

N° 218

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 janvier 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Robert del PICCHIA tendant à prorroger le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger,

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gérard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Hubert Falco, Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mme Jacqueline Gourault, Mlle Sophie Joissains, Mme Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 146 (2009-2010) et 219 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER, INSTANCE DE REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS DES EXPATRIÉS	8
A. DU CONSEIL SUPÉRIEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER À L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER	8
B. L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : UNE INSTANCE TRANSPARENTTE ET EFFICACE	10
C. UNE PARTICIPATION ÉLECTORALE EXTRÊMEMENT FAIBLE.....	12
II. LE NÉCESSAIRE AJUSTEMENT DU CALENDRIER ÉLECTORAL DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER	13
A. UN AJUSTEMENT RENDU NÉCESSAIRE PAR LA PREMIÈRE ÉLECTION DES DÉPUTÉS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER	13
B. DEUX SOLUTIONS DIFFÉRENTES PROPOSÉES PAR NOS COLLÈGUES.....	14
1. <i>Le dispositif de la proposition de loi n° 341 : la concomitance des élections à l'AFE et du premier tour des élections des députés des Français de l'étranger</i>	14
2. <i>Le dispositif de la proposition de loi n° 146 : la prorogation d'un an du mandat des conseillers des deux séries</i>	15
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : GARANTIR LA CLARTÉ DES ENJEUX DES ÉLECTIONS À L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER	16
A. LA PROROGATION DES MANDATS DES CONSEILLERS DE L'AFE : UNE SOLUTION CONFORME À LA CONSTITUTION	16
B. LA NÉCESSITÉ DE DÉCONNECTER LES ENJEUX NATIONAUX DES ENJEUX LOCAUX.....	18
EXAMEN EN COMMISSION MERCREDI 12 JANVIER 2011	21
ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	25
TABLEAU COMPARATIF	27

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 12 janvier 2010 sous la présidence de M. Patrice Gélard, vice-président, la commission a examiné le rapport de **M. Jean-Jacques Hyest** et le texte proposé par la commission pour la **proposition de loi n° 146 (2009-2010)**, présentée par M. Robert del Picchia, tendant à **proroger le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger**.

Ayant rappelé que l'Assemblée des Français de l'étranger était dotée à la fois de compétences électorales, puisqu'elle constitue le collège électoral des douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, et de compétences consultatives, qui l'amènent à émettre des avis sur les textes et les questions concernant nos compatriotes expatriés, **M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur**, a souligné que cette instance -appelée « Conseil supérieur des Français de l'étranger » jusqu'en 2004- avait été progressivement confortée au cours de la V^e République. Il a ainsi observé que, après la généralisation de l'élection de ses membres au suffrage universel direct en 1982, le Conseil supérieur des Français de l'étranger avait été profondément réformé en 2004 : transformé en une Assemblée des Français de l'étranger, il est désormais composé de 155 membres élus (sur un total de 179 membres), ceux-ci étant désignés selon un double mode de scrutin et renouvelables par moitié tous les trois ans.

Ayant fait état de la faiblesse du taux de participation électorale aux élections à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), **M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur**, a relevé que la proposition de loi de M. del Picchia visait à répondre aux problèmes matériels posés par le calendrier électoral chargé de l'année 2012 : soulignant que la tenue des premières élections des députés des Français de l'étranger serait complexe à gérer pour les autorités consulaires, il a rappelé que cette échéance se superposerait aux élections présidentielles et au renouvellement de la série B des conseillers de l'AFE, si bien que cinq tours de scrutin devraient être organisés en moins de deux mois. Rappelant qu'une proposition de loi présentée par M. Christian Cointat avait préconisé d'organiser simultanément le renouvellement partiel de l'AFE et le premier tour des élections législatives, il a estimé que cette solution poserait de lourds problèmes matériels et logistiques aux administrations consulaires et qu'elle créerait une confusion dans l'esprit des électeurs. À l'inverse, il a jugé que la solution portée par M. del Picchia, dont la proposition de loi repousse d'un an les élections à l'AFE en prorogeant le mandat de ses membres des deux séries, était pragmatique et opportune, et permettrait de renforcer la visibilité de l'Assemblée.

À l'unanimité, la commission a donc **adopté** la proposition de loi n° 146 (2009-2010) prorogeant le mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger **sans modification**.

Mesdames, Messieurs,

La représentation des Français établis à l'étranger est un enjeu fondamental pour notre démocratie : plus de 2,3 millions de nos compatriotes résident hors des frontières nationales, et ce nombre connaît, depuis plusieurs années, une croissance annuelle de 3 à 4 %.

Outre leur représentation au Sénat -et, à partir de 2012, à l'Assemblée nationale-, les Français résidant hors de France disposent, pour défendre leurs intérêts, d'une instance *ad hoc* : l'Assemblée des Français de l'étranger qui, bien que ses compétences soient principalement consultatives, joue un rôle éminent dans le système de représentation de la France et des Français dans les pays étrangers. Cette Assemblée est, par ailleurs, d'une importance toute particulière pour le Sénat, puisqu'elle constitue le collège électoral de nos douze collègues représentant les Français établis hors de France.

