

N° 241

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 décembre 2020

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur l'organisation des élections consulaires en 2021,*

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

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.



## SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION .....	5
LES 16 PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS .....	7
L'ESSENTIEL.....	9
<b>I. UN CONSENSUS SEMBLE SE DÉGAGER POUR ORGANISER LES ÉLECTIONS CONSULAIRES EN MAI 2021.....</b>	<b>9</b>
A. LE REPORT DES ÉLECTIONS CONSULAIRES DE 2020 .....	9
1. <i>Un report des élections justifié par la situation sanitaire</i> .....	9
2. <i>La nécessité de mieux associer les élus à la gestion de la crise, y compris pendant         la période de report des élections</i> .....	12
B. UN OBJECTIF PARTAGÉ : ORGANISER LES ÉLECTIONS CONSULAIRES EN MAI 2021 .....	14
1. <i>Un relatif consensus chez les représentants des Français de l'étranger, malgré des         inquiétudes sur le déroulement de la campagne</i> .....	14
2. <i>La difficile gestion des « pics épidémiques »</i> .....	16
<b>II. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LES MODALITÉS DU SCRUTIN ET LES RÈGLES DE PROPAGANDE.....</b>	<b>17</b>
A. ADAPTER LES MODALITÉS DE VOTE AUX CONTRAINTES SANITAIRES.....	18
1. <i>Maintenir la possibilité d'un vote à l'urne et faciliter le vote par procuration</i> .....	18
2. <i>Poursuivre les efforts de sécurisation du vote par Internet</i> .....	20
3. <i>Organiser un vote par correspondance « papier »</i> .....	22
B. ADAPTER LA PROPAGANDE ÉLECTORALE AUX CONTRAINTES SANITAIRES ..	23
C. APPORTER LES ADAPTATIONS TECHNIQUES NÉCESSAIRES À LA BONNE TENUE DES ÉLECTIONS CONSULAIRES .....	26
1. <i>Prévoir une élection partielle lorsqu'aucun candidat ne s'est présenté aux élections         générales</i> .....	26
2. <i>Limiter les élections partielles pour les délégués consulaires</i> .....	27
3. <i>Prévoir un délai de « mise en conformité » pour l'inscription des conseillers des Français         de l'étranger sur les listes électorales</i> .....	27
EXAMEN EN COMMISSION.....	29
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES .....	35



## INTRODUCTION

**Les 3,5 millions de Français vivant à l'étranger ont été particulièrement touchés par la crise sanitaire** : certains sont restés dans des régions du monde où la circulation virale n'était pas maîtrisée, d'autres ont dû abandonner leur lieu de résidence pour revenir en France, au prix d'un parcours administratif semé d'embûches.

**Face à la gravité de la crise sanitaire, toutes les échéances démocratiques de nos compatriotes expatriés ont été reportées d'un an**, qu'il s'agisse des élections consulaires (qui devaient avoir lieu en mai 2020), de l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE, juin 2020) et des élections sénatoriales (septembre 2020).

Alors que de nombreuses interrogations subsistent sur l'organisation de ces scrutins en 2021, **les Français de l'étranger sont les grands oubliés du rapport du président Jean-Louis Debré<sup>1</sup>**, qui porte uniquement sur les élections régionales et départementales.

Certes, le comité de scientifiques doit rendre un rapport « *sur l'état de l'épidémie de covid-19 dans le monde et sur les risques sanitaires attachés à la tenue* » des élections consulaires<sup>2</sup>. Le Gouvernement devra ensuite remettre un rapport au Parlement pour expliciter les conséquences qu'il en tire. Il annoncera alors son intention, ou non, d'organiser les élections consulaires en mai 2021.

Ces rapports ne seront toutefois rendus que tardivement, quelques jours seulement avant la date fixée pour la publication du décret de convocation des électeurs, le 28 février 2021.

**Or, des sujets très concrets doivent être traités avec anticipation pour s'assurer du bon déroulement du scrutin.** Les questions restent d'ailleurs nombreuses : comment les candidats pourront-ils faire campagne ? Faut-il adapter les modalités de vote pour favoriser le vote à distance ? Quelles procédures mettre en œuvre dans les circonscriptions confrontées à des « pics épidémiques » ?

---

<sup>1</sup> « Quelle date et quelle organisation pour les élections régionales et départementales ? », rapport remis au Premier ministre le 13 novembre 2020.

<sup>2</sup> Article 21 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

**C'est dans cette démarche prospective que les trois rapporteurs - Jacky Deromedi, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte - ont mené leurs travaux.**

En l'espace d'un mois, ils ont entendu l'ensemble des parties prenantes : les représentants des Français de l'étranger, les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et les principaux acteurs du vote par Internet<sup>1</sup>. Ils ont également reçu des contributions spontanées de conseillers des Français de l'étranger.

**Si un consensus se dégage pour organiser les élections consulaires en mai 2021, les modalités de ce scrutin doivent être adaptées aux contraintes de la crise sanitaire.** Des mesures dérogatoires au droit commun doivent être prises, le scrutin de 2021 se déroulant dans un contexte sans précédent.

**Le rapport formule ainsi 16 propositions poursuivant deux objectifs complémentaires :**

**- dans un souci de santé publique, permettre aux Français de l'étranger de s'exprimer en toute sécurité lors des prochaines élections consulaires ;**

**- dans un souci de pluralisme, permettre aux candidats de faire pleinement campagne, en prévoyant de nouveaux moyens de propagande.**

---

<sup>1</sup> Soit l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), le président du Bureau de vote électronique (BVE) et le prestataire de la plateforme de vote par Internet (la société SCYTL).

## LES 16 PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

### LA REPRESENTATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER PENDANT LA CRISE SANITAIRE

1. **Mieux associer les conseillers des Français de l'étranger à la gestion de la crise sanitaire** et de ses conséquences économiques et sociales.
2. Prévoir, dans la loi du 22 juillet 2013, l'obligation pour les consulats de **consulter les conseils consulaires sur les aides sociales accordées**, en particulier lorsqu'elles servent à subventionner des structures associatives.
3. S'assurer, pour les **élections consulaires de mai 2021**, que les électeurs pourront s'exprimer en toute sécurité et que les candidats pourront faire campagne.
4. Mettre en place, dans chaque circonscription électorale et en liaison avec le conseil consulaire, un **plan de communication** avec des annonces dans un minimum de quatre médias différents encourageant à **l'inscription sur les listes électorales consulaires** et rappelant le rôle des conseils consulaires.

### L'ADAPTATION DES MODALITÉS DE VOTE AUX CONTRAINTES SANITAIRES

5. **Ouvrir un maximum de bureaux de vote** pour permettre aux Français de l'étranger de participer aux élections consulaires, en tenant compte des contraintes sanitaires de chaque pays.
6. **Faciliter le vote par procuration** en améliorant l'organisation des tournées consulaires et en sollicitant davantage les consuls honoraires de nationalité française, compétents pour établir les procurations.
7. **Poursuivre les procédures de vérification du vote par Internet** en organisant, en cas de difficulté majeure, un nouveau test grandeur nature (TGN).
8. **Organiser un vote par correspondance « papier » pour les prochaines élections consulaires**, en s'inspirant du dispositif prévu pour les élections législatives.

### L'ADAPTATION DE LA PROPAGANDE ÉLECTORALE AUX CONTRAINTES SANITAIRES

9. **Prévoir une prise en charge forfaitaire de l'État pour la création, par les candidats, d'outils de propagande numérique.**
10. **Intensifier la campagne de communication institutionnelle** pour informer les électeurs de la tenue des élections consulaires.
11. **Créer un « panneau électoral virtuel »** en publiant sur, un site Internet dédié, l'ensemble des professions de foi des candidats.

**12. Aider les candidats à diffuser leur propagande électorale**, en particulier dans les États où la liste électorale consulaire n'est pas rendue publique.

Permettre aux candidats de publier, au maximum deux fois par semaine, des informations et communications sur le « panneau électoral virtuel ».

**13. Rappeler l'interdiction d'utiliser la liste électorale consulaire à des fins commerciales, les contrevenants étant passibles de 15 000 euros d'amende.**

Créer une **procédure de signalement** permettant de « remonter » au Quai d'Orsay les abus constatés, afin d'en saisir le procureur de la République et la CNIL.

#### **L'AMÉLIORATION DU RÉGIME ÉLECTORAL DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

**14.** Organiser, dans un délai de trois ans, une **élection partielle** lorsqu'aucun candidat ne s'est présenté aux élections consulaires.

**15.** Revoir les conditions de remplacement des **délégués consulaires** en limitant les élections partielles aux sièges vacants dans les mois qui précèdent les élections sénatoriales.

