

N° 792

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 juin 2023

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 : « **Dix ans après la loi du 22 juillet 2013 : donner des moyens et des prérogatives aux élus et aux instances des Français établis hors de France** »,*

Par 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. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, 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, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
I. UN OBJECTIF DE PROXIMITÉ GLOBALEMENT ATTEINT, MAIS DES ÉLUS EN QUÊTE DE RECONNAISSANCE ET DE MOYENS D'ACTION	8
A. LES CONSEILS CONSULAIRES : UNE PROXIMITÉ « EN TROMPE-L'ŒIL » ?.....	8
B. UNE PLACE DES ÉLUS CONFORTÉE PAR LA LOI, MAIS UNE MISE EN ŒUVRE VARIABLE ET DES EFFETS INDÉSIRABLES.....	9
C. DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS ÉLECTIFS À CONFORTER	9
II. DES INSTANCES AU RÔLE LIMITÉ POUR UN SYSTÈME DE REPRÉSENTATION QUI DEMEURE COMPLEXE	10
A. L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : UNE ASSEMBLÉE CONSULTATIVE QUI N'A PAS TROUVÉ TOUTE SA PLACE	10
B. UN RATTACHEMENT ADMINISTRATIF ET BUDGÉTAIRE AU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, UN PORTAGE POLITIQUE PAS TOUJOURS À LA HAUTEUR.....	11
III. LES ÉLECTIONS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER : RENFORCER L'INFORMATION DES ÉLECTEURS ET SÉCURISER LES OPERATIONS ÉLECTORALES.....	12
A. DONNER PLUS DE VISIBILITÉ AUX ÉLECTIONS DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET RENFORCER L'INFORMATION DES ÉLECTEURS.....	12
B. FACILITER ET SÉCURISER LES OPÉRATIONS ÉLECTORALES	13
LISTE DES PROPOSITIONS.....	15
AVANT-PROPOS	21
I. LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : UN OBJECTIF DE PROXIMITÉ QUASI ATTEINT, DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS ÉLECTIFS À CONFORTER	24
A. LA LOI DU 22 JUILLET 2013 : UN PROGRÈS DÉMOCRATIQUE INDÉNIABLE, MAIS UNE PROXIMITÉ ENCORE PERFECTIBLE.....	24
1. <i>Une promesse démocratique globalement tenue</i>	<i>24</i>
2. <i>Des ajustements nécessaires pour répondre complètement à l'objectif d'une démocratie de proximité.....</i>	<i>29</i>
3. <i>Fluidifier les relations entre l'administration et les conseillers des Français de l'étranger et faciliter le fonctionnement des conseils consulaires.....</i>	<i>32</i>

B. DONNER AUX ÉLUS LES MOYENS D'EXERCER LEUR MANDAT	35
1. En dépit des améliorations apportées par les lois des 27 décembre 2019 et 22 juin 2020, la nécessaire instauration d'un statut de l' élu des Français de l'étranger	35
a) Le régime indemnitaire	35
b) La protection assurantielle	39
c) Le droit à la formation	40
2. Renforcer l'appui administratif et améliorer l'information dont disposent les élus des Français de l'étranger	42
II. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES REPRÉSENTATIVES DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET VALORISER LEUR RÔLE	44
A. VALORISER LE RÔLE DES CONSEILS CONSULAIRES ET CONFORTER LA PLACE DES ÉLUS EN LEUR SEIN	44
1. Les conseils consulaires : plusieurs formations, un rôle essentiellement consultatif	44
a) Protection sociale et action sociale	44
b) Enseignement français et bourses scolaires	45
c) Travail, emploi, formation professionnelle et apprentissage	46
d) Sécurité	47
e) Soutien au tissu associatif des Français à l'étranger	47
2. Renforcer les attributions consultatives des conseils consulaires, clarifier les responsabilités des élus et de l'administration, et donner plus de poids aux élus	47
a) Renforcer les attributions consultatives des conseils consulaires	48
b) Clarifier les responsabilités des élus et de l'administration	49
c) Donner plus de poids aux élus au sein des conseils consulaires	50
B. L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : UNE ASSEMBLÉE CONSULTATIVE QUI N'A PAS TROUVÉ TOUTE SA PLACE	51
1. La loi de 2013 : le rôle consultatif de l'Assemblée des Français confirmé, sa composition homogénéisée, mais une articulation avec les conseils consulaires qui demeure complexe	51
a) Un rôle consultatif confirmé	52
b) Une assemblée composée désormais exclusivement d'élus	53
c) L'articulation entre les instances représentatives des Français de l'étranger demeure une source de complexité	54
2. Pousser à son terme la logique de la réforme de 2013 : faire de l'Assemblée des Français de l'étranger une assemblée délibérative	54
C. GARANTIR UN PORTAGE BUDGÉTAIRE ET POLITIQUE DES QUESTIONS RELATIVES AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER À LA HAUTEUR DES ATTENTES DES CITOYENS ET DES ÉLUS	55
1. Un rattachement administratif et budgétaire au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, un portage politique pas toujours à la hauteur	55
2. Garantir un dialogue régulier entre le Gouvernement et l'Assemblée des Français de l'étranger	59
a) La consultation de l'AFE par le Gouvernement sur les questions concernant les Français établis hors de France	59
b) Le rapport annuel sur la situation des Français établis hors de France et les politiques conduites à leur égard	61
c) Les questions écrites des conseillers et les résolutions de de l'Assemblée	62

III. SÉCURISER LE DÉROULEMENT DES ÉLECTIONS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER.....	63
A. DONNER PLUS DE VISIBILITÉ AUX ÉLECTIONS DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET RENFORCER L'INFORMATION DES ÉLECTEURS	64
1. <i>Une élection des membres des instances représentatives des Français établis hors de France en deux temps mal connue et mal comprise.....</i>	<i>64</i>
2. <i>Garantir l'effectivité de la communication à l'attention des électeurs.....</i>	<i>66</i>
a) <i>Des listes électorales consulaires à la fiabilité perfectible.....</i>	<i>66</i>
b) <i>Garantir l'effectivité de la propagande électorale</i>	<i>68</i>
B. FACILITER ET SÉCURISER LES OPÉRATIONS ÉLECTORALES	71
1. <i>Garantir l'accessibilité du vote à l'urne.....</i>	<i>72</i>
2. <i>Faciliter le recours au vote par procuration</i>	<i>74</i>
3. <i>Ajuster les délais en vigueur pour le vote par remise de plis à l'administration.....</i>	<i>76</i>
4. <i>Supprimer le vote par correspondance papier.....</i>	<i>78</i>
5. <i>Systématiser et sécuriser le recours au vote par correspondance électronique</i>	<i>79</i>
C. GARANTIR LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES ACTES PRÉPARATOIRES AU SCRUTIN ET LA CONTINUITÉ DES MANDATS ÉLECTORAUX	84
1. <i>Veiller au caractère complet de la commission de contrôle des listes électorales consulaires</i>	<i>85</i>
2. <i>Instaurer un contrôle de l'éligibilité du candidat à l'élection consulaire et à l'élection à l'Assemblée des Français de l'étranger</i>	<i>85</i>
3. <i>Organiser des élections partielles en cas d'élections infructueuses</i>	<i>86</i>
4. <i>Garantir la continuité des mandats des élus en cas de démission d'office prononcée à la suite d'une annulation contentieuse.....</i>	<i>87</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	91
COMPTE RENDU DE L'AUDITION EN COMMISSION	99
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	111
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI	115
ANNEXE 1 DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES ET RÉPARTITION DES SIÈGES	127
ANNEXE 2 AMÉNAGEMENT DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS CONSULAIRES.....	132
ANNEXE 3 MONTANT DES INDEMNITÉS SEMESTRIELLES VERSÉES AUX CONSEILLERS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER	135
ANNEXE 4 MONTANT DES INDEMNITÉS SEMESTRIELLES VERSÉES AUX CONSEILLERS À L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER.....	140
ANNEXE 5 MONTANT DE L'ALLOCATION ANNUELLE DESTINÉE À CONTRIBUER À LA SOUSCRIPTION D'UNE POLICE D'ASSURANCE PAR LES CONSEILLERS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER.....	147

**ANNEXE 6 MONTANT DE L'ALLOCATION ANNUELLE DESTINÉE À
CONTRIBUER À LA SOUSCRIPTION D'UNE POLICE D'ASSURANCE PAR LES
CONSEILLERS À L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER.....152**

**ANNEXE 7 CIRCONSCRIPTIONS LÉGISLATIVES DES FRANÇAIS ÉTABLIS
HORS DE FRANCE1533**

LE CONTRÔLE EN CLAIR.....155

L'ESSENTIEL

Au terme de dix années d'application de la loi du 22 juillet 2013 et de la tenue de **deux cycles d'élections des conseillers des Français de l'étranger** et des **conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger**, en 2014¹ puis 2021², l'heure est venue de dresser un bilan de cette loi qui a profondément revu le **système de représentation** des Français établis hors de France.

Dans l'ensemble, la loi du 22 juillet 2013 a tenu ses promesses : la **création des conseils consulaires** selon un maillage territorial resserré a favorisé le développement d'une **démocratie de proximité**, tandis que les nouvelles règles de **composition de l'Assemblée des Français de l'étranger** (AFE) ont conforté la place des élus des Français de l'étranger en son sein.

Si le rôle des conseils consulaires et les attributions des conseillers des Français de l'étranger ont par la suite été renforcés³, la **reconnaissance** de ces élus, de même que celle des conseillers à l'AFE semble encore toutefois **insuffisante**, sur les plans politique, administratif et indemnitaire.

Par ailleurs, les **prérogatives strictement consultatives** que le législateur a accordées en 2013 à l'Assemblée des Français de l'étranger touchent aujourd'hui à leurs **limites**, tandis que le dialogue entre cette assemblée et le Gouvernement a perdu en fluidité et en régularité.

Dans la lignée des points d'étape réalisés à échéances régulières depuis 2013, les **rapporteurs Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte** ont poursuivi le travail d'évaluation de la commission des lois. Ils proposent plusieurs **voies d'amélioration** et de précision **du cadre légal** et suggèrent des bonnes pratiques afin de **garantir une représentation des Français de l'étranger conforme aux exigences démocratiques des Français établis hors de France et adaptée aux attentes des élus**.

¹ Les premiers conseillers consulaires ont été élus le 25 mai 2014, et les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger dans sa forme renouvelée, le 22 juin 2014.

² Les élections prévues pour 2020 ayant été reportées à 2021 par la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020.

³ Par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, notamment.