Instance reconnue, l'Assemblée des Français de l'étranger n'en est pas moins confrontée à un nouveau contexte institutionnel à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : le Constituant a en effet souhaité que les Français établis hors de France soient représentés non seulement à la Chambre haute -comme ils le sont d'ailleurs depuis la IV^e République-, mais aussi à l'Assemblée nationale : les premiers députés représentant les Français de l'étranger seront ainsi désignés lors des prochaines élections législatives, prévues en juin 2012.

Or, cette échéance coïncide avec le renouvellement des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger de la série B : se pose donc la question de l'articulation entre ce renouvellement et les scrutins nationaux prévus en 2012 (c'est-à-dire les élections législatives et l'élection présidentielle).

C'est pour répondre à cette question que le Sénat est aujourd'hui appelé à examiner la proposition de loi n° 146 (2009-2010), présentée par notre collègue Robert del Picchia, et qui préconise de décaler d'un an les échéances électorales propres à l'Assemblée des Français de l'étranger, en prorogeant d'un an le mandat de ses membres des deux séries.

Ayant noté qu'une disposition contenue dans une proposition de loi de M. Christian Cointat (n° 341, 2009-2010) recommandait, pour résoudre ce même problème, une solution totalement différente -à savoir l'organisation

concomitante du premier tour des élections législatives et du renouvellement des conseillers issus de la série B-, votre commission a souhaité examiner en même temps ces deux options, afin de déterminer laquelle d'entre elles était la plus pertinente au regard de trois considérations :

- la prise en compte de la charge de travail des autorités consulaires, dont il convient de garantir qu'elles pourront organiser les trois scrutins prévus en 2012 dans des conditions satisfaisantes ;

- la volonté de lutter contre l'abstentionnisme endémique qui caractérise, depuis les années 1990, les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger ;

- la nécessité de tenir compte de la jurisprudence constitutionnelle, qui impose au législateur d'assurer la clarté des enjeux des élections.

I. L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER, INSTANCE DE REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS DES EXPATRIÉS

Ayant succédé au Conseil supérieur des Français de l'étranger en 2004, l'Assemblée des Français de l'étranger est aujourd'hui une **instance efficace et ouverte** et joue un rôle essentiel pour la prise en considération des problématiques qui concernent nos compatriotes établis hors de France.

A. DU CONSEIL SUPÉRIEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER À L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

La prise en compte des intérêts des Français expatriés a été, depuis plus de soixante ans, **une préoccupation constante** pour les pouvoirs publics.

Dès la IV^e République, la France a en effet mis en place une représentation institutionnelle spécifique de ses ressortissants vivant à l'étranger. Cette représentation était -et est restée- bicéphale : non seulement les « Français de l'extérieur » étaient représentés au Parlement -et plus précisément au sein du Conseil de la République, ancêtre du Sénat, où trois sièges leur étaient dédiés-, mais surtout, ils disposaient, dès 1948¹, d'un organisme *ad hoc* : le **Conseil supérieur des Français de l'étranger** (CSFE), composé de personnalités qualifiées et chargé de fournir « *des avis sur les questions et projets intéressant les Français domiciliés à l'étranger ou l'expansion française* ».

Cette instance a été progressivement confortée sous la V^e République et est devenue, au fil du temps, une véritable « *assemblée représentative des Français de l'étranger* »².

¹ Décret n° 48-1090 du 7 juillet 1948.

² Loi n° 90-384 du 10 mai 1990.

Entre 1958 et 2004, le CSFE a ainsi été doté de plusieurs types de compétences :

- tout d'abord, il s'est vu attribuer de larges compétences électorales : selon une ordonnance de 1959¹, le Conseil constitue ainsi le collège électoral **des douze sénateurs représentant les Français établis hors de France**. En outre, il désigne deux de ses membres pour siéger au sein des commissions administratives des centres de vote mis en place pour l'élection présidentielle, les référendums et les élections au CSFE ;

- ensuite, **ses compétences consultatives ont été réaffirmées** par la loi du 7 juin 1982², qui le charge de « *donner au gouvernement des avis sur les questions et projets intéressant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger* » et qui lui reconnaît la possibilité d'adopter, de sa propre initiative, des vœux et des motions ;

- enfin, le CSFE a été chargé de **représenter les Français de l'étranger au sein d'institutions** (Conseil économique et social, notamment) **et de divers organismes publics** (Caisse des Français de l'étranger, Commission nationale des bourses scolaires, Conseil pour la protection sociale des Français de l'étranger, Agence française pour l'enseignement à l'étranger, Association nationale des écoles françaises à l'étranger, Commission permanente pour l'emploi et la formation professionnelle des Français de l'étranger, Conseil national de l'aide juridique et Conseil départemental de l'accès aux droits de Paris), ainsi que dans des organismes consulaires³ et dans les commissions locales instituées en application de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002⁴.

Parallèlement à ce mouvement de renforcement des compétences du CSFE, le législateur a entendu **moderniser la composition de dernier**. La loi précitée de 1982 a ainsi institué une **élection au suffrage universel direct**, pour six ans, des membres du Conseil⁵.

¹ Ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs.

² Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

³ Les membres du CSFE étaient, comme le sont leurs successeurs membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, membres de droit des organismes consulaires compétents en matière d'emploi et de formation professionnelle, de protection et d'action sociale et d'attribution des bourses scolaires.

⁴ Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002.

⁵ La loi du 18 mai 1983 (loi n° 83-390 du 18 mai 1983 relative à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France) réserve d'ailleurs le droit de vote aux élections sénatoriales aux membres du CSFE élus au suffrage universel direct.