**16.** Prévoir un **délai de mise en conformité** de trois mois pour les élus des Français de l'étranger qui s'inscrivent sur la liste électorale d'une commune française pour participer aux élections locales.

## L'ESSENTIEL

### I. UN CONSENSUS SEMBLE SE DÉGAGER POUR ORGANISER LES ÉLECTIONS CONSULAIRES EN MAI 2021

**Un relatif consensus semble se dégager pour tenir les élections consulaires en mai 2021, sous réserve de l'évolution de la situation sanitaire dans les différentes régions du monde.** Des adaptations sont toutefois nécessaires pour s'assurer du bon déroulement du scrutin.

#### A. LE REPORT DES ÉLECTIONS CONSULAIRES DE 2020

Si le report des élections prévues en 2020 était une nécessité, les rapporteurs déplorent que les conseillers des Français de l'étranger n'aient, pendant cette période, pas été suffisamment associés à la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales.

#### 1. Un report des élections justifié par la situation sanitaire

Prévues par la loi du 22 juillet 2013<sup>1</sup>, les élections consulaires se sont tenues pour la première fois les 24 et 25 mai 2014.

**Ce scrutin est particulièrement complexe à organiser : tout autour du globe, 443 conseillers des Français de l'étranger sont élus au suffrage universel direct.** Ils représentent nos compatriotes expatriés dans les conseils consulaires, qui se réunissent auprès de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire.

Dans les circonscriptions les plus peuplées, 68 délégués consulaires sont élus en même temps que les conseillers des Français de l'étranger afin de compléter le collège électoral des élections sénatoriales.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-659 relative à la représentation des Français établis hors de France.

### Les élections consulaires en chiffres

- **1,36 million d'électeurs inscrits** sur la liste électorale consulaire ;
- **443 conseillers des Français de l'étranger** et **68 délégués consulaires** élus pour une durée de six ans ;
- **130 circonscriptions consulaires**, comptant entre un et neuf conseillers des Français de l'étranger ;
- **479 bureaux de vote**, répartis sur 366 sites (*pour les élections consulaires de mai 2020, finalement reportées*) ;
- **2 modalités de vote** : le vote à l'urne et le vote par Internet.

Les élections consulaires ont une influence directe sur deux autres scrutins : **l'élection des 90 membres de l'AFE** (élus par et parmi les conseillers des Français de l'étranger) et **l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France** (dont le collège électoral est composé à 83 % de conseillers des Français de l'étranger)<sup>1</sup>.

**En raison de la crise sanitaire, les élections consulaires prévues en mai 2020 ont été reportées en juin 2020<sup>2</sup> puis en mai 2021<sup>3</sup>.** Les candidatures et les procurations déjà enregistrées pour le scrutin de mai 2020 ont été annulées en conséquence.

Comme la commission des lois l'avait constaté au printemps 2020, « *l'épidémie évoluant de manière différenciée à travers le monde, certaines régions pouvaient connaître des pics ou des rebonds d'ici juin 2020, ce qui a d'ailleurs été le cas en Amérique du Nord et en Amérique du Sud* »<sup>4</sup>. Le contexte sanitaire imposait donc de modifier le calendrier électoral.

Le report de l'élection des conseillers des Français de l'étranger a également entraîné celui de l'élection des membres de l'AFE et de six sénateurs de la série 2<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Le Sénat compte 12 sénateurs représentant les Français de l'étranger, répartis à parité entre la série 1 (6 sénateurs élus en septembre 2017) et la série 2 (6 sénateurs dont l'élection était prévue en septembre 2020 avant d'être reportée en septembre 2021).

<sup>2</sup> Article 21 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

<sup>3</sup> Article 13 de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

<sup>4</sup> « Mieux organiser la Nation en temps de crise », rapport d'information n° 609 (2019-2020) fait au nom de la commission des lois du Sénat par la mission de contrôle sur les mesures liées à l'épidémie de covid-19.

<sup>5</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020 portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

**Les élections consulaires sont aujourd’hui prévues les 29 et 30 mai 2021.** Le comité de scientifiques<sup>1</sup> doit toutefois remettre un rapport avant le 23 février 2021 afin d’apprécier les risques sanitaires attachés à la tenue du scrutin. Le Gouvernement présentera ensuite un rapport au Parlement pour annoncer son intention, ou non, d’organiser le scrutin.

**En tout état de cause, un nouveau report des élections consulaires impliquerait une nouvelle intervention du législateur.**

**Le calendrier prévisionnel des élections consulaires de 2021**

- Avant le 23 février : remise du rapport du comité de scientifiques et d’un rapport du Gouvernement au Parlement ;

- **Avant le 28 février : publication du décret de convocation des électeurs** (si la situation sanitaire le permet) ;

Dans l’hypothèse où le scrutin serait maintenu :

- 21 mars : délai limite pour le dépôt des candidatures ;

- 17 mai : début de la campagne électorale « officielle » ;

- 21 mai - 26 mai : vote par Internet ;

- **29 mai : vote à l’urne dans la zone « Amérique et Caraïbes » ;**

- **30 mai : vote à l’urne dans les autres circonscriptions ;**

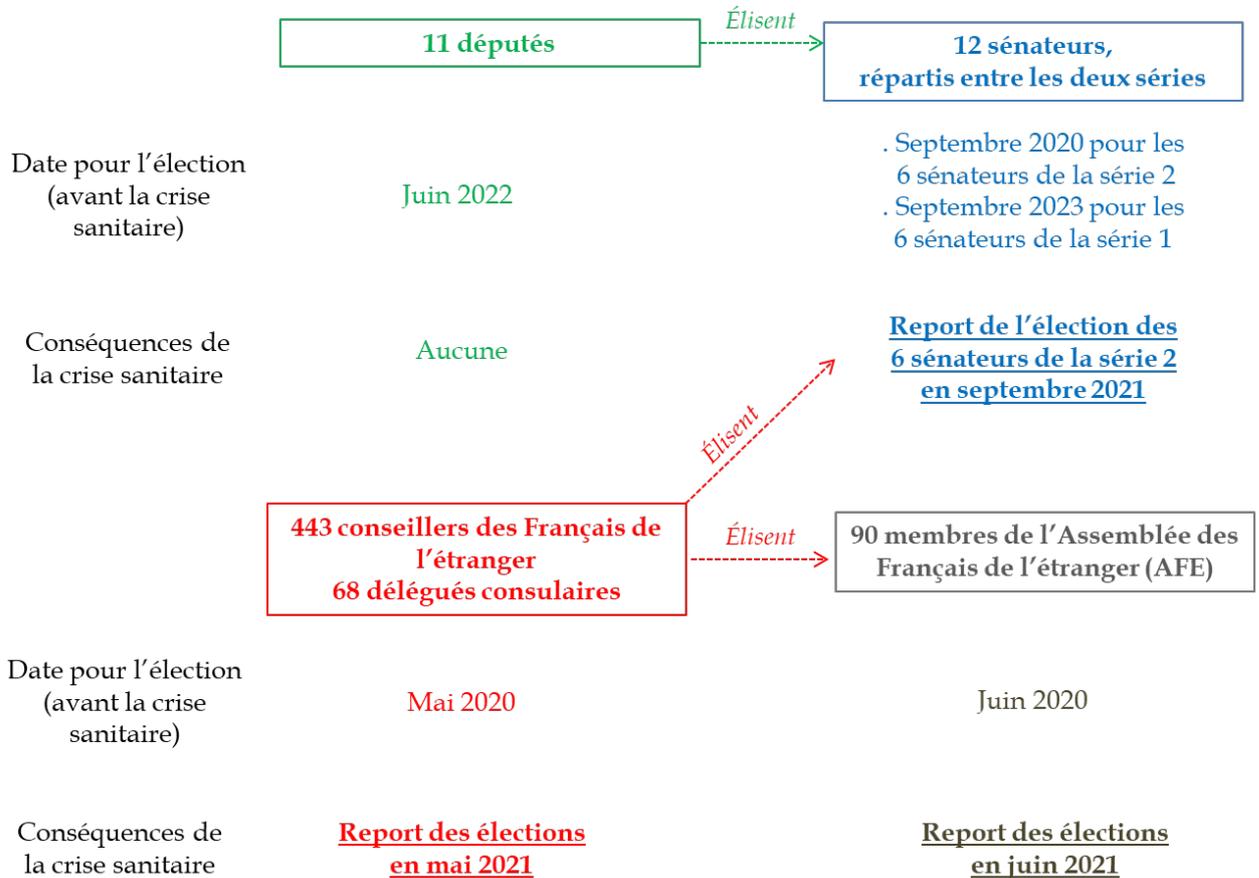
- 10 juin : délai limite pour le dépôt des recours.