I. UN OBJECTIF DE PROXIMITÉ GLOBALEMENT ATTEINT, MAIS DES ÉLUS EN QUÊTE DE RECONNAISSANCE ET DE MOYENS D'ACTION

A. LES CONSEILS CONSULAIRES : UNE PROXIMITÉ « EN TROMPE-L'ŒIL »¹ ?

Face au constat d'un « déficit de représentativité au niveau local »², la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 poursuivait l'objectif principal d'assurer une représentation de proximité pour les Français établis hors de France ; à cette fin, ont été créés les **conseils consulaires**.

Au nombre de **159** aujourd'hui, ils comprennent l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire ; les conseillers des Français de l'étranger élus au suffrage universel direct ; ainsi que des membres de l'administration consulaire et d'associations nationales représentatives des Français hors de France, qui siègent en fonction des thèmes abordés.

Chargés de « formuler des avis sur les questions consulaires d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social concernant les Français établis dans la circonscription »³, les conseils consulaires exercent une **mission essentiellement consultative**.

Le maillage des **130 circonscriptions électorales**⁴ a incontestablement rapproché les élus des Français de l'étranger, et réciproquement. À l'élection de **155 conseillers à l'Assemblée des Français** dans **52 circonscriptions**, a en effet succédé l'élection, au scrutin universel direct, de **443 conseillers des Français de l'étranger** dans 130 circonscriptions. Ces élus locaux élisent parmi eux, au scrutin proportionnel de liste à un tour au sein de 15 circonscriptions, les **90 membres** qui siègeront à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Cette proximité doit toutefois être nuancée au regard de **l'articulation parfois imparfaite entre la circonscription électorale et la circonscription consulaire**. Ainsi, depuis la fusion des circonscriptions consulaires d'Argentine et du Paraguay, en août 2021, il n'existe plus qu'**un seul conseil consulaire compétent pour les deux circonscriptions électorales**. À l'inverse, certaines circonscriptions électorales peuvent regrouper plusieurs circonscriptions consulaires⁵.

¹ Selon les termes utilisés par Daphna Poznanski-Benhamou dans le rapport fait au nom de la commission des lois, règlements et affaires consulaires de l'AFE en mars 2018.

² Étude d'impact du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, février 2013, p. 3.

³ Premier alinéa de l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013.

⁴ Délimitées en annexe de la loi du 22 juillet 2013.

⁵ Les élus de la circonscription électorale des Balkans siègent ainsi au conseil consulaire de Sarajevo, compétent pour les circonscriptions consulaires de Sarajevo, Skopje, Tirana, Pristina, et Podgorica.

Si la **création des conseils consulaires compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires** peut être justifiée par des considérations démographiques ou matérielles¹, il conviendrait cependant que **les conseils consulaires concernés soient consultés avant que le ministre des affaires étrangères arrête sa décision**. Cette consultation devrait être également obligatoire lorsque le ministre envisage de modifier la carte des circonscriptions consulaire. En outre, les rapporteurs proposent que, lorsqu'un conseil consulaire regroupe plusieurs circonscriptions électorales, soit désigné un **président délégué** par circonscription électorale.

B. UNE PLACE DES ÉLUS CONFORTÉE PAR LA LOI, MAIS UNE MISE EN ŒUVRE VARIABLE ET DES EFFETS INDÉSIRABLES

La dimension politique du conseil consulaire a été assurément renforcée par **l'élection de son président par et parmi les membres élus**, prévue par 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. Découlant de cette même loi, le changement de nom des « *conseillers consulaires* » en « *conseillers des Français de l'étranger* » a pu contribuer à asseoir la qualité d'élu aux yeux des concitoyens expatriés, en clarifiant la **distinction** par rapport à **l'administration consulaire**.

Si les conseillers des Français de l'étranger sont, dans l'ensemble, reconnus comme des interlocuteurs à part entière par l'administration consulaire, leur **rôle effectif** dépend toutefois en grande partie de l'attitude de celle-ci, qui peut osciller, selon les postes consulaires et la qualité des relations interpersonnelles, entre « *l'association spontanée des conseillers* » et « *l'hostilité* », en passant par l'« *indifférence polie* »².

Présidée jusqu'en 2013 par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, l'AFE **élit désormais son président parmi ses membres**. Cette disposition, qui a renforcé le poids des élus en son sein, a néanmoins conduit à une forme de **désengagement du ministre**, qui **ne veille plus autant qu'auparavant aux moyens dont l'assemblée dispose**.

C. DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS ÉLECTIFS À CONFORTER

Les **lois des 27 décembre 2019 et 22 juin 2020** ont amélioré, sur certains points, les conditions d'exercice de leur mandat par les conseillers des Français de l'étranger. Le **droit à la formation** a ainsi été consacré³, et un dispositif d'**autorisations d'absence** pour participer aux réunions du conseil

¹ En application de l'article 18 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

² Rapport d'information n° 481 (2014-2015) de Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, p. 14.

³ Article 3 de la loi du 22 juillet 2013.

consulaire a été introduit¹. De plus, le système de remboursements forfaitaires a été aménagé en faveur d'**avances sur frais de mandat**².

En dépit de ces évolutions, les moyens donnés aux élus des Français de l'étranger pour exercer leur mandat sont insuffisants. En particulier, les conseillers à l'AFE ne peuvent plus compter sur l'appui administratif du **secrétariat général**, dont les effectifs ont été considérablement réduits depuis 2013. Les rapporteurs soulignent la nécessité de retrouver des niveaux au moins équivalents à ceux antérieurs à la loi de 2013, voire de les dépasser, afin d'**étendre au bénéfice des conseillers des Français de l'étranger les attributions du secrétariat général de l'AFE**.

Surtout, les rapporteurs déplorent les limites du régime indemnitaire actuel, qui ne permet pas aux élus d'exercer leur mandat dans des conditions satisfaisantes, ni même d'aller à la rencontre de leurs électeurs. C'est pourquoi ils proposent de **verser une indemnité de fonction aux élus des Français de l'étranger qui couvre au réel les frais exposés, y compris les frais de déplacement**.

II. DES INSTANCES AU RÔLE LIMITÉ POUR UN SYSTÈME DE REPRÉSENTATION QUI DEMEURE COMPLEXE

A. L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : UNE ASSEMBLÉE CONSULTATIVE QUI N'A PAS TROUVÉ TOUTE SA PLACE

La loi du 22 juillet 2013 a uniformisé la composition de l'Assemblée des Français de l'étranger, en **supprimant la présence des députés et sénateurs** ainsi que celle des **personnalités qualifiées** désignées par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Pour autant, **l'articulation entre les conseils consulaires et l'AFE** reste complexe pour les Français établis hors de France. La mesure de simplification institutionnelle envisagée un temps par le Gouvernement³, selon laquelle l'ensemble des conseillers des Français de l'étranger siègeraient à l'AFE, apparaît toutefois difficile à mettre en œuvre.

Pour les rapporteurs, le manque de lisibilité du système aux yeux des Français expatriés tient pour beaucoup à l'absence de fonctions décisionnelles exercées par l'AFE. Le **rôle exclusivement consultatif** qui lui a été dévolu par la loi du 22 juillet 2013 l'empêche de prendre sa place en tant

¹ Article 4-1 de la loi du 22 juillet 2013.

² Article 4 de la loi du 22 juillet 2013.

³ Voir le rapport n° 251 (2018-2019) de Jacky Deromedi fait au nom de la commission des lois.

qu'échelon intermédiaire entre la représentation locale – les conseils consulaires – **et la représentation nationale** – le Parlement¹.

Aussi les rapporteurs souhaitent-ils pousser à son terme la logique de la réforme de 2013, et faire de l'AFE une assemblée délibérative, en la dotant de pouvoirs décisionnaires dans trois domaines : en matière de **bourses scolaires**, l'AFE déciderait de l'attribution conjointement avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)². Elle instruirait également, avec la direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire, les demandes de versement des **aides sociales**³ et des **aides de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger** (STAFE)⁴, dont le principe serait inscrit dans la loi.

B. UN RATTACHEMENT ADMINISTRATIF ET BUDGÉTAIRE AU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, UN PORTAGE POLITIQUE PAS TOUJOURS À LA HAUTEUR

Depuis 2011, le portefeuille gouvernemental des Français de l'étranger relève d'un **ministère délégué** ou d'un **secrétariat d'État**, et non pas d'un ministère de plein exercice. Sous la tutelle du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, le ministre délégué peut seulement disposer des services placés sous l'autorité de ce dernier : aujourd'hui, il n'a donc **pas d'autorité hiérarchique** directe sur la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire. Cette **situation singulière** est jugée par les rapporteurs préjudiciable à la bonne mise en œuvre des politiques publiques intéressant les Français de l'étranger ainsi qu'à la poursuite d'un dialogue sur un pied d'égalité avec l'AFE ; c'est pourquoi ils suggèrent de **réserver le portefeuille des Français établis hors de France au ministre chargé des affaires étrangères lui-même**.

Plus généralement, les rapporteurs déplorent que l'AFE se soit retrouvée prisonnière d'un **dialogue exclusif avec le membre du Gouvernement dédié à la relation avec les Français de l'étranger**. Alors que la loi de 2013 visait, dans son esprit, à permettre un échange entre l'AFE et le ministre compétent pour chaque domaine considéré – ministre chargé du budget ; ministre chargé des affaires sociales ; *etc.* –, en pratique, seul le ministre délégué aux Français de l'étranger se déplace devant l'AFE, quel que soit le thème abordé.

¹ Les onze députés représentant les Français établis hors de France ont été élus pour la première fois en 2012, sur le fondement de l'article 24 de la Constitution tel qu'issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008

² Le montant des bourses scolaires s'est élevé à plus de 115 millions d'euros en 2021.

³ Le montant des aides sociales s'est élevé à 15,4 millions d'euros en 2022.

⁴ Le budget alloué au STAFE par la loi de finances pour 2023 s'est élevé à 2 millions d'euros.

Les questions intéressant les Français établis hors de France ont pourtant une dimension intrinsèquement **interministérielle**, comme l'ont montré la crise liée à la covid-19 et la réforme des retraites ; aussi les rapporteurs proposent-ils d'extraire du **programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »** les crédits relatifs à l'AFE¹, pour les rattacher auprès du Premier ministre.

III. LES ÉLECTIONS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER : RENFORCER L'INFORMATION DES ÉLECTEURS ET SÉCURISER LES OPERATIONS ÉLECTORALES

A. DONNER PLUS DE VISIBILITÉ AUX ÉLECTIONS DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET RENFORCER L'INFORMATION DES ÉLECTEURS

Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2013, les élections consulaires restent marquées par un **taux d'abstention** extrêmement préoccupant : près de 85 % en mai 2021.

Si, lors de l'examen du projet de loi de 2013, le Sénat avait finalement accepté le principe d'une **élection en deux temps**, certes intégrée dans un processus électoral rapide², ce système ne paraît guère convaincant à l'usage.