La composition du CSFE avant la réforme de 2004

Présidé par le ministre des Affaires étrangères, le CSFE était, avant la grande réforme de 2004 et la création de l'Assemblée des Français de l'étranger, composé de 183 membres :

- **150 membres élus au suffrage universel direct** pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans par tous les Français établis hors de France et inscrits sur les listes électorales consulaires ;
- **douze sénateurs** représentant les Français établis hors de France ;
- **vingt personnalités désignées** pour six ans par le ministre des Affaires étrangères « en raison de leurs compétences dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger » ; ces personnalités qualifiées disposaient d'une voix délibérative ;
- un **représentant des Français établis à Andorre**, lui aussi désigné par le ministre des Affaires étrangères.

Ce n'est toutefois qu'en 2004 que le CSFE, devenant l'Assemblée des Français de l'étranger, a acquis sa forme actuelle.

B. L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : UNE INSTANCE TRANSPARENTE ET EFFICACE

S'inspirant largement d'un rapport adopté à l'unanimité par le CSFE au cours de l'année 2003, la **loi n° 2004-805 du 9 août 2004 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger** a parachevé la modernisation du Conseil en le transformant en une Assemblée des Français de l'étranger (AFE) à la composition plus ouverte et au fonctionnement plus efficace.

Le législateur a ainsi :

- **changé l'appellation du CSFE**, l'emploi du terme « Assemblée » ayant vocation à consacrer l'existence des Français de l'étranger comme une collectivité à part entière ;

- **réduit le nombre de personnalités qualifiées**, faisant passer celui-ci de vingt à douze¹ ;

- **limité les pouvoirs des personnalités qualifiées** : la réforme de 2004 prévoit en effet que celles-ci disposent non plus d'une voix délibérative, mais d'une voix consultative au sein de l'AFE ;

- **révisé la carte électorale**, notamment afin de prendre en compte les évolutions démographiques des communautés françaises établies à l'étranger ; cette révision s'est ainsi traduite par une **augmentation du nombre de circonscriptions électorales** (de 48 à 52) et, corrélativement, du nombre de conseillers élus de l'AFE (de 150 à 155).

Au terme de ce processus, l'AFE compte 179 membres, dont :

- **155 conseillers élus au suffrage universel direct** par les Français inscrits sur les listes électorales consulaires. Les conseillers sont élus pour six

¹ Le représentant des Français établis à Andorre est d'ailleurs, depuis cette date, élu par les ressortissants français, et non plus désigné par le ministre des Affaires étrangères.

ans, avec un renouvellement par moitié tous les trois ans. Leur élection se déroule selon un **double mode de scrutin** : les conseillers des circonscriptions désignant au moins trois membres de l'AFE sont élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel ; dans les autres circonscriptions, les conseillers sont élus au scrutin majoritaire à un tour ;

Les deux séries pour l'élection des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger

Les conseillers de l'AFE sont élus dans 52 circonscriptions, chacune d'entre elles désignant un nombre de conseillers proportionnel au nombre de Français qui y résident. Ainsi, un pays peut comporter plusieurs circonscriptions et, à l'inverse, une circonscription peut couvrir plusieurs pays.

Les conseillers de l'AFE, renouvelables par moitié, sont divisés en deux séries selon leur circonscription d'élection :

- la **série A**, dont le prochain renouvellement devrait théoriquement avoir lieu en 2015, compte 79 sièges, dont 32 pour les **circonscriptions d'Amérique** et 47 pour celles d'**Afrique** ;

- la **série B**, dont le prochain renouvellement est prévu en 2012, comporte les 76 sièges des **circonscriptions d'Europe** (52 conseillers) et **d'Asie, d'Océanie et du Levant** (24 sièges).

- douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, qui sont membres de droit de l'AFE ;

- douze personnalités qualifiées désignées par le ministre des Affaires étrangères et européennes pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans.

L'AFE reste **présidée**, de plein droit, **par le ministre des Affaires étrangères** : celui-ci a ainsi pour mission de définir les objectifs et les priorités de l'Assemblée. Il est assisté par **trois vice-présidents** élus par leurs pairs, parmi les seuls membres élus au suffrage universel direct ; ils sont chargés de mettre en œuvre les travaux de l'AFE et ont une mission générale de réflexion, de proposition et d'animation.

Votre rapporteur souligne que la représentation des nationaux établis à l'étranger reste **rare en Europe** et que la France fait figure de modèle en la matière : une étude de législation comparée établie par les services du Sénat rappelait ainsi, en 2006, que seuls l'Italie, l'Espagne et le Portugal disposaient d'un organisme similaire à l'AFE¹.

¹ « La représentation institutionnelle des citoyens expatriés », étude de législation comparée n° 166 : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2006/lc166-notice.html>

C. UNE PARTICIPATION ÉLECTORALE EXTRÊMEMENT FAIBLE

Malgré ses nombreux atouts, l'Assemblée des Français de l'étranger demeure marquée par un **abstentionnisme électoral fort et structurel** (le taux de participation aux élections à l'Assemblée des Français de l'étranger est, depuis les années 1990, d'environ 20 %).