**L’élection des membres de l’AFE aurait lieu en juin 2021 et celle des six sénateurs de la série 2 représentant les Français de l’étranger en septembre 2021.**

---

<sup>1</sup> *Le comité de scientifiques se réunit pendant l’état d’urgence sanitaire ainsi que pendant le régime organisant la sortie de ce dernier. Il rend « périodiquement des avis sur l’état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s’y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme » (article L. 3131-19 du code de la santé publique).*

## Les conséquences de la crise sanitaire sur la représentation des Français de l'étranger



Source : commission des lois du Sénat

## 2. La nécessité de mieux associer les élus à la gestion de la crise, y compris pendant la période de report des élections

Les conseils consulaires et l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) ont continué de fonctionner pendant la crise sanitaire, le plus souvent par audio ou visioconférence.

### La session de l'AFE en octobre 2020

L'AFE s'est réunie dans un **format « mixte »** : certains conseillers étaient présents à Paris, d'autres suivaient les débats par audio ou visioconférence.

**Les conseillers participant à distance ont pu prendre part aux votes.** Les textes examinés ont été envoyés en amont des réunions afin de permettre à chacun d'exercer son droit d'amendement.

Certaines **difficultés techniques** ont toutefois été observées, notamment lors des réunions de commission. Pour Bruno Dell'Aquila, vice-président de l'AFE, « *il faudrait absolument que [le ministère de l'Europe et des affaires étrangères] puisse se doter d'un réseau de visioconférence sécurisé qui permette de travailler* ».

**Malgré leur engagement, les conseillers des Français de l'étranger ne sont pas suffisamment associés à la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales.** Pour Martine Schoeppner, vice-présidente de l'AFE, « *le strict nécessaire est fait. L'information est inexistante* »<sup>1</sup>.

Cette situation s'explique par **le manque de ressources des consulats**, qui s'inscrit dans un contexte de réduction de leurs moyens matériels et humains depuis plusieurs années. Le télétravail des agents a été particulièrement difficile à organiser, comme l'a souligné François Barry Delongchamps, président de l'Union des Français de l'étranger (UFE).

Des difficultés pratiques ont ainsi émergé. Dans l'impossibilité de se rendre jusqu'à leur consulat, les conseillers des Français de l'étranger se sont prononcés sur la répartition des bourses scolaires sans avoir accès à certaines informations confidentielles qui ne pouvaient pas être transmises par voie électronique.

**Sur le fond, les rapporteurs déplorent que le Gouvernement n'ait pas associé les conseillers des Français de l'étranger à la mise en œuvre du plan d'urgence destiné à nos compatriotes expatriés.**

Annoncé en avril 2020, ce plan comprend une enveloppe de 50 millions d'euros pour apporter une aide sociale aux expatriés les plus en difficulté ainsi qu'aux associations s'engageant dans des démarches de solidarité. Ses critères de répartition sont toutefois restés opaques, donnant l'impression qu'ils variaient d'un poste consulaire à l'autre.

---

<sup>1</sup> Source : réponse écrite au questionnaire des rapporteurs, transmise en amont de l'audition.

Les conseillers des Français de l'étranger n'ont pas été consultés sur la mise en œuvre du plan, alors que leurs « retours de terrain » auraient permis de mieux appréhender les besoins. Résultat de ce défaut de consultation : le plan d'urgence est trop peu mobilisé par nos compatriotes expatriés, car trop peu connu.

**Proposition n° 1 : Mieux associer les conseillers des Français de l'étranger à la gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales.**

Les lacunes observées pendant la crise sanitaire doivent permettre d'améliorer, sur le long terme, la représentation des Français de l'étranger.

Pour une plus grande transparence, les conseils consulaires devraient être consultés sur les aides sociales accordées par les postes consulaires, en particulier lorsqu'elles servent à subventionner des structures associatives. L'administration aurait l'obligation d'informer le conseil consulaire lorsqu'elle ne retient pas ses propositions.

**Proposition n° 2 : Prévoir, dans la loi du 22 juillet 2013, l'obligation pour les consulats de consulter les conseils consulaires sur les aides sociales accordées, en particulier lorsqu'elles servent à subventionner des structures associatives.**

## **B. UN OBJECTIF PARTAGÉ : ORGANISER LES ÉLECTIONS CONSULAIRES EN MAI 2021**

### **1. Un relatif consensus chez les représentants des Français de l'étranger, malgré des inquiétudes sur le déroulement de la campagne**

Lors des auditions menées par les rapporteurs, les représentants de l'AFE, de l'Union des Français de l'étranger (UFE) et de Français du monde (ADFE) se sont exprimés en faveur du maintien des élections consulaires en mai 2021, sous réserve de l'évolution de la situation sanitaire.

La direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) du Quai d'Orsay a confirmé avoir « lancé les préparatifs pour l'organisation des élections consulaires dans le cadre législatif et réglementaire en vigueur »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Source : réponse écrite au questionnaire des rapporteurs, transmise par la DFAE à l'issue de son audition.

**En tout état de cause, la démocratie ne peut pas rester confinée, les élections consulaires ayant déjà été reportées d'une année.**

Ce scrutin, le deuxième depuis 2014, représente également **une nouvelle étape pour la représentation de nos compatriotes expatriés** : à compter des prochaines élections, les conseils consulaires seront présidés par un conseiller des Français de l'étranger et non plus par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire<sup>1</sup>. Il s'agit d'une avancée majeure, résultant d'une proposition du Sénat.

**Un nouveau report des élections consulaires pourrait d'ailleurs soulever des difficultés sur le plan constitutionnel**, même si cette question n'est pas définitivement tranchée.

#### **Les difficultés juridiques soulevées par un nouveau report des élections consulaires**

Certes, le Conseil constitutionnel a déjà admis deux reports successifs pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, dans l'attente d'une réforme de l'institution<sup>2</sup>.

Sur le fondement de **l'article 3 de la Constitution**<sup>3</sup>, il a toutefois rappelé que les électeurs devaient « *exercer selon une périodicité raisonnable leur droit de suffrage* »<sup>4</sup>.

**En l'espèce, le juge constitutionnel pourrait considérer que l'administration disposait d'un délai suffisant pour adapter l'organisation des élections consulaires aux contraintes sanitaires, et donc censurer tout nouveau report.**

Un tel report remettrait également en cause **l'élection des membres de l'AFE** (prévue en juin 2021) **et l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France** (prévue en septembre 2021).

En juillet dernier, le Conseil constitutionnel a admis le report de l'élection de ces sénateurs – initialement prévue en septembre 2020 – afin qu'ils « *ne soient pas désignés par un collègue en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal* »<sup>5</sup>.

**Sur le terrain, les candidats aux élections consulaires s'interrogent néanmoins sur les conditions d'organisation de la campagne électorale.** Cette dernière risque d'être réduite à sa plus simple expression, en raison

<sup>1</sup> Article 111 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 6 juin 2013, Loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français à l'étranger, décision n° 2013-671 DC.

<sup>3</sup> L'article 3 de la Constitution dispose, notamment, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Le suffrage « est toujours universel, égal et secret ».

<sup>4</sup> Conseil constitutionnel, 6 décembre 1990, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, décision n° 90-280 DC.

<sup>5</sup> Conseil constitutionnel, 30 juillet 2020, Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France, décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020.

des interdictions de circulation et de rassemblement mises en place dans les différents États.

Des mesures d'adaptation sont donc indispensables pour permettre aux candidats de faire valoir leurs arguments (voir *infra*).

**Proposition n° 3 : S'assurer, pour les élections consulaires de mai 2021, que les électeurs pourront s'exprimer en toute sécurité et que les candidats pourront faire campagne.**

Les élections de 2021 seront les premières élections « locales » se déroulant avec le répertoire électoral unique (REU). Les Français installés à l'étranger pourront ainsi s'inscrire sur la liste électorale consulaire jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin<sup>1</sup>, ce que beaucoup ignorent.

L'enjeu de la participation étant majeur, il est proposé de mettre en place, en lien avec les conseils consulaires, un **plan de communication** encourageant l'inscription sur les listes électorales.

**Proposition n° 4 : Mettre en place, dans chaque circonscription électorale et en liaison avec le conseil consulaire, un plan de communication avec des annonces dans un minimum de quatre médias différents encourageant à l'inscription sur les listes électorales consulaires et rappelant le rôle des conseils consulaires.**

## **2. La difficile gestion des « pics épidémiques »**

Lors des auditions, la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) a indiqué qu'elle examinait la possibilité d'**un report partiel des élections consulaires pour les pays confrontés à un « pic épidémique » au printemps 2021.**

Le scrutin pourrait être reporté de quelques semaines dans ces seules circonscriptions, notamment si les autorités locales « *décident de mesures strictes de confinement [et d']interdire tout déplacement et l'ouverture des*

---

<sup>1</sup> Article 6 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.

bureaux de vote »<sup>1</sup>. Ce dispositif s'inspirerait de celui mis en œuvre en octobre 2020 pour les élections municipales en Guyane<sup>2</sup>.