Pour les rapporteurs, la **fusion des élections consulaires et de l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger** donnerait davantage de visibilité à ces élections, consacrerait un temps démocratique important pour les Français de l'étranger et contribuerait à **ancrer la figure du conseiller à l'Assemblée des Français** dans le paysage institutionnel. En pratique, les Français de l'étranger voteraient avec un seul bulletin, comportant deux listes distinctes (une liste de candidats à l'élection des conseillers des Français de l'étranger, et une liste de candidats à l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger), **comme pour l'élection des conseillers communautaires en France**.

Par ailleurs, dans les circonscriptions particulièrement étendues que forment les circonscriptions pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger, la **communication à l'attention des électeurs** revêt une importance accrue. Au-delà des actions dont la responsabilité revient à chaque électeur - inscription sur les listes électorales consulaires ; mise à jour des données de contact -, il convient ainsi que l'administration donne aux candidats les **moyens de faire campagne**, notamment en mettant leurs professions de foi et autres documents de propagande électorale à la disposition des électeurs par voie dématérialisée. **Dans les circonscriptions**

¹ En loi de finances initiale pour 2023, ils se sont élevés à 420 000 euros (dont 180 000 euros de budget de fonctionnement).

² Les conseillers à l'AFE étant élus 30 jours après les conseillers des Français de l'étranger.

électorales où les listes électorales consulaires ne sont pas communicables¹, le relais de l'administration est d'autant plus nécessaire pour garantir l'effectivité de la campagne électorale.

B. FACILITER ET SÉCURISER LES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

S'agissant du **vote à l'urne**, la distance parfois considérable entre le bureau de vote et le lieu d'habitation pour un certain nombre d'électeurs, en raison de l'étendue des circonscriptions électorales, tend à compliquer l'exercice concret du droit de vote. Si des considérations budgétaires, matérielles ou encore géographiques rendent impossible l'ouverture de bureaux de vote selon un maillage comparable à celui qui existe sur le territoire national, il semblerait *a minima* opportun que la détermination de la **liste des bureaux de vote** et du périmètre affecté à chacun d'entre eux soit soumise à l'**avis** de l'ensemble **du conseil consulaire**.

Dans ce contexte, le **vote par procuration** constitue une modalité de vote essentielle pour les Français établis hors de France. Aujourd'hui, la validation de la procuration suppose que celle-ci soit recueillie et enregistrée par une autorité habilitée à cette fin, soit, à l'étranger, l'ambassadeur pourvu d'une circonscription consulaire, le chef de poste consulaire ou encore un consul honoraire de nationalité française. Pour favoriser la collecte des formulaires de procurations des Français établis hors de France, il conviendrait donc, en amont de chaque élection française à l'étranger, d'organiser des **tournées consulaires** de façon systématique et de manière à couvrir l'intégralité des circonscriptions électorales. Les chefs de poste ainsi que les consuls honoraires de nationalité française devraient être mobilisés. Surtout, il est urgent de mettre en œuvre la **dématérialisation complète des procurations**, de l'enregistrement de la demande jusqu'à sa validation.

Enfin, le vote par correspondance électronique, dit **vote par internet**, constitue à la fois une spécificité des élections pour les Français de l'étranger et une modalité incontournable : **85 % des électeurs qui ont voté lors des élections consulaires de 2021 y ont eu recours**. Par conséquent, il n'est démocratiquement pas acceptable que le vote par internet ne soit pas mis en œuvre lors d'élections partielles, faute d'anticipation de l'administration ou de clause adaptée dans le marché public conclu avec le prestataire. Les rapporteurs proposent ainsi que le vote par internet soit **systématiquement prévu** pour l'ensemble des élections des Français de l'étranger et que seuls des considérations liées à la sécurité ou un avis

¹ Lors des élections consulaires de 2021, les listes électorales consulaires n'étaient pas communicables dans vingt pays ; dans quinze autres pays, elles étaient communicables sans l'adresse postale de résidence (source : direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire).

contraire de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) puissent s'opposer à sa mise en œuvre.

Du reste, les dernières élections législatives ont fait apparaître avec force les **failles techniques** liées au vote par internet, l'élection ayant été annulée dans deux circonscriptions au motif que les **dysfonctionnements** constatés dans la **réception par SMS des codes d'identification** avaient porté atteinte à la sincérité du scrutin¹.

Si les rapporteurs sont conscients des **réserves** exprimées par l'ANSSI quant à l'utilisation d'application de messagerie instantanée telles que Signal ou WhatsApp pour l'envoi du deuxième code², ils estiment que cette voie mérite réflexion, de même que celle de **l'Identité numérique**, développée par la Poste avec la collaboration de *France Connect*. En tout état de cause, il reviendra au législateur de **trouver un équilibre entre l'efficacité et la sécurité** du dispositif.

Le développement de ces canaux alternatifs ne saurait, en outre, dispenser du renforcement de **l'assistance aux électeurs** par la mise en place, lors de chaque élection et bien **en amont de l'ouverture du portail de vote** en ligne, d'une cellule consacrée.

¹ Décisions du Conseil constitutionnel n° 2022-5813/5814 AN et n° 2022-5760 AN (2^e et 9^e circonscriptions).

² Le premier code d'identification étant envoyé par mail.

LISTE DES PROPOSITIONS

CONFORTER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS ÉLECTIFS ET AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES REPRÉSENTATIVES

Proposition n° 1 : Renforcer les moyens matériels et administratifs mis à la disposition des élus

- Prévoir que le secrétariat général de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) assure un rôle de coordination au bénéfice de l'ensemble des élus (conseillers des Français de l'étranger et conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger), et devienne ainsi un secrétariat général de l'AFE et des conseils consulaires
- Renforcer le secrétariat général de l'AFE et mettre à disposition de chaque commission au moins un équivalent temps plein pour l'organisation de ses travaux et la rédaction des comptes rendus et des rapports
- Garantir l'accès continu des élus aux locaux consulaires ainsi que la possibilité d'y tenir une permanence

Améliorer le fonctionnement du conseil consulaire et valoriser le rôle des conseillers des Français de l'étranger

Proposition n° 2 : Garantir un maillage territorial des conseils consulaires cohérent avec l'objectif d'une démocratie de proximité

- En cas de création de conseils consulaires compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires, rendre obligatoire la consultation, par le ministre des affaires étrangères, des conseils consulaires concernés, et prévoir que, dans les conseils consulaires regroupant plusieurs circonscriptions électorales, il existe un président délégué par circonscription électorale
- En cas de modification du périmètre des circonscriptions consulaires, rendre obligatoire la consultation, par le ministre des affaires étrangères, des conseils consulaires concernés
- Permettre aux conseillers des Français de l'étranger qui le souhaitent de tenir des réunions communes à plusieurs conseils consulaires représentant plusieurs circonscriptions d'un même pays ou d'une même zone géographique pour travailler sur des thèmes transversaux communs (sous réserve de l'accord des conseillers des Français de l'étranger concernés sur le principe et le choix du conseil consulaire comme lieu de réunion)

Proposition n° 3 : Fluidifier les relations entre l'administration et les conseillers des Français de l'étranger et faciliter le fonctionnement des conseils consulaires

- Intégrer dans la formation donnée aux ambassadeurs et consuls généraux lors de leur prise de poste un module sur la spécificité du rôle des conseillers des Français de l'étranger
- Généraliser le principe d'une réunion de travail annuelle entre les consuls honoraires et les conseillers consulaires d'une même circonscription consulaire
- Prévoir que la présentation du rapport sur la situation de la circonscription consulaire intervienne au moins deux fois par an
- Uniformiser les sites internet et les comptes twitter des postes consulaires (adresse, charte graphique, structure, contenu)
- Prévoir que le rapport annuel remis par le Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France soit également remis aux conseillers des Français de l'étranger, et non seulement à l'AFE

Proposition n° 4 : Valoriser le rôle des conseils consulaires et conforter la place des élus en leur sein

- Élargir le champ consultatif des conseils consulaires
- Préciser par décret en Conseil d'État la composition et le rôle de la commission nationale consultative de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger
- Réduire la composition du conseil consulaire dans sa formation « bourses scolaires »
- Clarifier les règles en matière de notification des propositions du conseil consulaire des bourses scolaires

Renforcer l'Assemblée des Français de l'étranger

Proposition n° 5 : Garantir le portage politique des questions relatives aux Français de l'étranger et un dialogue régulier entre le Gouvernement et l'Assemblée des Français de l'étranger

- Assurer des relations directes entre l'AFE et le ministère des affaires étrangères lui-même : réserver le portefeuille des Français établis hors de France au ministre des affaires étrangères
- Transformer la possibilité offerte au Gouvernement de consulter l'AFE sur les questions concernant les Français établis hors de France en une obligation
- Avancer le calendrier de remise par le Gouvernement du rapport annuel sur la situation des Français de l'étranger
- Afin d'améliorer le taux de réponse du Gouvernement aux questions écrites des membres de l'AFE, instaurer un tableau de suivi, tenu par le secrétariat général et qui serait présenté à chaque début de session

- Prévoir que les études d'impact comportent un volet consacré aux Français de l'étranger
- Prévoir dans la loi que le Gouvernement, lors de la présentation du rapport sur la situation des Français établis hors de France, présente le suivi des résolutions de l'AFE
- Prévoir que l'AFE émette un avis adressé au ministre chargé des comptes publics, qui est également transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat
- Prévoir la consultation de l'AFE par le Gouvernement en amont de l'élaboration du projet de loi de finances sur les crédits alloués

Proposition n° 6 : Envisager un portage budgétaire des crédits relatifs à l'Assemblée des Français de l'étranger cohérent avec la dimension interministérielle des questions intéressant les Français établis hors de France

- Sortir les crédits relatifs à l'AFE du programme budgétaire 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », rattaché au ministère de l'Europe et des affaires étrangères
- Les affecter à la mission « Direction de l'action du Gouvernement », rattachée au Premier ministre

Proposition n° 7 : Faire de l'Assemblée des Français de l'étranger une assemblée délibérative

- La doter, conjointement avec l'administration, de pouvoirs décisionnaires en matière de bourses scolaires, d'aides sociales, et de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger
- Inscrire ces compétences dans la loi

Instaurer un statut de l'élu (conseiller des Français de l'étranger et conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger)

Proposition n° 8 : Donner plus de droits et de visibilité aux conseillers des Français de l'étranger

- Mieux associer les conseillers des Français de l'étranger aux cérémonies d'entrée dans la nationalité des nouveaux Français, ainsi qu'aux journées défense et citoyenneté
- Renforcer la formation dispensée aux nouveaux conseillers des Français de l'étranger, en en allongeant la durée et en y intégrant de nouveaux modules (notamment sur les visas et le droit de la nationalité)