**Taux de participation aux élections du CSFE et de l'AFE
(1994-2009)**

Scrutin	Série	Taux de participation
Élections de 1994	Série B (Europe, Asie et Levant)	28,17 %
Élections de 1997	Série A (Afrique, Amérique)	24,08 %
Élections de 2000	Série B (Europe, Asie et Levant)	18,97 %
Élections de 2003	Série A (Afrique, Amérique)	21,82 %
Élections de 2006	Série B (Europe, Asie et Levant)	14,25 %
Élections de 2009	Série A (Afrique, Amérique)	20,44 %

Source : Ministère des affaires étrangères.

Ce constat est d'autant plus alarmant que ce phénomène semble, pour partie, propre aux élections à l'AFE, puisque **l'abstention électoral parmi nos compatriotes expatriés est nettement moins forte dans d'autres types de scrutin** : à titre d'illustration, la participation des Français établis hors de France pour l'élection présidentielle est supérieure d'environ vingt points à la participation constatée lors des élections des membres de l'AFE.

**Participation des Français établis à l'étranger aux élections présidentielles
(1981-2007)**

Scrutin		Taux de participation
Élections présidentielles de 1981	Premier tour	75,34 %
	Deuxième tour	78,79 %
Élections présidentielles de 1988	Premier tour	62,78 %
	Deuxième tour	54,80 %
Élections présidentielles de 1995	Premier tour	50,87 %
	Deuxième tour	53,01 %
Élections présidentielles de 2002	Premier tour	37,27 %
	Deuxième tour	44,22 %
Élections présidentielles de 2007	Premier tour	40,30 %
	Deuxième tour	42,13 %

Source : Ministère des affaires étrangères.

Ce déficit de participation aux élections de l'AFE résulte de facteurs divers et n'a pas pu être résolu par les réformes récentes : ainsi, les mesures mises en place à partir de 2003 pour **améliorer les conditions matérielles de vote** (on pensera notamment à l'expérimentation, en 2003, puis à la généralisation du vote par correspondance électronique) n'ont pas eu d'impact visible sur le niveau d'abstention.

Il semble donc que la faiblesse de la participation résulte avant tout du **manque de notoriété et de visibilité de l'AFE**¹.

II. LE NÉCESSAIRE AJUSTEMENT DU CALENDRIER ÉLECTORAL DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

A. UN AJUSTEMENT RENDU NÉCESSAIRE PAR LA PREMIÈRE ÉLECTION DES DÉPUTÉS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution prévoit que les Français établis hors de France, qui ne disposaient jusqu'alors du droit de vote aux élections législatives qu'à condition d'être rattachés à une liste électorale sur le territoire national, « *sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat* ». Dès 2012, seront donc organisées les premières élections législatives dans les ambassades et les postes consulaires, permettant aux Français résidant hors de France (qui, aux termes de la loi n° 2010-165 du 23 février 2010 de ratification de l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009, seront représentés par onze députés) de disposer d'une **représentation spécifique à l'Assemblée nationale**².

Or, si les moyens dévolus aux autorités consulaires sont suffisants pour leur permettre d'organiser, dans un laps de temps de quelques semaines, l'élection présidentielle (dont le premier tour devrait avoir lieu à la fin du mois d'avril, avant un second tour au début du mois de mai) et le renouvellement des conseillers de l'AFE de la série B (prévu en juin 2012), il semble impossible qu'elles puissent assurer le bon déroulement non seulement de ces deux élections, mais aussi des deux tours de scrutin prévus pour l'élection des députés des Français établis hors de France (qui devraient se dérouler au mois de juin 2012). Cette concomitance d'élections obligerait donc les autorités

¹ Ce problème trouverait, au moins en partie, une solution dans la suppression de l'interdiction de la propagande électorale à l'étranger, puisque l'organisation d'une véritable campagne électorale permettrait aux candidats de se faire connaître et, ce faisant, d'attirer l'attention sur l'institution où ils espèrent siéger. Conscient de ce problème, le Sénat a d'ailleurs souhaité, à l'initiative de votre commission des lois, mettre fin à cette interdiction générale lors de l'examen de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (article 135 bis).

² Les modalités concrètes de cette élection sont prévues par une ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009, dont les députés ont accepté la ratification le 11 janvier 2010 et dont le projet de loi de ratification sera prochainement soumis au Sénat.

consulaires à **organiser pas moins de cinq tours de scrutin¹ en l'espace de neuf semaines**, ce qui risque de poser de lourdes difficultés pratiques et logistiques.

Il est dès lors **nécessaire d'aménager le calendrier des prochaines élections de l'Assemblée des Français de l'étranger**.

B. DEUX SOLUTIONS DIFFÉRENTES PROPOSÉES PAR NOS COLLÈGUES

Les propositions de loi de nos collègues Christian Cointat et Robert del Picchia **prennent acte de la situation de l'administration consulaire**, qui sera dans l'incapacité matérielle d'organiser sereinement les élections du Président de la République, des députés des Français de l'étranger et des conseillers de l'AFE de la série B entre avril et juin 2012. Toutefois, elles prévoient de tenir compte de ce problème de deux manières différentes.