#### **Le dispositif envisagé par le Gouvernement : les interrogations qui subsistent**

Un report partiel des élections consulaires **nécessiterait une nouvelle loi**, qui serait adoptée quelques semaines seulement avant le scrutin.

À ce stade, au moins **trois interrogations** subsistent :

**1. Quels seraient les critères sanitaires pris en compte pour reporter les élections dans certaines circonscriptions et selon quelle procédure** (avis préalable du comité de scientifiques, information du Parlement, etc.) ?

**2. Quel serait le nombre maximal de circonscriptions concernées par ce report ?**

Par définition, le régime dérogatoire ne pourrait couvrir qu'**une minorité de conseillers des Français de l'étranger**, au risque de remettre en cause l'ensemble du scrutin.

Sur le plan statistique, la DFAE rappelle que les 27 circonscriptions comportant le plus d'électeurs – qui se situent majoritairement en Europe et en Amérique du Nord – élisent 231 conseillers des Français de l'étranger et délégués consulaires, soit 44 % du total. À l'inverse, les 20 circonscriptions les moins peuplées élisent 20 conseillers et délégués, soit 3,8 % du total.

**3. Quelles seraient les conséquences d'un report partiel des élections consulaires sur l'Assemblée des Français de l'étranger ?**

Deux options peuvent être envisagées :

- attendre l'élection de l'ensemble des conseillers des Français de l'étranger pour élire les membres de l'AFE ;

- ou réunir l'AFE sous un format « hybride », en présence de conseillers élus en 2021 et de conseillers élus en 2014 mais dont le mandat serait prolongé en raison de la crise sanitaire.

## **II. LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LES MODALITÉS DU SCRUTIN ET LES RÈGLES DE PROPAGANDE**

Les règles des élections consulaires doivent être adaptées pour tenir compte de la situation sanitaire, notamment en ce qui concerne les modalités de vote et la propagande électorale.

<sup>1</sup> Source : réponse écrite au questionnaire des rapporteurs, transmise par la DFAE à l'issue de son audition.

<sup>2</sup> Article 17 de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 précitée. Dans cette collectivité d'outre-mer et contrairement au reste du territoire national, le second tour des élections municipales n'a pas pu se dérouler le 28 juin 2020. Une nouvelle élection à deux tours a été organisée en octobre 2020.

## A. ADAPTER LES MODALITÉS DE VOTE AUX CONTRAINTES SANITAIRES

Les deux modalités de vote prévues pour les élections consulaires – le vote à l’urne et le vote par Internet<sup>1</sup> – doivent être maintenues. Les rapporteurs proposent d’en ajouter une troisième : le vote par correspondance « papier », que les Français de l’étranger pratiquent déjà pour les élections législatives.

### **1. Maintenir la possibilité d’un vote à l’urne et faciliter le vote par procuration**

**Pour permettre à chaque électeur de s’exprimer, le vote à l’urne doit être maintenu dans l’ensemble des 130 circonscriptions consulaires.**

Le vote à distance s’inscrit, en effet, en complémentarité des bureaux de vote et n’a pas vocation à les remplacer. D’après les informations recueillies par les rapporteurs, **14,5 % des électeurs n’ont pas transmis leur adresse électronique à l’administration et ne peuvent donc pas voter par Internet**. Ce taux atteint même 61,7 % des électeurs à Sanaa, 48,1 % à Pondichéry et 49,5 % à Moroni.

**Un protocole sanitaire très strict devra être mis en place dans les bureaux de vote**, en suivant l’exemple du second tour des élections municipales du 28 juin 2020 (limitation du nombre de personnes présentes, port du masque obligatoire, mise à disposition de gel hydroalcoolique, etc.).

De même, **les horaires d’ouverture des bureaux de vote pourraient être adaptés aux circonstances locales**, pour tenir compte des éventuels couvre-feux.

La liste des bureaux de vote sera déterminée par arrêté en mars 2021, en fonction des « remontées » de chaque poste consulaire.

**Les rapporteurs invitent l’administration à ouvrir un maximum de bureaux de vote** pour assurer le bon déroulement du scrutin, tout en tenant compte des contraintes sanitaires de chaque circonscription<sup>2</sup>.

**Proposition n° 5 : Ouvrir un maximum de bureaux de vote pour permettre aux Français de l’étranger de participer aux élections consulaires, en tenant compte des contraintes sanitaires de chaque pays.**

<sup>1</sup> Article 22 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée.

<sup>2</sup> À titre de comparaison, 479 bureaux de vote – répartis sur 366 sites – étaient prévus pour les élections consulaires de mai 2020, finalement reportées.

**Le recours aux procurations est déjà facilité pour les Français de l'étranger** : le mandataire, qui reçoit procuration, peut disposer de trois procurations<sup>1</sup>, contre une seule sur le territoire national. Le mandant, qui donne procuration, peut faire sa demande à partir d'un formulaire disponible en ligne, sur le site *service-public.fr*.

La dématérialisation de la procédure n'est toutefois pas complète : pour contrôler l'identité du mandant, ce dernier doit **comparaître devant le chef de poste consulaire ou l'agent ayant reçu sa délégation**. L'électeur doit ainsi se déplacer jusqu'au consulat de sa circonscription, qui peut être éloigné de plusieurs centaines de kilomètres de son domicile.

Des **tournées consulaires** sont mises en place pour répondre à cette difficulté : un agent diplomatique se déplace dans la circonscription pour recueillir les procurations des électeurs.

**L'organisation de ces tournées n'est toutefois pas satisfaisante**. Martine Schoepner, vice-présidente de l'AFE, a mentionné l'exemple des élections de mai 2020, finalement reportées : en Allemagne, « *le consulat a envoyé une personne pendant deux heures plusieurs semaines avant le scrutin. Il fallait prendre rendez-vous mais les gens n'étaient pas avertis [car] tout le monde ne va pas sur le site [du consulat] tous les matins. Le lieu était [...] en dehors de la ville, donc difficilement accessible pour les gens qui travaillent* »<sup>2</sup>.

**Les rapporteurs invitent donc l'administration à communiquer davantage sur les tournées consulaires et à revoir leur organisation, en particulier en invitant en amont les personnes à faire une demande de procuration en ligne et à tenir compte des demandes enregistrées pour programmer les tournées consulaires.**

De même, les postes consulaires doivent davantage s'appuyer sur **les consuls honoraires de nationalité française**<sup>3</sup>, compétents pour recueillir les procurations.

**Proposition n° 6 : Faciliter le vote par procuration en améliorant l'organisation des tournées consulaires et en sollicitant davantage les consuls honoraires de nationalité française, compétents pour établir les procurations.**

<sup>1</sup> Article 15 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée.

<sup>2</sup> Source : réponse écrite au questionnaire des rapporteurs, transmise en amont de l'audition.

<sup>3</sup> Les consuls honoraires exercent des fonctions de représentation, d'appui au rayonnement international de la France et d'assistance aux Français résidant à l'étranger ou de passage. Nommés pour une durée de cinq ans renouvelable, ils accomplissent leur mission bénévolement.

## 2. Poursuivre les efforts de sécurisation du vote par Internet

Alors que l'épidémie de covid-19 rend plus que jamais nécessaire le vote par Internet pour les Français de l'étranger, ce dispositif a suscité deux types d'interrogations.

D'une part, le prestataire, la société SCYTL, a été placé en redressement judiciaire en mai 2020. D'autre part, les risques de piratage ont conduit le ministre des affaires étrangères à annuler le recours au vote par Internet pour les élections législatives de 2017.

**Au regard des informations recueillies par les rapporteurs, les conditions semblent toutefois réunies pour recourir au vote par Internet pour les élections consulaires de mai 2021.**

Sur le plan économique, le tribunal de commerce de Barcelone a approuvé, le 22 octobre 2020, **le rachat de la société SCYTL par le groupe international Paragon**. Ce dernier a confirmé son intention d'honorer l'ensemble des engagements de SCYTL.

Le contrat signé avec le Gouvernement français a été prolongé, par **avenant**, jusqu'en juin 2021, pour tenir compte du report des élections consulaires. Pour l'année 2021, son coût prévisionnel s'élève à 618 826 euros HT, dont 447 000 euros induits par le report du scrutin (72 %) et 171 826 euros pour son organisation (28 %).