Proposition n° 9 : Sans remettre en cause le caractère bénévole de l'exercice de leur mandat, améliorer le régime indemnitaire des élus

- Verser aux conseillers des Français de l'étranger une indemnité de fonction couvrant les frais exposés dans le cadre de leur mandat et notamment les frais de déplacement au sein de leur circonscription d'élection

- Verser aux conseillers à l'Assemblée des Français une indemnité de fonction couvrant les frais exposés dans le cadre de leur mandat et notamment les frais de déplacement au sein de leur circonscription d'élection ainsi que les frais de participation aux sessions plénières de l'AFE à Paris
- Délivrer un passeport de service aux conseillers des Français de l'étranger et aux conseillers à l'Assemblée des Français élus dans des circonscriptions électorales couvrant plusieurs pays
- Privilégier la conclusion d'une assurance collective pour les élus des instances représentatives des Français établis hors de France plutôt que le remboursement individuel des frais d'assurance exposés

SÉCURISER LE DÉROULEMENT DES ÉLECTIONS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

Donner plus de visibilité aux élections et renforcer l'information des électeurs

Proposition n° 10 : Fusionner les élections consulaires et l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, et instaurer ainsi le scrutin direct pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger

Proposition n° 11 : Renforcer la fiabilité des listes électorales consulaires

- Inciter les électeurs à s'inscrire sur les listes électorales consulaires et les informer de la possibilité de s'inscrire jusqu'au 6^e vendredi précédant la date du scrutin
- Éviter les radiations indues en informant les électeurs que toute nouvelle inscription entraîne la radiation automatique de la liste précédente, sans qu'il faille demander soi-même la radiation

Proposition n° 12 : Garantir l'effectivité de la propagande électorale

- Garantir la transmission des circulaires électorales par voie dématérialisée
- Créer un « panneau électoral virtuel » en publiant sur, un site Internet dédié, l'ensemble des professions de foi des candidats
- Dans les circonscriptions électorales où les listes électorales consulaires ne sont pas communicables, donner aux candidats les moyens de faire campagne en confiant à l'administration consulaire la charge de transmettre par mail aux électeurs les professions de foi et les messages électoraux des candidats concernés
- Instituer une commission centrale de propagande chargée d'examiner les circulaires électorales et les bulletins de vote

Faciliter et sécuriser les opérations de vote

Proposition n° 13 : Garantir la sécurité juridique de l'élection

- Prévoir que la vérification de l'inscription sur la liste électorale consulaire figure parmi les conditions de recevabilité des candidatures contrôlées par l'administration dès le dépôt de la déclaration de candidature, et non une fois seulement élu
- Prévoir que, lorsqu'un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger perd son mandat pour cause d'annulation d'opérations électorales des conseillers des Français de l'étranger, la démission d'office de son mandat ne puisse intervenir qu'à l'issue de l'élection partielle si le conseiller des Français de l'étranger sortant est battu
- En cas d'absence de candidatures régulièrement enregistrées pour l'élection d'un ou plusieurs conseillers consulaires, prévoir l'organisation d'une élection partielle à mi-mandat
- Prévoir qu'en cas d'absence d'accord au sein de l'AFE pour désigner, après l'avis des conseillers des Français de l'étranger, les membres (titulaires et suppléants) pour la commission de contrôle des listes électorales consulaires, les membres déjà en poste dans la commission soient automatiquement reconduits par la direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire

Proposition n° 14 : Garantir l'accessibilité du vote à l'urne

- Ouvrir des bureaux de vote en nombre suffisant de manière à couvrir l'étendue des circonscriptions électorales et limiter la distance entre le lieu d'habitation de l'électeur et le bureau de vote dont il dépend
- Prévoir que la liste des bureaux de vote est soumise à l'avis des conseils consulaires

Proposition n° 15 : Ajuster les délais en vigueur pour le vote par anticipation

- Pour faciliter la transmission du vote par anticipation par l'administration, avancer la remise en mains propres des plis au troisième samedi précédant la date du scrutin pour l'élection des sénateurs
- Allonger la durée d'ouverture des bureaux de vote, par exemple en la doublant (de 9h à 13h)

Proposition n° 16 : Faciliter le recours au vote par procuration

- Inviter à l'organisation systématique de tournées consulaires pour couvrir l'intégralité des circonscriptions pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger, et organiser en amont de ces tournées une large communication sur les sites et les réseaux sociaux des postes. Pour ces tournées, mobiliser non seulement les chefs de poste, mais également les consuls honoraires de nationalité française
- Inviter à mettre en œuvre, pour les échéances électorales de 2024, la dématérialisation complète des procurations
- Communiquer sur les conséquences de la « déterritorialisation des procurations »

Proposition n° 17 : Supprimer le vote par correspondance papier pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France

Proposition n° 18 : Systématiser et sécuriser le recours au vote par correspondance électronique

- Prévoir que le recours au vote électronique soit systématiquement prévu et que seuls des considérations liées à la sécurité ou un avis contraire de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information puissent s'opposer à sa mise en œuvre
- Pour l'envoi des mots de passe, prévoir des canaux complémentaires autres que le SMS : passer par l'Identité numérique développée par la Poste avec la collaboration de *France Connect*, ou encore, explorer la voie des applications de messagerie instantanée sécurisée (Signal ou WhatsApp)
- Prévoir, dans le prochain marché public avec Voxaly, que le portail de vote en ligne ne soit plus situé à l'intérieur du site « diplomatie.gouv.fr », mais sur un site à part, afin qu'il soit accessible même lorsque le site « diplomatie.gouv.fr » est hors d'usage
- Mener des audits réguliers sur la solution de vote
- En amont du scrutin, mener des campagnes de communication pour inciter les électeurs à assurer la fiabilité de leurs données (adresses courriels et numéros de téléphone valides)
- Lors du scrutin, renforcer l'assistance aux électeurs par la mise en place d'une cellule consacrée, selon un ratio de 8 personnes par circonscription

AVANT-PROPOS

Au 1^{er} janvier 2023, **plus de 1,68 million**¹ de Français étaient inscrits sur les listes électorales consulaires ; au total, la communauté française à l'étranger est évaluée à 2,5 millions de personnes environ².

Le système de représentation de ces Français établis hors de France a été profondément revu par la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013, qui a créé une nouvelle instance de proximité, les conseils consulaires, et a réformé l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). Elle a également élargi l'assise du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Depuis, **deux cycles complets d'élections** ont eu lieu selon ce cadre rénové : les premiers conseillers consulaires ont été élus le 25 mai 2014, et les membres de la « nouvelle » AFE, le 22 juin 2014.

La situation sanitaire mondiale n'ayant pas permis l'organisation en 2020 du renouvellement général des conseillers des Français de l'étranger arrivés au terme de leur mandat de six ans, le scrutin a été reporté, pour 127 circonscriptions électorales, aux 29 et 30 mai 2021³, et, pour 3 autres circonscriptions, au 7 novembre 2021⁴. Enfin, le vote pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger s'est tenu les 4 et 5 décembre 2021.

Au terme de dix années d'application de la loi du 22 juillet 2013, l'heure est venue de **poursuivre le travail d'évaluation déjà mené à échéances régulières par la commission des lois**⁵, et de dresser un bilan complet de cette loi. C'est pourquoi la commission des lois a créé une mission d'information à cet effet, qui a mené ses travaux entre mars et juin 2023, et en a désigné Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte rapporteurs.

¹ 1 683 915 d'après le décret n° 2023-18 du 19 janvier 2023.

² Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

³ 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 et décret n° 2021-231 du 26 février 2021.

⁴ Décret n° 2021-1212 du 22 septembre 2021, dans les circonscriptions Inde 1, Inde 2 et Madagascar.

⁵ Entre 2014 et 2020 ont été publiés deux rapports d'information : le rapport n° 481 (2014-2015) du 3 juin 2015 sur le bilan de l'application de la loi du 22 juillet 2013, fait par Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte et le rapport n° 281 (2020-2021) du 16 décembre 2020 sur l'organisation des élections consulaires en 2021, fait par Jacky Deromedi, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte. Les recommandations faites dans le rapport n° 481 (2014-2015) ont ensuite été traduites par la proposition n° 195 (2015-2016) tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres, déposée par MM. Frassa et Leconte.

Pour les rapporteurs, la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 a, dans l'ensemble, **tenu ses promesses** : la création des conseils consulaires selon un maillage territorial resserré a favorisé le développement d'une démocratie de proximité, tandis que les nouvelles règles de composition de l'Assemblée des Français de l'étranger ont conforté la place des élus des Français de l'étranger en son sein.

De plus, certaines des voies d'amélioration suggérées à la suite du premier point d'étape réalisé par Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte en 2015 ont trouvé une traduction dans 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, ainsi que dans 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.

Ainsi, le changement de dénomination des « conseillers consulaires » en « **conseillers des Français de l'étranger** », et l'attribution de la présidence des conseils consulaires à ces derniers sont effectifs depuis les élections de 2021.

En dépit de ces évolutions récentes, la **reconnaissance des conseillers des Français de l'étranger**, de même que celle des conseillers à l'AFE, semble encore insuffisante, tant sur les plans politique et administratif, qu'indemnitaire.

En outre, les instances représentatives des Français établis hors de France, au rôle limité, n'ont pas trouvé toute leur place. En particulier, les **prérogatives strictement consultatives** que le législateur a accordées en 2013 à l'Assemblée des Français de l'étranger touchent aujourd'hui à leurs limites.

Afin de dresser le bilan des dix années d'application de la loi du 22 juillet 2013 et de faire le **constat précis des enjeux concrets** se posant aux élus des Français de l'étranger, les rapporteurs ont auditionné non seulement la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, mais également les membres du bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger, présents à Paris à l'occasion de la **38^e session de l'assemblée**¹, ainsi que les associations représentatives des Français établis hors de France.

A également été entendu en commission Olivier Becht, ministre délégué chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger.

Au terme de leurs travaux, les rapporteurs formulent **dix-huit propositions** visant à améliorer et préciser le cadre légal de la représentation des Français de l'étranger, ainsi qu'à introduire de bonnes pratiques, dans la double optique de conforter les conditions d'exercice des mandats électifs et améliorer le fonctionnement des instances

¹ Qui s'est tenue du 27 au 31 mars 2023.

représentatives, d'une part, et de sécuriser le déroulement des élections françaises à l'étranger, d'autre part.

Dix ans après la loi du 22 juillet 2013, il est temps de **garantir une représentation des Français de l'étranger** qui soit **conforme aux exigences démocratiques** et **adaptée aux attentes de leurs élus**.

I. LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : UN OBJECTIF DE PROXIMITÉ QUASI ATTEINT, DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS ÉLECTIFS À CONFORTER

Sur le fondement de l'article 24 de la Constitution, les Français établis hors de France élisent douze sénateurs et, depuis les élections législatives de 2012¹, onze députés.

Ils sont également représentés, depuis la IV^e République, par des instances *ad hoc* : au Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE), créé en 1948, a ainsi succédé, en 2004, l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

Le régime de représentation des Français de l'étranger a été modifié en profondeur par la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013².

A. LA LOI DU 22 JUILLET 2013 : UN PROGRÈS DÉMOCRATIQUE INDÉNIABLE, MAIS UNE PROXIMITÉ ENCORE PERFECTIBLE

1. Une promesse démocratique globalement tenue

Dans son rapport n° 251 (2018-2019) sur la proposition de loi de Christophe-André Frassa n° 57 (2018-2019), Jacky Deromedi rappelait que « la loi du 22 juillet 2013 avait été annoncée comme un grand progrès démocratique, compte tenu des moyens d'action et d'influence qui seraient accordés aux conseils consulaires et à leurs membres »³.

Face au constat d'un « déficit de représentativité au niveau local »⁴, la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 poursuivait en effet l'objectif principal d'assurer une **représentation de proximité** pour les Français établis hors de France.

À cette fin, a été créé un **nouveau niveau de représentation**, conçu comme l'équivalent de l'**échelon local** pour les Français de l'étranger : le **conseil consulaire**, où siègent les conseillers consulaires – dénommés, depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, « *conseillers des Français de l'étranger* ».

Représentant les Français de l'étranger auprès de chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et de chaque poste consulaire⁵, les conseils consulaires sont aujourd'hui au nombre de 159⁶.

¹ En conséquence de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, qui a modifié l'article 24 de la Constitution.

² Découlant du projet de loi présenté par le ministre des affaires étrangères et déposé au Sénat le 20 février 2013.

³ Rapport n° 251 (2018-2019) fait par Jacky Deromedi au nom de la commission des lois, p. 22.

⁴ Étude d'impact du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, février 2013, p. 3.

⁵ Article 3 de la loi du 22 juillet 2013.

⁶ Jusqu'à la fusion des conseils consulaires d'Assomption (Paraguay) et de Buenos Aires (Argentine), en août 2021, les conseils consulaires étaient au nombre de 160 (voir pp. 29-30).

Les 443 conseillers des Français de l'étranger qui y siègent¹ sont élus tous les six ans au scrutin universel direct par les Français établis hors de France dans **130 circonscriptions électorales**. Pour être éligibles, ils doivent être inscrits sur la liste électorale consulaire de la circonscription dans laquelle ils se présentent.

Pour chacune des 130 circonscriptions électorales, le nombre de sièges est défini **en fonction du nombre de Français inscrits sur la liste électorale consulaire**, étant entendu qu'une circonscription doit comporter un élu au moins, et neuf élus au plus².

Nombre des conseillers des Français de l'étranger par circonscription

Circonscription électorale dont la population française est :	Nombre de conseillers des Français de l'étranger	Exemples de circonscription
Inférieure à la 750 ^e partie du total des inscrits	1	Croatie (995 inscrits)
Égale ou supérieure à la 750 ^e partie du total des inscrits mais inférieure à sa 200 ^e partie	3	Congo (4 514 inscrits)
Égale ou supérieure à la 200 ^e partie du total des inscrits mais inférieure à sa 100 ^e partie	4	Madagascar (15 676 inscrits)
Égale ou supérieure à la 100 ^e partie du total des inscrits mais inférieure à sa 50 ^e partie	5	Mexique (21 136 inscrits)
Égale ou supérieure à la 50 ^e partie du total des inscrits mais inférieure à sa 30 ^e partie	6	3 ^e circonscription d'Allemagne (38 065 inscrits)
Égale ou supérieure à la 15 ^e partie du total des inscrits	7	4 ^e circonscription du Canada (61 074 inscrits)
Égale ou supérieure à la 15 ^e partie du total des inscrits	9	2 ^e circonscription du Royaume-Uni (137 916 inscrits)

Source : commission des lois du Sénat³

¹ Aux côtés de l'ambassadeur (ou du chef de poste consulaire), des membres de l'administration consulaire et d'associations nationales représentatives des Français hors de France.

² Voir article 25 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013. À noter qu'aucune circonscription consulaire ne compte deux conseillers des Français de l'étranger ; aucune n'en compte huit non plus.

³ D'après l'arrêté du 21 janvier 2021 fixant le nombre de conseillers des Français établis hors de France.

Aux termes de l'article 26 de la loi du 22 juillet 2013, les élections consulaires combinent :

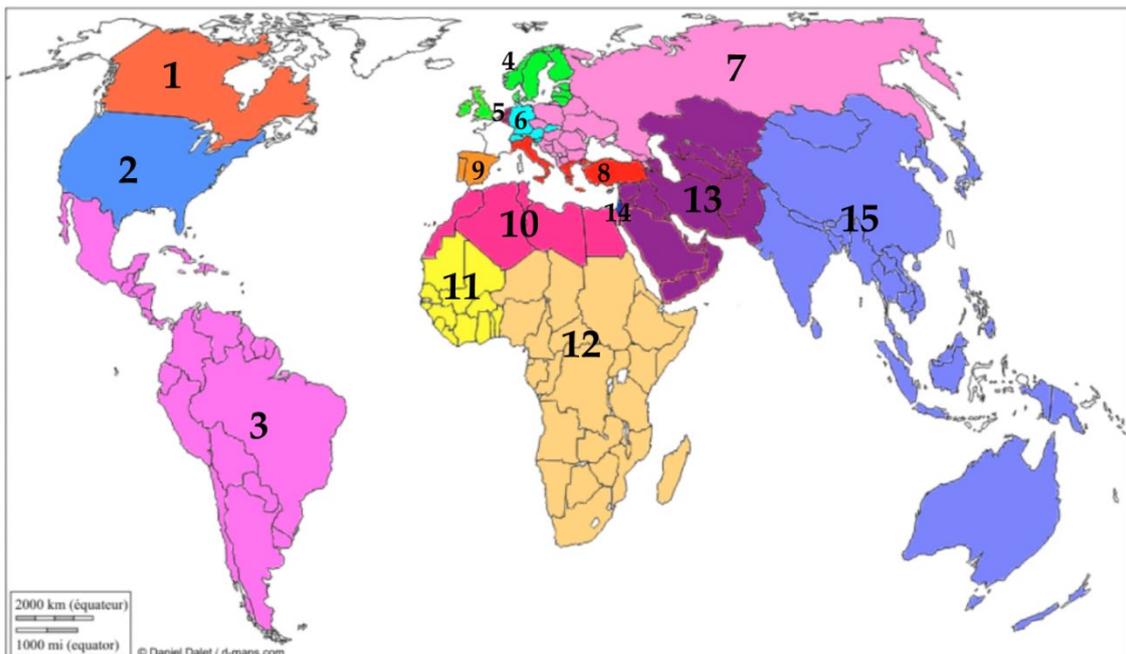
- un **scrutin majoritaire uninominal** à un tour pour les circonscriptions qui ne comptent qu'un seul conseiller consulaire ;

- et un **scrutin proportionnel de liste à un tour**, suivant la règle de la plus forte moyenne¹, pour les circonscriptions qui comptent plusieurs conseillers consulaires.

Les électeurs peuvent voter à l'urne ou par Internet.

Élus, jusqu'à la loi du 22 juillet 2013, au suffrage universel direct dans **52 circonscriptions**², les **conseillers à l'Assemblée des Français** sont désormais élus par et parmi les conseillers consulaires, au scrutin proportionnel de liste à un tour, au sein de **15 circonscriptions**.

Cartographie des circonscriptions d'élection de l'AFE



Source : commission des lois du Sénat

En outre, les députés et sénateurs, ainsi que les personnalités qualifiées désignées par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères n'y siègent plus.

Au total, le nombre des conseillers à l'AFE est passé de **155 à 90**.

¹ Sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation.

² Telles que définies par l'annexe de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.

**Les élus des Français établis hors de France (hors parlementaires)
avant et après la loi du 22 juillet 2013**

	Avant la réforme de 2013	Depuis la réforme de 2013	
Nombre de membres élus	155 conseillers à l'AFE ¹	443 conseillers des Français de l'étranger	90 conseillers à l'AFE élus parmi les 443 conseillers des Français de l'étranger ²
Nombre de circonscriptions	52	130	15
Type de suffrage	Suffrage universel direct	Suffrage universel direct	Suffrage universel indirect

Source : commission des lois du Sénat

Pour élire les membres de l'AFE, les conseillers des Français de l'étranger peuvent voter à l'urne, en se rendant au bureau de vote situé au chef-lieu de la circonscription, ou par la remise d'un pli à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire³.

Enfin, la loi du 22 juillet 2013 a élargi **l'assise du collège électoral des sénateurs** représentant les Français établis hors de France, en portant celui-ci de **166 à 534 membres**. Deviennent ainsi membres de ce collège l'ensemble des conseillers consulaires, ainsi que **68 délégués consulaires**.

**La composition du collège électoral des sénateurs
représentant les Français établis hors de France**

	Avant 2012	Entre 2012 et 2014	Depuis 2014
Conseillers à l'AFE	155	155	-
Parlementaires	-	11 députés	11 députés 12 sénateurs
Conseillers des Français de l'étranger	-	-	443
Délégués consulaires	-	-	68
Total	155	166	534

Source : commission des lois du Sénat

¹ Outre ces 155 membres, l'AFE comportait 23 députés et sénateurs, et 12 personnalités qualifiées désignées par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, soit 190 membres au total.

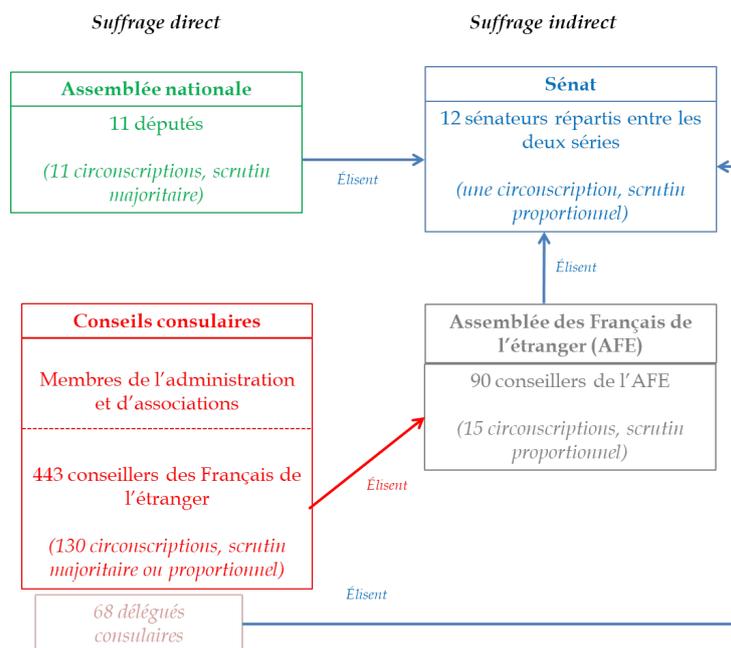
² Depuis la réforme de 2013, l'AFE est uniquement composée de membres élus.