1. Le dispositif de la proposition de loi n° 341 : la concomitance des élections à l'AFE et du premier tour des élections des députés des Français de l'étranger

L'article 6 de la proposition de loi présentée par M. Christian Cointat recommande d'**organiser simultanément le renouvellement de l'AFE et le premier tour des élections des députés des Français établis hors de France**. L'auteur estime que la concomitance de ces deux élections permettra non seulement de diminuer les coûts afférents à l'organisation de ces deux scrutins, mais aussi de favoriser une augmentation de la participation aux élections de l'AFE : sur ce second point, il rappelle que, en 1994, les élections à l'AFE et les élections européennes avaient été organisées simultanément, ce qui s'est traduit par une baisse sensible de l'abstention pour la désignation des conseillers de l'Assemblée dans la plupart des circonscriptions. Dans une contribution écrite adressée à votre rapporteur, notre collègue jugeait ainsi que les premières élections législatives à l'étranger seraient « *sous le feu des projecteurs* » : les électeurs, plus mobilisés qu'à l'accoutumée, devraient donc participer largement à ce scrutin, si bien que la concomitance de cette élection et de l'élection des conseillers de l'AFE pourrait **faire augmenter le taux de participation** à cette dernière et permettre à l'institution de « *sortir de son anonymat* ».

Il s'agirait donc, en organisant simultanément les élections à l'AFE et les élections législatives, de **créer un « effet d'entraînement »** au profit des premières.

En outre, M. Christian Cointat considère que le précédent de 1994 démontre qu'il est matériellement possible d'organiser deux scrutins en même temps et à l'étranger : à cet égard, il rappelle que, en 1994, les agents des postes diplomatiques et consulaires avaient exprimé des craintes quant à leur

¹ Rappelons, en effet, que les élections des conseillers de l'AFE se déroulent en un seul tour.

capacité à assurer le bon déroulement de deux élections mais que, malgré ces inquiétudes, aucune difficulté n'avait été à déplorer. Notre collègue estime donc que **l'organisation concomitante de deux scrutins ne poserait pas de problèmes logistiques réels.**

2. Le dispositif de la proposition de loi n° 146 : la prorogation d'un an du mandat des conseillers des deux séries

À l'inverse, la proposition de loi présentée par M. Robert del Picchia préconise de **décaler d'un an les élections à l'AFE.**

Pour justifier cette position, notre collègue se fonde sur plusieurs arguments.

Tout d'abord, il estime que la concomitance des élections des députés des Français de l'étranger et de l'élection à l'AFE **ne saurait, à elle seule, favoriser l'augmentation de la participation électorale** : seule la diffusion d'informations sur le rôle de l'AFE et les modalités et les enjeux de son élection peut faire baisser l'abstention électorale. Dès lors, le couplage de ces élections ne permettrait pas à l'AFE de mieux se faire connaître et de renforcer sa visibilité auprès des citoyens, mais serait un **facteur de confusion pour les électeurs**, qui ne seront pas informés sur les enjeux propres aux élections à l'AFE.

Par ailleurs, M. del Picchia souligne que l'organisation des premières élections des députés des Français de l'étranger en juin 2012, à cause de son caractère inédit, risque d'être une source de difficultés pour les autorités diplomatiques et consulaires : en conséquence, il juge qu'il ne serait **pas opportun de donner une charge de travail supplémentaire à ces services**, qui seront déjà confrontés à une situation délicate et qui devront en tout état de cause organiser, dans un délai bref, un nombre de scrutins jamais égalé jusqu'à aujourd'hui à l'étranger.

En outre, notre collègue estime que **les services diplomatiques et consulaires ne disposent pas, en pratique, de moyens suffisants pour organiser trois élections en moins de deux mois.**

Force est de constater que, en effet, cette opération poserait au moins deux problèmes :

- d'une part, les trois élections en cause répondent à des modes de scrutin variés et **se déroulent selon des modalités pratiques très différentes** : par exemple, s'il est possible de voter par procuration pour les élections législatives et présidentielles, tel n'est pas le cas pour les élections à l'AFE ; les électeurs peuvent recourir au vote par Internet pour les élections à l'AFE et les élections législatives, mais pas pour l'élection présidentielle... On imagine aisément combien il serait **complexe** pour les autorités consulaires d'organiser, dans un délai très réduit, des scrutins qui sont soumis à des réglementations aussi diverses ;

- d'autre part, les **règles relatives aux campagnes électorales** pour chacune de ces élections sont, elles aussi, très diverses. Le ministère de l'Intérieur a ainsi fait valoir que, si les élections à l'AFE et les élections des députés des Français établis hors de France étaient organisées à quelques semaines d'écart, les candidats pourraient se présenter à la fois à l'AFE et aux élections législatives pour **profiter de la dualité des législations** : ils pourraient alors, en effet, faire campagne pour les deux scrutins en même temps en tentant de s'abriter derrière la législation la plus favorable. Tel pourrait notamment être le cas en matière de propagande (en l'état des travaux du Parlement, l'ordonnance relative à l'élection des députés des Français de l'étranger autorise la propagande électorale, alors même qu'elle reste interdite pour les élections à l'AFE) et de financement des campagnes électorales (la même ordonnance prévoit en effet que les candidats aux élections législatives devront tenir un compte de campagne ; or, cette obligation ne s'applique pas aux candidats à l'AFE).

La tenue de ces scrutins dans un délai trop bref ferait donc courir de graves risques juridiques sur ces élections, dont les résultats auraient de forts risques d'être contestés.

Pour toutes ces raisons, notre collègue propose de **proroger d'un an les mandats des conseillers de l'AFE** : leurs mandats expireraient donc en juin 2013, pour les conseillers issus de la série B (article 1^{er} du texte), et en juin 2016 pour ceux de la série A (article 2).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : GARANTIR LA CLARTÉ DES ENJEUX DES ÉLECTIONS À L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Chargée de trancher entre les options portées par les propositions de loi n° 146 et n° 341, votre commission des lois a estimé préférable d'opter pour une **prorogation des mandats des conseillers de l'AFE**.