### Coût de la plateforme de vote électronique depuis 2016

(en euros HT)

2016	2017*	2018	2019	2020	2021	Total
1 508 000	556 929	590 000	476 391	430 099	618 826	4 180 245

Source : DFAE

\* Annulation du recours au vote par Internet pour les élections législatives

**S'agissant de la sécurité du dispositif, la plateforme de vote a été homologuée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères en janvier 2020, avec l'accord de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).**

Entendu par les rapporteurs, Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI, a confirmé que le projet est aujourd'hui mieux maîtrisé qu'en 2017. Il est désormais suivi par une équipe de six personnes du Quai d'Orsay, qui peut s'appuyer sur les informaticiens du ministère.

Le directeur général de l'ANSSI a également attesté des améliorations apportées à la plateforme de vote en ligne : la cryptographie a été revue et des procédures plus robustes sont désormais prévues pour lutter contre les tentatives d'intrusion.

Marc Pichon de Vendeuil, président du bureau de vote électronique (BVE), a confirmé que **les tests grandeur nature (TGN) s'étaient déroulés convenablement, même si des difficultés subsistent pour la réception des codes d'identification.**

#### **Les tests grandeur nature (TGN) organisés en 2019**

Plus de 12 000 électeurs s'étaient portés volontaires pour participer aux TGN. En pratique, 3 408 électeurs ont pris part au premier TGN de juillet 2019 et 4 302 au second TGN de novembre 2019.

**La principale difficulté porte sur la réception des codes de connexion**, qui sont transmis à l'électeur *via* deux canaux complémentaires : un courriel pour l'identifiant et un SMS pour le mot de passe.

La procédure d'envoi des courriels a été améliorée entre les deux tests : moins de 2 % des participants n'ont pas reçu de message lors du second TGN (contre près de 20 % lors du premier).

**L'envoi des SMS reste plus difficile : le taux d'échec s'est élevé à 14,87 % lors du second TGN, un chiffre stable par rapport au premier test (15,32 %).** Ce problème s'explique par des différences de caractères entre les alphabets et par les restrictions mises en place par les opérateurs locaux de téléphonie.

D'après la DFAE, « *aucun incident de sécurité n'a été détecté sur les serveurs centraux durant les opérations* ». Les tests de vulnérabilité – qui ont été effectués par une société de conseil avant et pendant le vote – « *ont démontré la robustesse du système* »<sup>1</sup>.

**À l'issue du second TGN, 84,2 % des participants ont déclaré qu'ils n'avaient pas rencontré de difficultés pour voter.**

D'ici les élections consulaires de 2021, seules des modifications mineures seront apportées à la plateforme de vote, notamment pour actualiser les dates du scrutin et prendre en compte la nouvelle charte graphique de l'État.

**Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères procédera à de nouveaux tests fonctionnels (« recettes ») pour s'assurer du bon fonctionnement du dispositif. En cas de difficulté majeure, un nouveau test grandeur nature devra être envisagé, comme l'a souligné le directeur général de l'ANSSI lors de son audition devant les rapporteurs.**

**Proposition n° 7 : Poursuivre les procédures de vérification du vote par Internet en organisant, en cas de difficulté majeure, un nouveau test grandeur nature (TGN).**

<sup>1</sup> Source : réponse écrite au questionnaire des rapporteurs, transmise par la DFAE à l'issue de son audition.

### 3. Organiser un vote par correspondance « papier »

**Lors des auditions des rapporteurs, l'ensemble des représentants des Français de l'étranger ont soutenu l'instauration d'un vote par correspondance « papier » pour les prochaines élections consulaires.**

Certes, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères rappelle les difficultés soulevées par cette modalité de vote : défaillances de certains systèmes postaux (en particulier dans un contexte de crise sanitaire), coûts financiers (près d'un million d'euros pour les élections législatives de 2017) et risques plus élevés de nullité (près d'un quart des bulletins en 2017).

Néanmoins, le vote postal peut représenter **une véritable solution pour les électeurs qui habitent à plusieurs centaines de kilomètres des bureaux de vote et qui ne peuvent pas voter par Internet** (difficultés pour maîtriser l'outil informatique, accès limité à Internet, problèmes de réception des codes de connexion à la plateforme de vote, *etc.*). L'administration dispose d'ailleurs de toutes les adresses postales des électeurs, contrairement aux adresses électroniques (voir *supra*).

**Le vote par correspondance « papier » est, en outre, bien connu des Français de l'étranger** : 28 800 plis ont été transmis aux consulats pour les élections législatives de 2017, dont 14 814 pour le premier tour et 14 014 pour le second. Si le nombre de bulletins nuls appelle à simplifier la procédure, il ne « disqualifie » pas, à lui seul, cette modalité de vote.

#### L'organisation du vote par correspondance « papier »

L'organisation du vote postal serait facilitée par le mode de scrutin des élections consulaires :

- le scrutin ne compte qu'**un seul tour**, avec un calendrier suffisamment « confortable » pour permettre l'envoi du matériel de vote<sup>1</sup> ;
- le matériel de vote serait transmis aux seuls électeurs ayant **manifesté leur souhait de voter par correspondance**. Il serait **envoyé depuis le poste consulaire** le plus proche, ce qui réduirait les risques de défaillance postale ;
- les plis seraient réceptionnés en amont du scrutin, l'électeur n'ayant plus la possibilité de voter à l'urne. Ils seraient conservés dans **un lieu sécurisé du consulat**, sous la responsabilité du chef de poste.

Malgré certaines craintes, le risque de contentieux reste maîtrisé.

À ce jour, **un seul scrutin a été annulé à cause du vote postal** : il s'agit de l'élection législative de 2017 dans la circonscription couvrant l'Espagne, le Portugal, Monaco et Andorre. Cette annulation s'explique

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, les déclarations de candidature sont déposées 70 jours avant les élections consulaires, ce qui laisserait le temps à l'administration d'imprimer et d'envoyer les bulletins de vote correspondants.

toutefois par **une série de dysfonctionnements de l'administration** (erreurs dans le traitement informatique des demandes de vote par correspondance, retards dans l'acheminement du matériel de vote, *etc.*)<sup>1</sup>, combinée à un très faible écart de voix (60 voix sur un total de 16 185).

**Proposition n° 8 : Organiser un vote par correspondance « papier » pour les prochaines élections consulaires, en s'inspirant du dispositif prévu pour les élections législatives.**

### **B. ADAPTER LA PROPAGANDE ÉLECTORALE AUX CONTRAINTES SANITAIRES**

**La situation sanitaire risque de réduire la campagne électorale à sa plus simple expression** : l'organisation de réunions « en présentiel » est compromise dans la plupart des régions du monde.

Les élus s'inquiètent, à juste titre, de cette situation. Martine Schoeppner, vice-présidente de l'AFE, précise ainsi : « *En matière de propagande, peu de choses sont possibles puisque les candidats ne disposent d'aucun budget et [que] les postes [consulaires] leur enlèvent toute possibilité d'utilisation de locaux ; y compris lorsqu'il s'agit de locaux de droit local.* »<sup>2</sup> Un conseiller des Français de l'étranger ajoute : « *On ne pourra pas faire campagne, on ne pourra pas [réunir les électeurs] à cause de la crise sanitaire.* »

Certes, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères rappelle que « *les candidats ont la possibilité d'organiser des réunions virtuelles [...] : organisation de visites virtuelles ou d'un Facebook live spécial circonscription* »<sup>3</sup>.

Les candidats peuvent également se rendre physiquement au consulat pour demander **la liste électorale consulaire (LEC)**. Cette dernière comprend les noms, prénoms, **l'adresse postale** et, le cas échéant, **l'adresse électronique des électeurs**. Dans un souci de simplification, les postes consulaires la communiquent désormais par voie électronique, sous format *Excel*.

Lorsque les conditions sanitaires le permettront, les locaux diplomatiques et consulaires devront être mis à la disposition des candidats pour la tenue de leurs réunions, comme le prévoit l'article L. 330-6 du code électoral.

**Des inégalités risquent toutefois d'émerger entre les candidats, en fonction du budget qu'ils pourront consacrer à leur campagne.**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 2 février 2018, Élection législative dans la cinquième circonscription des Français établis hors de France, décision n° 2017-5052 AN.

<sup>2</sup> Source : réponse écrite au questionnaire des rapporteurs, transmise en amont de l'audition.

<sup>3</sup> Contribution écrite transmise aux rapporteurs.

Pour les élections consulaires, l'État ne finance que l'impression et l'acheminement des bulletins de vote ainsi que l'impression des affiches électorales<sup>1</sup>. Les autres dépenses sont à la charge des candidats<sup>2</sup>.

