est plus également respecté. Ainsi, certains se souviennent des discours prononcés en territoire étranger par des candidats à l'élection présidentielle. Il faut également savoir que le Conseil d'État n'a annulé que deux scrutins à l'étranger en raison d'une violation de l'interdiction de propagande, alors que c'est le moyen invoqué le plus fréquemment pour demander l'annulation d'un scrutin. Si la valeur d'une règle s'évalue en fonction de la sanction de sa violation, le principe d'interdiction n'est plus qu'indicatif...

Enfin, il faut encore noter que ce principe d'interdiction n'a plus rien de général. C'est devenu l'exception en matière électorale.

En effet, s'agissant des élections à l'Assemblée des Français de l'étranger, il ne s'applique plus que pour les élections organisées hors de l'Union européenne. Car, le droit européen résultant des traités sur la Communauté européenne et sur l'Union européenne consacre la liberté d'expression politique dans les États de l'Union. Cette liberté d'expression a également été consacrée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, avec l'arrêt *Piermont contre la France*, du 20 mars 1995. La loi n° 2005-822 du 20 juillet 2005 en a tiré les conséquences et modifié l'article 5 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Cette limitation du droit d'expression politique de 79 élus des zones Afrique, d'Amérique et d'Asie pourrait soulever quelques questions sur le plan juridique : ces élections sont un droit politique français, organisé et protégé par le droit français, lequel est soumis au droit européen. On peut donc se demander si des élections françaises, même si elles sont organisées en dehors de l'UE, peuvent ne pas respecter la liberté d'expression politique garantie par la Convention européenne des Droits de l'Homme, lesquels doivent être offerts à tous les ressortissants français, sans considération de leur lieu de résidence. La question de la constitutionnalité, ou du moins de la conventionalité de cette disposition paraît pour le moins se poser.

Le fait qu'un État étranger puisse éventuellement refuser cette liberté d'expression à nos ressortissants ne devrait pas avoir pour conséquence que toute propagande soit interdite, par la France, a priori. La propagande devrait être autorisée par principe, sauf si ce droit est en conflit avec celui du pays de résidence.

S'agissant des prochaines élections législatives, l'article L. 330-6 du code électoral ne reprend pas l'interdiction de la propagande de la loi de 1982 pour les conseillers à l'AFE. Il n'est naturellement pas envisageable que des députés ne puissent pas faire campagne, ni même qu'ils soient élus avec les taux de participation très bas observés pour les élections à l'AFE.

Le Gouvernement a donc choisi d'autoriser la propagande à l'étranger pour les élections législatives.

Dès lors, si le principe devient l'exception, deux questions se posent : y a-t-il encore une raison au maintien de l'interdiction, et comment pourrait-elle être mise en œuvre ?

Il faut en effet savoir que les élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger pourraient être concomitantes des élections

législatives. Ainsi, présent à une même manifestation, un candidat aura le droit de s'exprimer, et l'autre l'interdiction de le faire ? On peut imaginer qu'un candidat profite de la législation encadrant la propagande pour les législatives dans la perspective des élections à l'AFE. Il lui suffirait de se porter candidat pour les deux scrutins. L'inégalité qui en résulterait vis-à-vis des autres candidats serait alors encore plus flagrante.

Le bon sens même suffit, hors toute argumentation juridique : il faut harmoniser la législation des campagnes électorales à l'étranger.

La présente proposition de loi supprime l'interdiction de propagande pour les élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Nous proposons que les dispositions relatives aux campagnes lors des élections législatives à l'étranger soient applicables aux élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

\*\*\*

**L'article 1<sup>er</sup>** de la présente proposition de loi renforce la place institutionnelle de l'assemblée représentative des Français établis hors de France :

- d'une part en supprimant la présidence de droit de l'Assemblée des Français de l'étranger par le ministre des affaires étrangères et européennes ;

- d'autre part, en prévoyant la saisine obligatoire pour avis de l'Assemblée des Français de l'étranger par le Premier ministre, au nom du gouvernement, pour toutes les questions intéressant les Français établis hors de France ;

**L'article 2** prévoit l'élection du président de l'Assemblée des Français de l'étranger en son sein, par les membres élus. Il anticipe la prochaine composition de l'assemblée avec les élections des députés des Français établis hors de France. Enfin il met fin à la nomination des personnalités qualifiées par le ministre des affaires étrangères et européennes.