³ Conformément à l'article 51 de la loi du 22 juillet 2013. Voir la partie III pour plus de détails.

Élus en même temps que les conseillers des Français de l'étranger et sur les mêmes listes, à raison d'un délégué consulaire pour 10 000 inscrits au registre des Français établis hors de France en sus de 10 000¹, les délégués consulaires ont été institués par la loi du 22 juillet 2013 avec pour **seul objet de participer au collège électoral** des sénateurs représentant les Français établis hors de France, « *de façon à tenir compte du poids démographique des différentes circonscriptions des conseils consulaires* » et ainsi « *composer un collège électoral sénatorial plus respectueux du critère démographique* »².

Au total, la représentation des Français établis hors de France a été profondément remaniée par la loi du 22 juillet 2013. Les rapporteurs considèrent que le principal objectif assigné à cette réforme, soit le développement d'une démocratie de proximité, a été globalement atteint. En particulier, le maillage des 130 circonscriptions électorales a **incontestablement rapproché les Français de l'étranger de leurs élus, et réciproquement.**

Représentation des Français établis hors de France résultant de la loi du 22 juillet 2013



Source : commission des lois du Sénat

¹ Article 40 de la loi du 22 juillet 2013.

² Rapport n° 424 (2012-2013) sur le projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France, fait par Jean-Yves Leconte au nom de la commission des lois, commentaire de l'article 30 du projet de loi, p. 84.

2. Des ajustements nécessaires pour répondre complètement à l'objectif d'une démocratie de proximité

La proximité assurée par le système de représentation issu de la loi du 22 juillet 2013 doit toutefois être nuancée au regard de **l'articulation parfois imparfaite entre conseil consulaire, circonscription électorale et circonscription consulaire.**

Tout d'abord, certaines circonscriptions pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger comprennent **plusieurs conseils consulaires.** Tel est le cas de la circonscription électorale de Turquie, qui compte deux circonscriptions consulaires et deux conseils consulaires : l'un est placé auprès de l'ambassade à Ankara, tandis que l'autre est placé auprès du consulat général à Istanbul.

En revanche, **certains conseils consulaires** sont aujourd'hui **compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires**, comme celui du Caire, qui est également compétent pour la circonscription consulaire d'Alexandrie. En effet, l'article 5 de la loi du 22 juillet 2013 permet, dans des conditions fixées par décret¹, à un arrêté du ministre des affaires étrangères d'aménager la compétence territoriale des conseils consulaires².

Ainsi, **31 conseils consulaires sont aujourd'hui compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires au sein d'une même circonscription d'élection.** Tel est le cas du conseil consulaire de Munich, qui est compétent sur les deux circonscriptions consulaires de Munich et de Stuttgart, sous la présidence du chef de poste consulaire de Munich. Les deux circonscriptions consulaires de Munich et de Stuttgart constituant la circonscription électorale « Allemagne - 3^e circonscription », les conseillers des Français de l'étranger qui y sont élus siègent donc au conseil consulaire de Munich. Le conseil consulaire de Sarajevo est quant à lui compétent pour les circonscriptions consulaires de Sarajevo, Skopje, Tirana, Pristina, et Podgorica ; en conséquence, les élus de la circonscription électorale consulaire des Balkans³ doivent siéger dans le conseil consulaire de Sofia - ayant compétence territoriale pour la circonscription consulaire de Sofia - et dans le conseil consulaire de Sarajevo.

Enfin, un cas singulier existe depuis 2021 : celui de l'existence d'**un seul conseil consulaire pour deux circonscriptions électorales distinctes.** Depuis la fusion des circonscriptions consulaires d'Argentine et du Paraguay, en août 2021, il n'existe en effet plus qu'**un seul conseil consulaire compétent pour les deux circonscriptions électorales.**

¹ L'article 18 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 prévoit ainsi cette possibilité « lorsque les circonstances locales ou le faible nombre de personnes inscrites au registre des Français établis hors de France le justifient ».

² Il s'agit actuellement de l'arrêté du 23 juin 2021.

³ Comprenant la Bulgarie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, l'Albanie, le Kosovo et le Monténégro.

Cette situation n'avait pourtant pas été prévue par le législateur, qui avait pris soin de « geler » les circonscriptions électorales sur la base de celles existant au jour de promulgation de la loi.

**De la fermeture du consulat de France au Paraguay
à la fusion des conseils consulaires d'Assomption et de Buenos Aires**

L'arrêté du 10 juin 2016 a fixé l'étendue de la circonscription consulaire du consulat général de France à Buenos Aires à l'ensemble du territoire de la République argentine et à l'ensemble du territoire de la République du Paraguay ; en conséquence, le poste consulaire d'Assomption est devenu un simple « **poste de présence diplomatique** ». Comme indiqué par le ministre des affaires étrangères, « *cette évolution a répondu à un impératif de rationalisation de notre réseau diplomatique et consulaire décidé par le gouvernement, dans le contexte budgétaire contraint* »¹. Entre 2016 et 2021, se tiennent des conseils consulaires distincts pour l'Argentine et le Paraguay.

Le 6 août 2021, soit une semaine après l'élection par les conseils consulaires du Paraguay et d'Argentine de leurs présidents respectifs, les conseillers des Français de l'étranger d'Argentine et du Paraguay ont été convoqués par le consulat général de Buenos Aires pour procéder à l'élection d'un président de conseil consulaire unique pour les deux pays. Aucun conseiller ne s'étant présenté à la réunion prévue le 13 septembre 2021, une nouvelle convocation a été finalement envoyée aux conseillers des Français de l'étranger élus dans les circonscriptions d'Argentine et du Paraguay, à cette même fin.

Le 17 novembre 2022, lors d'un **conseil consulaire commun aux conseillers des Français élus en Argentine et au conseiller élu au Paraguay**, un accord a été formalisé pour **déléguer la présidence** du conseil consulaire au conseiller des Français de l'étranger du Paraguay lorsqu'il est question d'affaires du Paraguay, et inversement pour l'Argentine. En outre, le site du consulat général de France à Buenos Aires continue de mentionner des procès-verbaux distincts pour les conseils consulaires du Paraguay, d'une part, et d'Argentine, d'autre part.

Les rapporteurs estiment nécessaire de prévoir une souplesse dans l'aménagement de la compétence territoriale des conseils consulaires. Ils soulignent toutefois que celui-ci ne saurait être dicté par la seule recherche d'économies. En outre, ils jugent indispensable que les conseils consulaires concernés par l'aménagement de compétence territoriale soient consultés avant que le ministre des affaires étrangères arrête sa décision. Cette consultation devrait être également obligatoire lorsque le ministre envisage de modifier la carte des circonscriptions consulaires.

¹ *Courrier de Jean-Yves Le Drian, ministre des affaires étrangères, à Jacky Deromedi, sénatrice représentant les Français établis hors de France, en date du 22 mai 2019.*

Proposition : Rendre obligatoire la consultation, par le ministre des affaires étrangères, des conseils consulaires concernés, en cas de création de conseils consulaires compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires et en cas de modification du périmètre des circonscriptions consulaires.

De plus, alors que le décret prévoit aujourd'hui que « *chaque conseiller des Français de l'étranger ne siège que pour l'examen des affaires relevant de sa circonscription d'élection* »¹, les rapporteurs considèrent qu'il est légitime d'aller plus loin, en instituant, dans les conseils consulaires regroupant plusieurs circonscriptions électorales, un président délégué par circonscription électorale.

Proposition : Dans les conseils consulaires regroupant plusieurs circonscriptions électorales, prévoir qu'il existe un président délégué par circonscription électorale.

Enfin, afin de favoriser le partage d'expériences et la mutualisation de connaissances, les rapporteurs souhaitent permettre aux conseillers des Français de l'étranger qui le souhaitent de tenir des réunions communes à plusieurs conseils consulaires représentant plusieurs circonscriptions au sein d'un même pays ou d'une même zone géographique, pour travailler sur des thèmes transversaux communs. Ces réunions communes supposeraient l'accord des conseillers des Français de l'étranger concernés tant sur le principe que sur le choix du conseil consulaire comme lieu de réunion.

Proposition : Permettre aux conseillers des Français de l'étranger qui le souhaitent de tenir des réunions communes à plusieurs conseils consulaires représentant plusieurs circonscriptions d'un même pays ou d'une même zone géographique pour travailler sur des thèmes transversaux communs (sous réserve de l'accord des conseillers des Français de l'étranger concernés sur le principe et le choix du conseil consulaire comme lieu de réunion).

¹ Dernier alinéa de l'article 18 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

3. Fluidifier les relations entre l'administration et les conseillers des Français de l'étranger et faciliter le fonctionnement des conseils consulaires

Dans sa version initiale, la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 confiait la présidence du conseil consulaire à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire ; les conseillers consulaires désignaient quant à eux un vice-président pour chaque conseil consulaire dont les prérogatives étaient limitées : « assister » l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire dans le fonctionnement du conseil consulaire¹ et présider la commission de contrôle des listes électorales². Il n'existait, en outre, « aucune obligation pour le président d'associer le vice-président à la fixation de l'ordre du jour »³.

Reprenant la disposition votée en ce sens au Sénat dans le cadre de la **proposition de loi n° 57 (2018-2019) déposée par Christophe-André Frassa et plusieurs de ses collègues**⁴, l'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 a prévu **l'élection du président du conseil consulaire par et parmi les membres élus**. Cette disposition a été mise en œuvre pour la première fois à l'occasion du renouvellement général des conseils consulaires de 2021.

L'élection du président a lieu lors de la première réunion du conseil consulaire suivant l'élection consulaire ; le président est élu pour un mandat de trois ans⁵. Il **fixe l'ordre du jour** et convoque les réunions du conseil consulaire.

L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire exerce désormais les fonctions de **rapporteur général**. Outre « la présentation au conseil consulaire d'un rapport sur la situation de la circonscription consulaire »⁶, ses nouvelles prérogatives sont précisées par le décret n° 2014-144⁷. Il est notamment destinataire de tous les ordres du jour ; il peut demander la convocation d'un conseil, l'inscription d'un point à l'ordre du jour, ainsi que l'invitation d'une personne qualifiée. Il peut également assister aux séances et y intervenir, et il contresigne le procès-verbal.