**Les contraintes sanitaires nécessitent donc d'aider les candidats à faire campagne, tout en respectant les règles fixées par le code électoral et l'égal accès à la propagande électorale.**

L'État pourrait ainsi prendre en charge les frais engagés par les candidats pour créer des **outils de propagande numérique**. À titre d'exemple, une somme forfaitaire pourrait être prévue par arrêté du ministre de l'Europe et des affaires étrangères pour la conception d'un site Internet. Les remboursements de l'État seraient plafonnés et conditionnés à la fourniture, par le candidat, des factures correspondantes.

**Proposition n° 9 : Prévoir une prise en charge forfaitaire de l'État pour la création, par les candidats, d'outils de propagande numérique.**

Plus que jamais, **l'administration doit remplir son devoir d'information** auprès des électeurs sur les conditions d'organisation des élections consulaires.

En l'état du droit, elle avertit les électeurs de la date de l'élection au moins 50 jours avant le scrutin<sup>3</sup>. Cette information se résume toutefois à l'envoi d'un courriel ou, à défaut, d'un courrier postal.

**Au regard des conséquences de la crise sanitaire sur la campagne électorale, les rapporteurs invitent l'administration à intensifier cette communication institutionnelle en envoyant ce type de courriels ou de courriers à intervalles réguliers, jusqu'au jour de l'élection.**

**Proposition n° 10 : Intensifier la campagne de communication institutionnelle pour informer les électeurs de la tenue des élections consulaires.**

Lors des élections consulaires de 2014, les professions de foi des candidats ont été publiées sur le site Internet de leur poste consulaire. En pratique, ces documents ont été peu consultés, car « noyés » au milieu des informations générales du poste.

<sup>1</sup> Article 21 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée.

<sup>2</sup> Contrairement à d'autres scrutins, les candidats aux élections consulaires ne doivent pas déposer de compte de campagne.

<sup>3</sup> Article 21 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée.

Pour en favoriser l'accès, il est proposé de **créer un site Internet dédié, centralisant toutes les professions de foi des candidats aux élections consulaires de 2021**. Ce « **panneau électoral virtuel** » donnerait une vision d'ensemble du scrutin, en s'inspirant du dispositif mis en place pour les élections municipales<sup>1</sup>.

**Proposition n° 11 : Créer un « panneau électoral virtuel » en publiant sur, un site Internet dédié, l'ensemble des professions de foi des candidats.**

Ce site Internet pourrait disposer de fonctionnalités supplémentaires pour permettre aux candidats de publier des messages à vocation électorale, en particulier dans les pays où la liste électorale consulaire n'est pas communicable.

À ce jour, cette situation concerne 20 pays, dans un souci parfaitement légitime de sécurité de nos compatriotes expatriés<sup>2</sup>.

#### États dans lesquels la LEC n'est pas communicable

Afghanistan	Burkina Faso	Cameroun	Haïti	Irak
Iran	Libye	Mali	Mauritanie	Nicaragua
Niger	Nigéria	Pakistan	République centrafricaine	Soudan
Soudan du Sud	Syrie	Tchad	Venezuela	Yémen

Source : DFAE

Dans ces pays, les candidats sont donc dans l'impossibilité de diffuser leurs documents de propagande au-delà de leur cercle de connaissances.

**Les consulats doivent donc jouer le rôle d'intermédiaire entre les candidats et les électeurs** en procédant eux-mêmes à l'envoi dématérialisé ou postal des professions de foi.

**Proposition n° 12 : Aider les candidats à diffuser leur propagande électorale, en particulier dans les États où la liste électorale consulaire n'est pas rendue publique.**

**Permettre aux candidats de publier, au maximum deux fois par semaine, des informations et communications sur le « panneau électoral virtuel ».**

<sup>1</sup> Pour les communes de 2 500 habitants et plus, les professions de foi des candidats étaient consultables à l'adresse suivante : <https://programme-candidats.interieur.gouv.fr>.

<sup>2</sup> L'article L. 330-4 du code électoral dispose que la communication des listes électorales peut être « restreinte ou refusée si, en raison de circonstances locales, la divulgation des informations relatives à l'adresse ou à la nationalité française des personnes inscrites est de nature à porter atteinte à la sécurité ou à leur sûreté ».

Les rapporteurs souhaitent toutefois rappeler l'interdiction d'utiliser la liste électorale consulaire à des fins commerciales, les contrevenants s'exposant à une amende de 15 000 euros<sup>1</sup>.

En pratique, de trop nombreuses dérives sont constatées, des individus utilisant la LEC pour élargir leur « carnet d'adresses ». Beaucoup de Français de l'étranger sont agacés de cette situation mais ne portent pas plainte, en raison de la complexité de la procédure pénale. Certains s'adressent à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) mais les saisines ne sont pas suffisamment coordonnées.

Pour plus d'efficacité, les rapporteurs proposent de créer **une procédure de signalement auprès du Quai d'Orsay** afin qu'il puisse saisir le procureur de la République et la CNIL des abus constatés dans l'utilisation de la liste électorale consulaire.

**Proposition n° 13 : Rappeler l'interdiction d'utiliser la liste électorale consulaire à des fins commerciales, les contrevenants étant passibles de 15 000 euros d'amende.**

**Créer une procédure de signalement permettant de « remonter » au Quai d'Orsay les abus constatés, afin d'en saisir le procureur de la République et la CNIL.**

### ***C. APPORTER LES ADAPTATIONS TECHNIQUES NÉCESSAIRES À LA BONNE TENUE DES ÉLECTIONS CONSULAIRES***

Les règles de dépôt des candidatures ont été utilement modernisées par la loi du 22 juin 2020 précitée : les dossiers peuvent désormais être transmis par voie dématérialisée, ce qui constitue une source de simplification pour les candidats mais également pour l'administration<sup>2</sup>.

**Les rapporteurs proposent trois autres adaptations techniques pour améliorer le régime électoral des Français de l'étranger.**

#### **1. Prévoir une élection partielle lorsqu'aucun candidat ne s'est présenté aux élections générales**

En l'absence de candidature aux élections générales, des sièges de conseillers des Français de l'étranger peuvent rester vacants pendant près de six ans. Le cas s'est présenté en **Ukraine**, circonscription qui ne dispose d'aucun élu depuis 2014.

<sup>1</sup> Article L. 113-2 du code électoral.

<sup>2</sup> Auparavant, les déclarations de candidatures devaient être déposées sous format papier, au poste chef-lieu de la circonscription consulaire.

Certes, au moins une candidature a été déposée dans l'ensemble des circonscriptions lors des élections consulaires de mai 2020, finalement reportées. Au regard de la crise sanitaire, la situation pourrait toutefois évoluer dans certaines régions du monde.

Les rapporteurs proposent donc qu'**une élection partielle soit organisée dans un délai de trois ans lorsqu'aucun candidat ne s'est présenté aux élections générales.**

La date de l'élection partielle serait fixée par le chef de poste consulaire, en fonction des circonstances locales.

**Proposition n° 14 : Organiser, dans un délai de trois ans, une élection partielle lorsqu'aucun candidat ne s'est présenté aux élections consulaires.**

## **2. Limiter les élections partielles pour les délégués consulaires**

**68 délégués consulaires** sont élus en même temps que les conseillers des Français de l'étranger. Ils complètent le collège des grands électeurs pour les élections sénatoriales et permettent ainsi de « rééquilibrer » la représentation des circonscriptions les plus peuplées.

En l'état du droit, une élection partielle est organisée dès lors que la liste des délégués consulaires est épuisée<sup>1</sup>.

Cette obligation soulève toutefois des difficultés pratiques : au regard du **coût d'organisation d'une élection partielle**, pourquoi élire de nouveaux délégués consulaires alors que les élections sénatoriales sont déjà passées et qu'ils n'ont donc pas vocation à y participer ?

**Proposition n° 15 : Revoir les conditions de remplacement des délégués consulaires en limitant les élections partielles aux sièges vacants dans les mois qui précèdent les élections sénatoriales.**

## **3. Prévoir un délai de « mise en conformité » pour l'inscription des conseillers des Français de l'étranger sur les listes électorales**

**Les conseillers des Français de l'étranger doivent figurer sur la liste électorale consulaire tout au long de leur mandat, sous peine d'être**

<sup>1</sup> Article 43 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée.

déclarés démissionnaires d'office par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères<sup>1</sup>.

**Certains d'entre eux souhaitent toutefois participer aux élections municipales, régionales et départementales.** Ils s'inscrivent alors sur la liste électorale d'une commune française<sup>2</sup> – dans laquelle ils ont conservé des attaches personnelles –, ce qui conduit l'administration à les radier de la LEC et donc à remettre en cause leur mandat.