**L'article 3** définit la fonction de représentation des membres élus de l'Assemblée des Français dans leur circonscription.

**L'article 4** précise que les indemnités perçues par les membres élus de l'AFE sont composées d'une indemnité forfaitaire semestrielle et d'une indemnité de défraiement.

**L'article 5** étend le bénéfice de l'article L. 28 du code électoral aux membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger et aux parlementaires représentant les Français de l'étranger.

**L'article 6** étend le régime de l'incompatibilité de certaines fonctions avec les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger aux consuls honoraires.

**L'article 7** abroge l'interdiction de propagande à l'étranger et prévoit que les dispositions relatives aux campagnes lors des élections législatives à l'étranger sont applicables aux élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① L'article I<sup>er</sup> A de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger est ainsi modifié :
- ② 1° - Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ③ a) - La deuxième phrase est supprimée ;
- ④ b) - Dans la dernière phrase, les mots : « chargée de donner au Gouvernement des avis » sont remplacés par les mots : « obligatoirement saisie pour avis, par le Premier ministre, » ;
- ⑤ 2° - Dans la première phrase du second alinéa, les mots : « peut être » sont remplacés par le mot : « est ».

### Article 2

- ① L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 82-471 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° - Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Le Président de l'Assemblée des Français de l'étranger est élu en son sein, au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, par les membres élus de l'assemblée, pour une durée de trois ans. » ;
- ④ 2° - Dans la première phrase du troisième alinéa, après les mots : « Les sénateurs », sont insérés les mots : « et les députés ».
- ⑤ 3° - Le dernier alinéa est supprimé.

### Article 3

- ① L'article I<sup>er</sup> bis de la loi n° 82-471 précitée est ainsi rédigé :
- ② « *Art. 1<sup>er</sup> bis* – Les membres élus de l'assemblée représentent dans leur circonscription électorale les ressortissants français qui y résident.
- ③ « Ils collaborent avec les ambassadeurs et chefs de postes consulaires pour toute question intéressant directement la communauté française.
- ④ « Ils sont membres de droit des organismes consulaires compétents en matière d'emploi et de formation professionnelle, en matière de protection et d'action sociale et en matière de bourses.
- ⑤ « Ils représentent la communauté française lors des manifestations organisées à l'occasion des visites officielles du Président de la République ou des membres du Gouvernement français ainsi que des missions d'information des délégations parlementaires.

- ⑥ « La mise en œuvre de ces prérogatives est déterminée par décret, après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger. »

#### **Article 4**

- ① L'article 1<sup>er</sup> *ter* de la loi n° 82-471 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° - Dans le premier alinéa, les mots « d'indemnités forfaitaires » sont remplacés par les mots : « d'une indemnité forfaitaire semestrielle et d'une indemnité de défraiement » ;
- ③ 2° - Le deuxième alinéa du même article est supprimé.

#### **Article 5**

- ① Après l'article 2 de la loi n° 82-471 précitée, il est inséré un article 2 *bis* ainsi rédigé :
- ② « *Art. 2 bis.* – Les élus représentant les Français établis hors de France au Parlement et à l'Assemblée des Français de l'étranger peuvent prendre copie et communication des listes électorales consulaires de leur circonscription. »

#### **Article 6**

Dans le deuxième alinéa de l'article 4 de la loi n° 82-471 précitée, après les mots : « les fonctionnaires consulaires de carrière, » sont insérés les mots : « les consuls honoraires, ».

#### **Article 7**

- ① Les trois premiers alinéas de l'article 5 de la loi n° 82-471 précitée sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les dispositions spécifiques aux députés élus par les Français établis hors de France de l'article L. 330-6 du code électoral sont applicables aux élections des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger. »