¹ Article 10 de décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres.

² Article 8 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.

³ Rapport d'information n° 481 (2014-2015) fait au nom de la commission des lois du Sénat, p. 14 et 15.

⁴ Proposition de loi tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres.

⁵ Article 10 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

⁶ Article 3 de la loi du n° 2013-659 du 22 juillet 2013.

⁷ Article 6 bis du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

À l'occasion de son rapport sur la proposition de loi déposée par Christophe-André Frassa, Jacky Deromedi avait souligné que confier la présidence des conseils consulaires à un membre élu constituait une « *marque de confiance envers les conseillers consulaires, qui s'investissent quotidiennement pour le rayonnement de la France et l'animation de la communauté des Français de l'étranger* »¹.

Au terme de **deux années de présidence des conseils consulaires par des élus**, les rapporteurs jugent le bilan de cette disposition plutôt positif : le rôle des élus au sein des conseils consulaires et la dimension politique de ceux-ci s'en sont incontestablement trouvés renforcés. Ils notent toutefois, en contrepartie, une tendance au **désengagement de l'ambassadeur ou du chef du poste consulaire** qui, n'étant plus tenu d'assister en personne aux conseils consulaires, s'y fait représenter de manière assez fréquente².

Issu également de la loi dite « Engagement et proximité », le **changement de nom** des « *conseillers consulaires* » en « *conseillers des Français de l'étranger* » a pu, quant à lui, contribuer à asseoir la qualité d'élu aux yeux des concitoyens expatriés, en clarifiant la **distinction** par rapport à **l'administration consulaire**.

Dix après l'instauration des conseils consulaires, les conseillers des Français de l'étranger sont, dans l'ensemble, reconnus comme des interlocuteurs à part entière par l'administration consulaire. Comme ils en avaient déjà eu l'occasion lors du bilan d'étape réalisé en 2015, les rapporteurs soulignent toutefois que le **rôle effectif des conseillers des Français de l'étranger** dépend en grande partie de **l'attitude de l'administration consulaire**, qui est **très variable** d'un poste consulaire à l'autre, en fonction des circonstances locales et des personnes.

La direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE), tout en saluant « *l'esprit de dialogue [qui] prévaut au sein de la grande majorité des conseils consulaires* », a d'ailleurs reconnu que « *des tensions parfois vives [pouvaient] toutefois être déplorées* »³.

Conscients des limites de la loi face au poids des relations interpersonnelles, les rapporteurs estiment néanmoins que les **dysfonctionnements** tiennent en partie à la **méconnaissance, de la part des ambassadeurs et des consuls, du rôle des conseillers des Français de l'étranger**. C'est pourquoi ils suggèrent d'inclure, dans la formation donnée aux ambassadeurs et consuls lors de leur prise de poste, un module sur la spécificité du rôle de ceux-ci.

¹ Rapport n° 251 (2018-2019) fait par Jacky Deromedi au nom de la commission des lois, p. 36.

² La possibilité pour l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire de se faire représenter au conseil consulaire était déjà prévue par l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013 dans sa version initiale.

³ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

Proposition : Intégrer dans la formation donnée aux ambassadeurs et consuls généraux lors de leur prise de poste un module sur la spécificité du rôle des conseillers des Français de l'étranger.

Dans la même optique de fluidifier les relations entre l'administration et les conseillers des Français de l'étranger et d'**améliorer l'information** de ces derniers, les rapporteurs proposent que l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire présente au conseil consulaire au moins deux fois par an, au lieu d'une seule fois comme le prévoit aujourd'hui la loi du 22 juillet 2013¹, le **rapport sur la situation de la circonscription consulaire**.

Proposition : Prévoir que la présentation du rapport sur la situation de la circonscription consulaire intervienne au moins deux fois par an.

Enfin, pour **renforcer la coordination entre l'ensemble des acteurs concourant au service des Français de l'étranger**, les rapporteurs recommandent, à la suite de la résolution adoptée à cette fin par l'Assemblée des Français de l'étranger², de généraliser le principe d'une réunion de travail annuelle entre les consuls honoraires³ et les conseillers des Français de l'étranger d'une même circonscription consulaire. Si elle constitue une prérogative du seul chef de poste, la nomination des nouveaux consuls honoraires devrait par ailleurs faire l'objet d'une consultation des conseillers des Français de l'étranger.

Proposition : Généraliser le principe d'une réunion de travail annuelle entre les consuls honoraires et les conseillers consulaires d'une même circonscription consulaire.

¹ À son article 3.

² Résolution adoptée par l'AFE en mars 2017.

³ Les consuls honoraires exercent des fonctions de représentation, d'appui au rayonnement international de la France et d'assistance aux Français résidents ou de passage. Ils peuvent être de nationalité française ou étrangère, seuls les consuls honoraires de nationalité française étant habilités à délivrer des actes d'état civil. N'étant pas des agents de l'État, ils accomplissent leur mission bénévolement et sont autorisés à exercer une activité professionnelle en parallèle de leurs fonctions de consul honoraire.

B. DONNER AUX ÉLUS LES MOYENS D'EXERCER LEUR MANDAT

1. En dépit des améliorations apportées par les lois des 27 décembre 2019 et 22 juin 2020, la nécessaire instauration d'un statut de l'élu des Français de l'étranger

Dans leur rapport de 2015, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, dressaient un **bilan très mitigé** des dispositions relatives aux moyens donnés aux élus des Français de l'étranger pour exercer leur mandat. Ils soulignaient en particulier la nécessité d'intensifier l'effort de formation, d'ajuster le régime d'indemnités et de globaliser la protection assurantielle¹.

Les lois des 27 décembre 2019 et du 22 juin 2020 ont traduit quelques-unes des recommandations formulées à l'époque.

a) Le régime indemnitaire

Dans sa version initiale, la loi du 22 juillet 2013 renvoyait à un décret en Conseil d'État la détermination du régime indemnitaire des conseillers consulaires et des « remboursements forfaitaires » de leurs frais de mandat ainsi que de ceux des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger².

Si l'exercice des mandats de conseiller des Français de l'étranger et de conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger est **bénévole**³, à l'instar des élus locaux en France, les conseillers des Français de l'étranger ont ainsi droit à une **indemnité semestrielle**, versée à chaque début de semestre civil, et dont le montant est fixé par l'annexe n° 1 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014, **en fonction de la circonscription d'élection**⁴. L'indemnité semestrielle varie ainsi de 1 888 euros (soit 3 776 euros par an) pour les conseillers des Français de l'étranger de Serbie, jusqu'à 2 790 euros (soit 5 580 euros par an) pour ceux du Japon.

Ces indemnités peuvent être minorées en fonction de la participation aux réunions de chaque conseiller.

En complément, les conseillers des Français de l'étranger ont droit au remboursement de leurs frais de déplacement lorsque ceux-ci sont supérieurs, sur une année, à 60 % du montant annuel de leur indemnité de mandat⁵. Pour un conseiller des Français de l'étranger de la circonscription comprenant l'Iran, le Pakistan, l'Afghanistan, l'Azerbaïdjan,

¹ Rapport n° 481 (2014-2015), pp. 17 à 20.

² Articles 5 et 13 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013.

³ En application, respectivement, des articles 19 et 34 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

⁴ Conformément à l'article 20 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014. Pour chaque circonscription, le montant de l'indemnité des conseillers des Français de l'étranger est calculé par référence à l'indemnité versée à un conseiller municipal d'une ville de moins de 100 000 habitants et en prenant en compte le coût de la vie dans le pays d'élection.

⁵ Article 21 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

le Turkménistan, le Kazakhstan, le Tadjikistan, l'Ouzbékistan et le Kirghizistan, ce remboursement est donc ouvert lorsque ses frais annuels de déplacement dépassent 2 052 euros.

Le montant de ce remboursement est égal à la différence entre le coût des déplacements, d'une part, et 60 % du montant annuel de l'indemnité de mandat, d'autre part. Ainsi, un conseiller des Français de l'étranger de la circonscription précitée dont les déplacements ont coûté 4 000 euros en 2022 est remboursé début 2023 à hauteur de 1 948 euros, le reste des frais étant à sa charge.

Régime indemnitaire des élus des Français de l'étranger

	Conseillers des Français de l'étranger		Conseiller à l'AFE
	Indemnité de mandat	Remboursement des déplacements	Indemnité forfaitaire
Critère de versement	Tous les conseillers	Lorsque les frais de déplacement sont supérieurs à 60% du montant annuel de l'indemnité de mandat, sur présentation des pièces justificatives	Pour couvrir les frais de déplacement et de séjour occasionnés par la participation aux sessions plénières de l'AFE, sur présentation des pièces justificatives
Date de calcul	Au début de chaque semestre de l'année N	Au début de l'année N+1	À la fin de l'année N
Mode de calcul	Montant semestriel fixé par décret, en fonction du coût de la vie dans le pays d'élection	Différence entre le coût des déplacements et 60% du montant annuel de l'indemnité de mandat	Montant annuel fixé par décret, en fonction du coût de la vie dans le pays d'élection

Source : commission des lois du Sénat

Le **mandat de conseiller à l'AFE** ne comporte quant à lui pas d'indemnité spécifique, ces élus étant déjà indemnisés au titre de leur mandat de conseiller des Français de l'étranger. Leurs **frais de déplacement et de séjour pour assister aux sessions de l'AFE** – qui se tiennent au moins deux fois par an à Paris¹ – sont toutefois remboursés sur une base forfaitaire, en fonction de l'éloignement géographique de leur pays de résidence². Le montant annuel de ce remboursement est déterminé par l'annexe n° 2 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014. Ces versements sont effectués *a posteriori*, à la fin de l'année, sur présentation des pièces justificatives.

Ainsi, les conseillers à l'AFE résidant au Vanuatu sont remboursés de leurs frais de séjour et déplacement à hauteur de 6 938 euros par an, tandis que ceux résidant au Luxembourg sont remboursés à hauteur de 1 976 euros par an.

Mettant en avant le fait que ce régime indemnitaire conduisait les **élus des Français de l'étranger à avancer eux-mêmes leurs frais de déplacement**, qui pouvaient pourtant atteindre plusieurs milliers d'euros, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte avaient recommandé de **rétablir la possibilité pour l'État de verser une avance sur frais de mandat**. L'article 1^{er} de la proposition de loi n° 57 (2018-2019) avait ensuite traduit cette recommandation.

Reprenant cette disposition, l'article 15 de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 a modifié les articles 5 et 13 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 afin de remplacer la notion de « **remboursements forfaitaires** » des frais de mandat des conseillers des Français de l'étranger et des membres de l'AFE par celle, plus large, de **couverture des « frais exposés lors de l'exercice de leur mandat »**.