Pour répondre à cette difficulté, **un délai de mise en conformité** pourrait être prévu : les conseillers des Français de l'étranger pourraient s'inscrire temporairement sur la liste électorale d'une commune française, dans le seul objectif de participer aux élections locales. Une fois le scrutin passé, ils auraient l'obligation de « réintégrer » la liste électorale consulaire, sous peine de radiation.

Au regard des délais d'inscription sur les listes électorales, ce délai de mise en conformité pourrait être fixé à trois mois.

<p><b>Proposition n° 16 : Prévoir un délai de mise en conformité de trois mois pour les élus des Français de l'étranger qui s'inscrivent sur la liste électorale d'une commune française pour participer aux élections locales.</b></p>
---

---

<sup>1</sup> Articles 16 et 17 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée.

<sup>2</sup> Les électeurs pouvant s'inscrire sur une liste électorale jusqu'au sixième vendredi précédant le scrutin (article L. 17 du code électoral).

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 16 DÉCEMBRE 2020

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Les 3,5 millions de Français vivant à l'étranger ont été particulièrement touchés par la crise sanitaire : certains ont pu rester dans leur pays de résidence, d'autres sont rentrés en France, au prix d'un parcours administratif semé d'embûches. Toutes leurs échéances démocratiques ont été reportées d'une année, à commencer par les élections des conseillers des Français de l'étranger.

Ces élections consulaires sont particulièrement difficiles à organiser : 1,36 million d'électeurs doivent pouvoir s'exprimer dans 130 circonscriptions réparties tout autour du globe, soit à l'urne, soit par Internet.

Les lois d'urgence du printemps dernier ont permis de reporter les élections consulaires en mai 2021. Ce choix était légitime au regard de la dégradation de la situation sanitaire à l'échelle mondiale. Nous sommes toutefois dans l'attente d'un rapport du comité de scientifiques, qui doit préciser les précautions à prendre.

Les Français de l'étranger sont les grands oubliés du rapport remis par le président Jean-Louis Debré, alors que de nombreuses questions sont encore pendantes : comment les candidats pourront-ils faire campagne dans un contexte pandémique ? Comment les électeurs pourront-ils voter en mai 2021, alors qu'ils habitent parfois à plusieurs centaines de kilomètres des bureaux de vote ?

C'est dans cette démarche prospective que nous avons mené une série d'auditions avec Christophe-André Frassa, qui évoquera les modalités de vote, et Jean-Yves Leconte, qui abordera la campagne électorale.

Sur le territoire national, beaucoup ont évoqué le couple formé par le maire et le préfet pour faire face à la crise sanitaire, même si les réalités de terrain ont souvent été plus compliquées.

À l'étranger, la situation est bien différente : les conseils consulaires ont continué de fonctionner, mais le Gouvernement n'a pas cherché à associer les élus à la mise en œuvre du plan d'urgence destiné à épauler nos compatriotes expatriés. Les retours de terrain des élus auraient pourtant permis de mieux appréhender les besoins et de répondre plus efficacement aux situations d'urgence !

Nous faisons ainsi plusieurs propositions pour que les conseillers des Français de l'étranger soient mieux associés à la gestion de la crise et de ses conséquences économiques et sociales. Certaines propositions pourraient

être pérennisées afin d'améliorer la représentation de nos compatriotes expatriés.

S'agissant des élections consulaires, nos auditions ont montré l'existence d'un relatif consensus pour les maintenir en mai 2021, même si la situation sanitaire nous place encore dans l'incertitude.

Comme pour nos concitoyens résidant sur le territoire national, pour les Français de l'étranger, la démocratie ne peut pas rester confinée ! Un nouveau report des élections consulaires soulèverait d'ailleurs des difficultés sur le plan constitutionnel, au regard du principe de périodicité raisonnable de droit au suffrage mais aussi pour l'élection de six sénateurs des Français de l'étranger, qui a déjà été reportée en septembre 2021.

Sur le terrain, les candidats s'interrogent sur les conditions d'organisation de la campagne électorale, qui risque d'être réduite à sa plus simple expression. Nous formulons donc plusieurs propositions pour tirer les conséquences de l'interdiction des réunions « en présentiel ».

Nous préconisons également qu'un plan de communication soit lancé pour mieux faire connaître les élections consulaires : nos compatriotes expatriés ne connaissent pas suffisamment ce scrutin créé en 2013 ni le rôle de leurs élus de proximité, ce qui peut expliquer la forte abstention. D'autres citoyens ne sont même pas inscrits sur la liste électorale consulaire... La crise sanitaire nous oblige à redoubler d'efforts et de pédagogie.

Enfin, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères réfléchit à un dispositif *ad hoc*, qui permettrait de reporter les élections consulaires dans les seuls pays confrontés à un pic épidémique au printemps 2021. Ce dispositif pourrait s'inspirer du mécanisme mis en œuvre pour les élections municipales en Guyane, qui ont été reportées après le second tour organisé en métropole et ont finalement eu lieu en octobre 2020. Il soulève toutefois des interrogations, notamment en ce qui concerne les critères sanitaires utilisés pour reporter, ou non, les élections consulaires dans certaines circonscriptions, et nécessiterait, en tout état de cause, le dépôt d'un projet de loi à quelques semaines du scrutin, ce qui n'est jamais facile.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – J'en viens à la nécessité d'adapter les modalités du scrutin pour les élections consulaires de 2021.

Nous invitons l'administration – c'est la proposition n° 5 que nous formulons – à ouvrir un maximum de bureaux de vote pour permettre aux Français de l'étranger de participer au scrutin, en tenant compte des contraintes sanitaires propres à chaque pays. Pour le scrutin initialement prévu en mai 2020, nous avons constaté que le nombre de bureaux de vote ouverts était insuffisant.

Le vote à l'urne doit être maintenu dans l'ensemble des 130 circonscriptions consulaires. Je signale que 14,5 % des électeurs n'ont pas transmis leur adresse électronique à l'administration et ne peuvent donc pas

voter par Internet ; ce taux atteint par exemple 61,7 % des électeurs à Sanaa, 48,1 % à Pondichéry et 49,5 % à Moroni. Un protocole sanitaire très strict devra être mis en place dans ces bureaux de vote et, surtout, les horaires d'ouverture devront être adaptés aux circonstances locales.

Notre proposition n° 6 tend à faciliter le vote par procuration en améliorant l'organisation des tournées consulaires et en sollicitant davantage les consuls honoraires de nationalité française, compétents pour établir les procurations.

Le recours aux procurations est déjà facilité pour les Français de l'étranger. La dématérialisation de la procédure n'est toutefois pas complète puisque l'électeur doit comparaître personnellement devant le chef de poste consulaire, ce qui oblige certains Français à effectuer un déplacement de plusieurs centaines de kilomètres. Un tel déplacement est non seulement onéreux mais il arrive, vu les circonstances actuelles, qu'il soit tout simplement impossible.

Des tournées consulaires sont mises en place par l'administration ; elles sont parfois annoncées tardivement. Les élus nous ont fait part de leur insatisfaction et nous souhaitons que l'organisation de ces tournées soit revue. Il faut utiliser les adresses électroniques de nos compatriotes, qui figurent sur les listes électorales consulaires, pour communiquer plus efficacement avec eux.

Notre proposition n° 7 vise à poursuivre les procédures de vérification du vote par Internet en organisant, en cas de difficulté majeure, un nouveau test grandeur nature (TGN).

Au regard de nos auditions, les conditions semblent cette fois réunies pour recourir au vote par Internet en mai 2021. Cette modalité de vote est d'ailleurs plus que nécessaire en raison de l'épidémie.

Nous avons toutefois deux points de vigilance. D'une part, le prestataire, la société espagnole SCYTL, a été placé en redressement judiciaire en mai 2020 ; d'autre part, les risques de piratage ont conduit le ministère des affaires étrangères à annuler le recours au vote par Internet pour les élections législatives de 2017.

Sur le premier point, le rachat de SCYTL par le groupe international Paragon, en octobre 2020, a redonné un peu de souffle à la société. Un avenant a été signé avec le Gouvernement français, qui permet au prestataire de poursuivre sa mission jusqu'aux prochaines élections de mai 2021.

Sur le second point, la plateforme de vote a été homologuée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères en janvier 2020, avec l'accord de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Au cours de son audition, le directeur général de l'ANSSI nous a confirmé que le projet est aujourd'hui bien mieux maîtrisé qu'en 2017. La cryptographie a été

revue et les procédures sont beaucoup plus robustes pour lutter contre les tentatives d'intrusion.