A. LA PROROGATION DES MANDATS DES CONSEILLERS DE L'AFE : UNE SOLUTION CONFORME À LA CONSTITUTION

Sur la forme, votre rapporteur souligne que la prorogation du mandat des membres de l'AFE **ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel** : en effet, la jurisprudence du Conseil constitutionnel admet la modification de la durée des mandats électifs dès lors qu'elle ne porte pas atteinte aux principes de sincérité du suffrage et d'égalité des citoyens et des candidats devant le suffrage.

En effet, le Conseil juge que, en matière électorale, « *la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation*

et de décision identique à celui du Parlement »¹ : il se refuse donc à contrôler, sur le fond, l'opportunité des choix qui sont à l'origine d'une modification de la durée des mandats.

Est donc conforme à la Constitution, l'augmentation de la durée d'un mandat qui remplit les trois critères suivants :

- elle ne doit pas être « *manifestement inappropriée* » à l'objectif que le législateur entend atteindre² ;

- elle doit être **justifiée par un motif d'intérêt général**. Sur ce point, votre rapporteur souligne que, en 1994, le Conseil avait validé le report des élections municipales de 1995 afin d'« *éviter les difficultés de mise en œuvre* » de l'élection présidentielle prévue la même année ;

- elle ne doit pas remettre en cause le droit des électeurs d'exercer leur droit de suffrage selon une « *périodicité raisonnable* ». La prorogation doit donc avoir un caractère exceptionnel et transitoire, être **limitée dans le temps** et être strictement nécessaire à la réalisation de l'objectif de la loi.

Aussi, le législateur a-t-il fait un usage fréquent de cette faculté sous la V^e République, le plus souvent pour éviter la concomitance d'élections aux enjeux différents.

**L'augmentation de la durée des mandats électifs sous la Cinquième République :
des précédents nombreux**

- La loi n° 66-947 du 21 décembre 1966 a reporté de mars à octobre 1967 le renouvellement d'une série de conseillers généraux afin d'éviter que celui-ci n'intervienne en même temps que les élections législatives ;

- La loi n° 72-1070 du 4 décembre 1972 a reporté de mars à octobre 1973 le renouvellement d'une série de conseillers généraux afin d'éviter que celui-ci ne coïncide avec les élections législatives ;

- La loi n° 88-26 du 8 janvier 1988 a reporté de mars à septembre 1988 le renouvellement d'une série de conseillers généraux afin de faciliter l'organisation de l'élection présidentielle ;

- La loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 a prolongé d'un an les mandats des conseillers généraux élus en 1985 afin de permettre l'organisation simultanée des élections régionales et cantonales et, ainsi, de lutter contre l'abstention électorale ;

- La loi n° 94-44 du 18 janvier 1994 a prolongé d'un an le mandat d'une série de conseillers généraux en vue de rétablir le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux ;

¹ *Décision n° 93-331 DC du 13 janvier 1994, « Loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseillers généraux ».*

² *Idem. Le Conseil considère d'ailleurs qu'« il ne lui appartient pas de rechercher si les objectifs que s'est assigné le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies ».*

- La loi n° 94-590 du 15 juillet 1994 a reporté de trois mois les élections municipales de 1995 afin d'écartier toute difficulté dans l'organisation de l'élection présidentielle de la même année ;

- La loi n° 96-89 du 6 février 1996 a reporté de deux mois le renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française en vue d'éviter que ce renouvellement ne vienne perturber l'examen, par le Parlement, d'une réforme statutaire de cette collectivité ;

- La loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 a reporté de onze semaines l'organisation des élections législatives, afin qu'elles aient lieu après l'élection du Président de la République ;

- La loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 a prorogé d'un an le mandat des conseillers municipaux, des conseillers généraux et des sénateurs renouvelables en 2007 afin de permettre le bon déroulement des élections présidentielles et législatives prévues la même année.

Telle qu'elle résulterait de la proposition de loi de M. del Picchia, l'augmentation de la durée des mandats des conseillers de l'AFE serait ainsi conforme à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

B. LA NÉCESSITÉ DE DÉCONNECTER LES ENJEUX NATIONAUX DES ENJEUX LOCAUX

Par-delà ces considérations juridiques, votre commission a estimé que **la solution proposée par notre collègue del Picchia était, sur le fond, la plus pertinente.**

En premier lieu, s'il est probable que la concomitance des élections à l'AFE et des élections législatives entraînerait, comme le soutient notre collègue Christian Cointat, une augmentation de la participation électorale, votre commission a considéré que **ce phénomène ne serait que temporaire et superficiel** : elle a jugé que l'AFE ne serait pas valorisée par l'organisation simultanée de l'élection de ses conseillers et de celle des députés des Français établis hors de France, mais « camouflée » par cette échéance, toute l'attention des électeurs étant focalisée sur le scrutin législatif. Ainsi, loin d'accroître la visibilité de l'AFE, de renforcer sa notoriété et de la rapprocher des électeurs, la concomitance de ces deux scrutins serait une source d'obscurité pour les citoyens.

En outre, votre commission a considéré que l'organisation simultanée des élections législatives et des élections à l'AFE **brouillerait les enjeux respectifs de chacun de ces scrutins** -alors même que les enjeux en cause sont extrêmement différents, puisque l'élection des conseillers à l'AFE s'apparente à une élection locale, tandis que les élections législatives sont de nature nationale. Or, non seulement votre commission des lois a, par le passé, continûment plaidé en faveur d'une **déconnection entre les enjeux nationaux et les enjeux locaux** et tenté d'éviter, dans la mesure du possible toute confusion entre eux, mais surtout l'importance de cet impératif a été, à

plusieurs reprises, soulignée par le Conseil d'État¹ et par le Conseil constitutionnel : dans ses observations sur les échéances électorales de 2007, ce dernier avait ainsi appelé le Parlement à modifier le calendrier électoral pour éviter une « *concentration de scrutins* » qui aurait pu mettre à mal la clarté des enjeux portés par chaque élection².

L'organisation des élections à l'AFE en 2013 et en 2016 présenterait ainsi l'avantage de les inscrire dans **deux « années blanches »** d'un point de vue électoral, ce qui renforcerait la visibilité de ce scrutin.

Votre rapporteur souligne d'ailleurs que cette solution **a reçu l'assentiment de la majorité des membres de l'AFE**, qui s'est prononcée en faveur d'un report de ses élections lors de l'assemblée plénière de septembre dernier.

Enfin et surtout, les auditions menées par votre rapporteur ont fait apparaître que **l'organisation simultanée des élections à l'AFE et du premier tour des élections législatives poserait de lourds problèmes matériels** et semble impossible à mettre en œuvre en pratique. En effet, cette option obligerait l'administration consulaire à mettre en place des bureaux de vote séparés pour chaque élection, et donc à doubler le nombre de bureaux (et, en conséquence, le nombre de personnes nécessaires à la surveillance des élections). Or, selon le ministère des Affaires étrangères, les administrations consulaires ne disposent pas d'un nombre de fonctionnaires suffisant pour assurer l'ouverture d'un nombre aussi important de bureaux de vote : selon les estimations du gouvernement, il sera en effet nécessaire d'ouvrir 590 bureaux par tour de scrutin, si bien que près de 1 200 bureaux devraient être ouverts simultanément à travers le monde si les élections à l'AFE étaient organisées en même temps que le premier tour des élections des députés des Français établis hors de France.

*

* *

Fort de ces observations, **votre commission des lois vous propose d'adopter** la proposition de loi de notre collègue Robert del Picchia **sans modification**.

¹ Dans un avis d'Assemblée du 30 janvier 1997 (n° 360233), le Conseil d'État relevait en effet que la concomitance de scrutins nationaux et de scrutins locaux comportait « des risques de confusion dans l'esprit des électeurs et d'interférence entre les campagnes » : il avait donc considéré que la volonté de distinguer les élections nationales des élections locales constituait un motif d'intérêt général susceptible de provoquer une modification du calendrier électoral.

² Observations du 7 juillet 2005 sur les échéances électorales de 2007.

EXAMEN EN COMMISSION MERCREDI 12 JANVIER 2011

La commission examine ensuite le rapport de M. Jean-Jacques Hiest et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 146 (2009-2010), présentée par M. Robert del Picchia, tendant à proroger le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Les Français établis à l'étranger sont de plus en plus nombreux : ils sont aujourd'hui 2,3 millions, installés tantôt pour de courtes durées, tantôt de manière permanente.

M. Richard Yung. – Un million d'entre eux sont inscrits sur les listes consulaires.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Dans ce contexte, l'Assemblée des Français de l'étranger joue un rôle très important. Ses compétences se sont élargies : elle élit les sénateurs des Français de l'étranger, rend un avis sur les textes concernant nos compatriotes établis hors de France, représente ces derniers dans diverses institutions et organismes publics, comme le Conseil économique, social et environnemental ou la Caisse des Français de l'étranger. Ses membres sont élus au suffrage universel direct depuis 1982. Anciennement nommée « Conseil supérieur des Français de l'étranger », elle a été rebaptisée en 2004. Le nombre de personnalités qualifiées en son sein a diminué : les membres élus sont désormais 155 sur 179, à l'issue de la révision de la carte électorale qui a augmenté le nombre de circonscriptions. L'Assemblée est renouvelée par moitié tous les trois ans ; dans les circonscriptions désignant trois conseillers ou plus, ceux-ci sont élus au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel ; ailleurs le scrutin majoritaire prévaut.

Rares sont les pays où est organisée la représentation des nationaux vivant à l'étranger : c'est le cas de terres à forte tradition d'émigration, comme le Portugal, l'Italie ou l'Espagne. La France fait d'ailleurs figure de modèle en la matière.

Le taux de participation aux élections reste très faible, de l'ordre de 20 %. Pourtant les modalités de vote sont beaucoup plus souples qu'en métropole ou dans les collectivités d'outre-mer, puisque le vote par correspondance électronique est autorisé. Cela tient au défaut de notoriété de l'Assemblée et à l'interdiction de la propagande électorale.