Le président du bureau de vote électronique (BVE), quant à lui, nous a confirmé que les tests grandeur nature s'étaient déroulés de manière convenable, même si des difficultés subsistent pour la réception des codes d'identification. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères procèdera à de nouveaux tests dits fonctionnels pour s'assurer du bon fonctionnement de la plateforme de vote. En cas de difficulté majeure, un nouveau test grandeur nature devra être envisagé, comme l'a souligné le directeur général de l'ANSSI.

Notre proposition n° 8 consiste à organiser un vote par correspondance « papier » pour les prochaines élections consulaires, en s'inspirant du dispositif prévu pour les élections législatives des Français établis hors de France.

Lors de nos auditions, les représentants de nos compatriotes expatriés ont tous défendu le retour du vote par correspondance « papier » pour les élections consulaires. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'y oppose, arguant de la défaillance de certains systèmes postaux, des coûts financiers et des risques de nullité des bulletins de vote.

Le vote postal peut néanmoins représenter une véritable solution pour les électeurs qui vivent à plusieurs centaines de kilomètres des bureaux de vote et qui ne peuvent pas voter par Internet. Contrairement à l'adresse électronique, tous ont dû communiquer leur adresse postale à l'administration.

Le vote par correspondance « papier » est, en outre, bien connu de tous les Français de l'étranger. Je rappelle enfin qu'un seul scrutin a été annulé du fait de cette modalité de vote. Il s'agit de l'élection législative de 2017 dans la circonscription couvrant l'Espagne, le Portugal, Monaco et Andorre. Le juge électoral avait toutefois motivé cette annulation par une série de dysfonctionnements administratifs, et non par des fraudes électorales.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Compte tenu des reports qui ont déjà eu lieu concernant les élections des Français de l'étranger et de l'impact des élections consulaires sur les élections sénatoriales, les pouvoirs publics ont une obligation de résultat.

Le vote par Internet semble plus sécurisé qu'en 2017 mais il reste accessoire par rapport au vote à l'urne. La question se pose donc de savoir si les conditions seront réunies pour pouvoir organiser les élections consulaires de 2021 dans de bonnes conditions. Il existe, en tout état de cause, une tension inhérente au vote par Internet entre la traçabilité du vote, qui permet de s'assurer de sa fiabilité, d'une part, et le secret du scrutin, d'autre part. Cette fragilité oblige à faire confiance aux concepteurs de la plateforme de vote et à son algorithme... Le vote par Internet est toutefois incontournable

pour les Français de l'étranger, en raison de leur éloignement des bureaux de vote.

Les élections consulaires seront aussi une gageure pour une administration consulaire déjà confrontée, dans le contexte pandémique que nous connaissons, à d'importantes difficultés.

Comment faire campagne à l'étranger en période de pandémie ?

En règle générale, des réunions physiques sont organisées. Toutefois, il est probable que la prochaine campagne soit beaucoup plus « virtuelle » même si, compte tenu des distances géographiques, les Français de l'étranger en ont l'habitude. Sur les listes électorales consulaires, les adresses électroniques sont renseignées pour 85 % des électeurs inscrits ; autrement dit, 15 % d'entre eux ne peuvent pas voter par Internet et ne seront pas destinataires des éléments de propagande envoyés par les candidats.

Certaines listes électorales consulaires sont totalement disponibles et ouvertes ; d'autres ne le sont pas, pour des raisons de sécurité – je pense au Mali ou au Burkina Faso. Dans ces pays, il n'est donc pas possible de mener une campagne virtuelle : les candidats n'ont pas connaissance des adresses électroniques des électeurs.

Nous proposons donc la création de panneaux électoraux virtuels tenus par les consulats, qui permettraient à l'administration et aux candidats d'informer l'ensemble des électeurs, à raison d'une actualisation bihebdomadaire par exemple. C'est indispensable si nous voulons que tous les électeurs participent à cette campagne et à ce scrutin.

Il faudra aussi communiquer sur le répertoire électoral unique (REU), qui permet de lutter contre le phénomène des « mal-inscrits », et souligner les enjeux de cette campagne consulaire en matière d'orientation des politiques publiques.

Les listes électorales consulaires seront disponibles, nous a-t-on dit, dès lors qu'un citoyen en fera la demande en personne auprès de son poste consulaire, sous format Excel sécurisé. Nous devons toutefois constater un développement croissant et inquiétant de l'usage commercial de ces listes électorales. Il convient donc de rappeler que les personnes qui les utilisent à des fins commerciales ou publicitaires sont passibles d'une amende de 15 000 euros. Nous suggérons également la mise en place d'une procédure de signalement au Quai d'Orsay, de manière à ce que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et le procureur de la République soient informés de ce type d'infractions.

J'ajoute que, par différence avec les règles applicables sur le territoire national, le financement de la campagne électorale pour les élections consulaires est encadré par l'article 24 de la loi du 22 juillet 2013, qui interdit aux personnes morales, à l'exception des partis politiques

français, de financer les campagnes, mais ne prévoit pas d'obligation de tenir des comptes de campagne, considérant qu'il est difficile de le faire à l'étranger. C'est le juge de l'élection qui pourrait, le cas échéant, examiner les infractions commises.

Si nos préconisations sont retenues par le Gouvernement et appliquées, les campagnes pourront se tenir, y compris dans les régions du monde où la pandémie impose des contraintes sanitaires draconiennes.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Nous avons, enfin, trois propositions techniques pour améliorer le régime électoral des Français de l'étranger.

La première est la faculté d'organiser, dans un délai de trois ans, une élection partielle lorsqu'aucun candidat ne s'est présenté aux élections consulaires. Actuellement, le droit prévoit qu'un poste de conseiller des Français de l'étranger peut rester vacant durant près de six ans, ce qui est beaucoup trop long. En Ukraine, il n'y a pas eu de candidat en 2014 et il n'y a jamais eu d'élection partielle jusqu'à aujourd'hui. Les Français d'Ukraine n'ont donc pas été représentés durant ce temps.

Ensuite, il faut revoir les conditions de remplacement des délégués consulaires, en limitant les élections consulaires aux sièges vacants dans les mois qui précèdent les élections sénatoriales. Au même moment où nous élisons les conseillers de Français de l'étranger, sont élus 68 délégués consulaires, qui complètent le collège des grands électeurs pour les élections sénatoriales et permettent de rééquilibrer la représentation des circonscriptions les plus peuplées. En l'état du droit, une élection partielle est organisée dès lors que la liste des délégués consulaires est épuisée. Mais cela soulève des difficultés pratiques, au regard du coût d'une élection partielle. Pourquoi élire des délégués consulaires alors que les élections sénatoriales sont déjà passées ?

Enfin, il faudrait prévoir un délai de mise en conformité de trois mois pour les élus des Français de l'étranger qui souhaitent s'inscrire sur la liste électorale d'une commune française afin de voter à des élections locales. Actuellement, les conseillers des Français de l'étranger doivent impérativement figurer sur les listes électorales consulaires durant toute la durée de leur mandat, sous peine d'être déclarés démissionnaires d'office par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et radiés des listes de leur pays de résidence. Prévoyons un délai de mise en conformité pour leur permettre de participer aux élections locales ; c'est une des facilités qui leur est autorisée avec le registre électoral unique (REU).

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

### Auditions :

#### Bureau exécutif de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)

**Mme Martine Schoeppner**, vice-présidente

**M. Bruno dell'Aquila**, vice-président

#### Français du monde - Association démocratique des Français de l'étranger (ADFE)

**M. Philippe Moreau**, secrétaire général adjoint

#### Union des Français de l'étranger (UFE)

**M. François Barry Delongchamps**, président

#### Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE)

**Mme Corinne Pereira**, chef du service des Français à l'étranger

**M. Sébastien Jaunet**, sous-directeur de l'administration des Français  
de l'étranger

**Mme Chun-Mee Chaline**, cheffe du bureau des élections

#### Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)

**M. Guillaume Poupard**, directeur général

#### Bureau de vote électronique (BVE)

**M. Marc Pichon de Vendeuil**, maître des requêtes, président du  
Bureau de vote électronique

#### ScytI

**Mme Gemma Pons**, directrice des opérations

**M. Antoine Bertrand**, directeur des ventes

**Contributions écrites :**

Consulat général d'Italie à Paris

**Conseillers des Français de l'étranger**

**M. Edmond Aparicio**

**M. Balaramin Bichat**

**M. Frédéric Fournier**

**Mme Martine Grattepanche**

**M. Élie Levy**

**Mme Zobeida Mecheri**

**M. Jean Meunier**

**Mme Annie Michel**

**Mme Daphna Poznanski-Benhamou**

**Mme Annik Valldecabres**