M. Christian Cointat, arguant du fait que le taux de participation s'est élevé à 28 % en 1994, lorsque le scrutin eut lieu le même jour que les élections européennes, a déposé une proposition de loi tendant à rendre l'élection à l'AFE concomitante avec le premier tour des élections législatives. Mais cela conduirait à organiser cinq tours de scrutins en deux mois en 2012, et les services consulaires nous ont alertés sur les difficultés qui en résulteraient. En outre, on pourrait craindre que des candidats à la députation et à l'élection à l'AFE ne tirent parti du droit de propagande électorale pour les élections législatives. La proposition de loi de simplification du droit tend à résoudre ce problème en autorisant la propagande

électorale pour l'élection à l'AFE. Reste que le régime électoral n'est pas le même qu'aux législatives : le nombre de procurations autorisé diffère, ainsi que les modalités de vote. La nécessité de doubler le nombre de bureaux de vote créerait des problèmes d'organisation insurmontables et entraînerait des risques d'annulation.

Voilà pourquoi je me suis rangé à la proposition de loi de M. Robert del Picchia tendant à prolonger d'un an le mandat des conseillers ; les élections sénatoriales auraient ainsi lieu deux ans après les élections à l'AFE. Je crois d'ailleurs nécessaire de dissocier les enjeux nationaux et « locaux » : c'est le seul moyen de faire connaître l'AFE et ses compétences. Cet impératif a également été récemment rappelé par le Conseil constitutionnel.

Cette proposition de loi a rencontré un très large accord au sein de l'AFE, et je propose de l'adopter en l'état.

M. Richard Yung. – Notre réseau consulaire, dont les moyens diminuent, peine à organiser convenablement les élections. Le droit électoral est complexe, et les risques d'erreur nombreux. Dans l'état actuel des choses, trois élections et cinq tours de scrutin devraient se tenir en mai et juin 2012 : les deux tours de la présidentielle, les deux tours des législatives et l'élection de la moitié des conseillers de l'AFE.

Trois solutions sont envisageables : celle que propose M. Cointat -ne pas reporter la date des élections à l'AFE mais la rendre concomitante avec les élections législatives- ; reporter le scrutin de deux ans en le couplant avec l'élection des conseillers territoriaux de mars 2014, ce qui semblerait logique puisque l'AFE peut être assimilée à un conseil « local » des Français de l'étranger, mais risquerait de poser un problème constitutionnel, et paraît prématuré alors que l'évolution de l'AFE et le sort des futurs conseillers territoriaux sont encore incertains ; ou encore reporter d'un an les élections, comme le propose M. del Picchia. Cette dernière solution me semble la plus raisonnable.

M. Christophe-André Frassa. – Sur le fond, j'ai longtemps défendu l'idée de M. Cointat de coupler les élections à l'AFE aux élections législatives, afin de renforcer le taux de participation, comme en 1994 lorsque les élections européennes étaient organisées le même jour. L'AFE a adopté à l'unanimité le principe d'un report d'un an, et je me range à son avis. Mais je reste inquiet de la faible participation, d'autant plus que les consulats manquent de moyens humains et financiers pour informer nos compatriotes de la tenue des élections.

Sur la forme, il me paraît assez malvenu que le Parlement prenne l'initiative d'un report dû à l'incapacité de l'administration à organiser convenablement cinq tours de scrutin en 2012 ; pourquoi ne pas laisser le Gouvernement prendre ses responsabilités ?

Le couplage avec l'élection des conseillers territoriaux mérite réflexion. Reporter cette fois l'élection jusqu'en 2014 pourrait se heurter à un obstacle constitutionnel, mais il faudra peut-être revenir sur cette question lorsque les conseillers territoriaux seront élus pour la deuxième fois.

M. Bernard Frimat. – S'ils le sont jamais !

M. Christophe-André Frassa. – A mon âge, je garde espoir... Il faudrait aussi réfléchir à l'opportunité de renouveler l'AFE en une seule fois, ce qui limiterait les frais logistiques et de propagande.

M. Jean-Jacques Hiest, rapporteur. – Le rapport cite la jurisprudence sur le report d'élections. Le Conseil constitutionnel comme le Conseil d'Etat se montrent très réservés sur la concomitance d'élections différentes, estimant nécessaire que les électeurs puissent clairement identifier l'enjeu de chaque scrutin. Encore une fois, nous avons résolu certains problèmes à l'occasion de la proposition de loi de simplification du droit en autorisant la propagande électorale pour l'élection des conseillers de l'AFE, ce qui pourrait être de nature à faire augmenter la participation électorale.

La proposition de loi est adoptée à l'unanimité, sans modification.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Robert del Picchia, auteur de la proposition de loi

M. Christian Cointat, auteur de la proposition de loi n° 341 (2009-2010) relative aux élections à l'Assemblée des Français de l'étranger (contribution écrite)

Ministère de l'intérieur

M. Frédéric-Xavier Potier, chef du bureau des élections et études politiques

Ministère des affaires étrangères

Mme Odile Soupison, directrice adjointe des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
—	<p data-bbox="584 506 1011 629">Proposition de loi tendant à proroger le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger</p> <p data-bbox="743 696 852 719">Article 1^{er}</p> <p data-bbox="584 763 1011 909">Le renouvellement de la série B (Europe, Asie et Levant) des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger prévu en juin 2012 se déroulera en juin 2013.</p> <p data-bbox="743 976 852 999">Article 2</p> <p data-bbox="584 1043 1011 1189">Le renouvellement de la série A (Afrique, Amérique) des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger prévu en juin 2015 se déroulera en juin 2016.</p>	<p data-bbox="1050 506 1458 562"><i>La commission a adopté le texte de la proposition de loi sans modification.</i></p>