Si l'esprit d'une telle modification était bel et bien d'**instaurer un système d'avances sur frais de mandat**, devant permettre, sous réserve d'un contrôle *ex post*, la **prise en charge de l'intégralité des dépenses engagées par les élus des Français de l'étranger dans le cadre de l'exercice de leur mandat**, la pratique s'est révélée très en-deçà des attentes. Les termes des articles 20, 21 et 34 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 n'ont pas été modifiés à la suite de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020, si bien que **le système antérieur de remboursement forfaitaire des frais de mandat continue de s'appliquer**.

En conséquence, **les moyens alloués aux élus demeurent inférieurs aux frais réels engagés, ne permettant pas à ceux-ci d'exercer leur mandat dans des conditions satisfaisantes**. Les élus de circonscriptions étendues couvrant plusieurs pays sont particulièrement entravés dans l'exercice de leur mandat, n'ayant parfois pas la possibilité matérielle d'aller à la rencontre de leurs électeurs.

¹ Article 9 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013.

² Article 34 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

Pour les rapporteurs, il n'est pas admissible de contraindre les élus des Français de l'étranger à financer sur leurs deniers propres une partie de leurs frais de déplacement et de séjour occasionnés par l'exercice de leur mandat. Il leur semble indispensable de verser aux conseillers des Français de l'étranger et aux conseillers à l'AFE une indemnité de fonction couvrant l'intégralité des frais exposés dans le cadre de leur mandat.

Proposition : Verser aux conseillers des Français de l'étranger une indemnité de fonction couvrant les frais exposés dans le cadre de leur mandat et notamment les frais de déplacement au sein de leur circonscription d'élection.

Verser aux conseillers à l'Assemblée des Français une indemnité de fonction couvrant les frais exposés dans le cadre de leur mandat et notamment les frais de déplacement au sein de leur circonscription d'élection ainsi que les frais de participation aux sessions plénières de l'AFE à Paris.

Dans la même optique de permettre aux élus des Français de l'étranger de se déplacer dans leur circonscription d'élection, en particulier lorsque celle-ci couvre plusieurs pays, les rapporteurs renouvellent, en la précisant, la proposition formulée en 2015 et invitent à délivrer un **passport de service**¹ aux conseillers des Français de l'étranger et aux conseillers à l'Assemblée des Français élus dans des circonscriptions électorales couvrant plusieurs pays.

Comme rappelé aux rapporteurs pendant les auditions, dans certains États, les droits de visa s'élèvent en effet à plusieurs centaines d'euros, ce qui peut constituer un frein aux déplacements des élus alors même que ceux-ci font partie intégrante de l'exercice de leur mandat.

Proposition : Délivrer un passeport de service aux conseillers des Français de l'étranger et aux conseillers à l'Assemblée des Français élus dans des circonscriptions électorales couvrant plusieurs pays.

¹ Comme les passeports et les passeports de mission, les passeports de service sont régis par le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005.

b) La protection assurantielle

La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 renvoie à un décret en Conseil d'État les conditions dans lesquelles les conseillers des Français de l'étranger et les membres de l'AFE sont « *indemnisés des dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat* »¹.

Les élus sont ainsi invités à contracter une **assurance individuelle** et reçoivent, en contrepartie, une **allocation annuelle versée par l'État**, dont le montant est fixé en fonction de la circonscription d'élection². Son versement est conditionné à la **présentation d'une attestation d'assurance**³.

Dans leur rapport de 2015, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte soulignaient déjà que ce dispositif soulevait des **difficultés administratives** tant pour les élus que pour l'administration : en effet, « *les élus ont dû s'assurer que leurs contrats d'assurance couvrent ce type de dommages ou, le cas échéant, en souscrire un nouveau, parfois dans des pays où les compagnies d'assurance locales ne proposent pas de tels services. De son côté, l'administration [a dû] s'assurer, à son tour, que le contrat présenté par l'élu pour bénéficier du versement de l'allocation répond aux exigences réglementaires* »³.

Ils proposaient, en conséquence, de rétablir le système prévalant sous l'« ancienne » AFE, dans lequel il revenait à l'administration de **conclure un contrat d'assurance unique** couvrant l'ensemble des élus⁴ et de verser directement le coût de la police d'assurance, plutôt que de rembourser individuellement chaque élu sur une base forfaitaire.

Traduite par l'article 1^{er} de la proposition de loi n° 57 (2018-2019), cette disposition n'a toutefois pas vu le jour depuis.

Considérant qu'une souscription groupée faciliterait les démarches des élus, et réduirait leurs frais ainsi que le coût induit pour l'État, les rapporteurs souhaitent renouveler cette proposition, qui participerait de la valorisation du statut de l'élu des Français de l'étranger.

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

¹ Article 5 de la loi du 22 juillet 2013 pour les conseillers des Français de l'étranger ; article 13 de la même loi pour les conseillers à l'AFE.

² Arrêté du 6 août 2014 fixant le montant de l'allocation visée aux articles 22 et 34 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

³ Article 22 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 pour les conseillers des Français de l'étranger ; article 34 du même décret pour les conseillers à l'AFE.

⁴ Entre 1984 et 2013, le ministère des affaires étrangères disposait d'un contrat d'assurance groupé ce type.

c) Le droit à la formation

La loi du 22 juillet 2013 a consacré, dès sa version initiale, le droit à la formation des conseillers consulaires et des membres de l'AFE. Les articles 5 et 13 renvoient ainsi à un décret en Conseil d'État la détermination des conditions dans lesquelles les élus des Français de l'étranger « *exercent leur droit à la formation au titre de leur mandat* ».

L'article 24 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 précise que les conseillers des Français de l'étranger « *reçoivent une formation dans les domaines de compétence des conseils consulaires* » et qu'à cette fin, ils ont accès « *aux actions de formation organisées localement et destinées aux personnels diplomatiques et consulaires* » et « *aux didacticiels mis en ligne par le ministère des affaires étrangères* ».

L'article 36 du même décret prévoit pour les conseillers à l'AFE une **formation complémentaire** dispensée à l'occasion des sessions plénières dans ses domaines de compétence.

Si, en 2015, les actions de formation à l'attention des élus des Français de l'étranger étaient encore en cours d'élaboration, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte soulignaient la nécessité que les nouveaux élus soient « *initiés au fonctionnement des services administratifs qui interviennent dans le champ de compétence du ministère* »¹.

La loi dite « Engagement et proximité » a ensuite clarifié le droit à la formation des conseillers des Français de l'étranger, en inscrivant à l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013 que ceux-ci ont « *droit à une formation adaptée à leurs fonctions* » et qu'ils ont « *accès à des formations organisées par le ministère des affaires étrangères* » - celles-ci pouvant être organisées à distance ou lors des sessions de l'AFE.

En application de cette disposition, une **formation de trois demi-journées** s'est tenue à la suite de l'élection des conseillers des Français de l'étranger de 2021, afin de présenter à ces derniers le cadre de leur mandat et le rôle et les missions des consulats ; un guide de l'élu et du conseil consulaire a par ailleurs été mis à la disposition des nouveaux élus².

Par ailleurs, entre l'élection de l'AFE de décembre 2021 et le début de l'année 2023, **trois demandes de formation ont été formulées par l'AFE**. Les deux premières - introduction aux fondamentaux des finances publiques, d'une part, et atelier de sensibilisation aux enjeux climatiques, d'autre part - ont été satisfaites à l'occasion de la 38^e session plénière de l'AFE ; la troisième formation, consacrée au « recueil de la parole » dans le cadre de la cellule de règlement des conflits de l'AFE, sera organisée lors de la session plénière d'octobre 2023³.

¹ Rapport n° 481 (2014-2015), p. 18.

² Source : direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

³ Source : direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

En outre, un cycle de formation dispensé par le **Collège des Hautes études de l'Institut Diplomatique (CHEID)** à destination des cadres supérieurs du public et du privé, des élus nationaux et locaux, des journalistes, des chercheurs, a également été ouvert aux conseillers des Français de l'étranger pour la session 2023.

Si les évolutions récentes intervenues dans la loi et la pratique constituent un progrès, elles apparaissent toutefois encore **insuffisantes** aux yeux des élus des Français de l'étranger, comme indiqué aux rapporteurs lors des auditions. En particulier, un certain nombre de Français de l'étranger ont fait part du **souhait de bénéficier d'une formation dans des domaines ne relevant pas strictement du champ de compétences des conseils consulaires** tel qu'identifié à l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013¹. Il en est ainsi des questions relatives aux visas et au droit de la nationalité.

Par ailleurs, la session de formation organisée en visio-conférence en décembre 2021 à la suite des élections consulaires de la même année a présenté des limites, déjà relevées par la commission des lois, règlements et affaires consulaires de l'AFE dans son rapport d'octobre 2022². En particulier, l'organisation des trois demi-journées successives de formation selon deux horaires distincts³, visant à couvrir plusieurs fuseaux horaires, s'est révélée insuffisante pour permettre au plus grand nombre de conseillers d'y participer⁴. L'absence d'enregistrement de la session en vue de son visionnage en différé est également regrettable.

Aussi les rapporteurs jugent-ils nécessaire, de manière générale, de renforcer la formation dispensée aux nouveaux conseillers des Français de l'étranger.

Proposition : Renforcer la formation dispensée aux nouveaux conseillers des Français de l'étranger, en en allongeant la durée et en y intégrant de nouveaux modules (notamment sur les visas et le droit de la nationalité)

Régime indemnitaire décent, couverture assurantielle efficace, droit à la formation effectif : pour les rapporteurs, il est urgent **d'instaurer un statut de l'élu des Français de l'étranger à la hauteur de l'engagement des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'AFE et cohérent avec les exigences démocratiques.**

¹ Voir page 40 et suivantes pour plus de précisions sur les compétences du conseil consulaire.

² « Cadre juridique, conditions et moyens de travail des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger », fait par Warda Souihi, p.16.

³ De 9h à 12h heure de Paris, et de 14h à 17h heure de Paris.

⁴ Pour un conseiller des Français de l'étranger résidant à l'ouest du continent nord-américain, par exemple, les horaires de Paris 9h-12h et 14h-17h correspondaient, respectivement aux horaires 00h-3h et 5h-8h en heure locale.

2. Renforcer l'appui administratif et améliorer l'information dont disposent les élus des Français de l'étranger

L'instauration des conseils consulaires et des conseillers des Français de l'étranger ne s'est **pas accompagnée de la mise en place d'un interlocuteur ni d'une structure chargés de répondre à leurs interrogations**, pourtant nombreuses. Tandis que les conseillers à l'AFE disposent du secrétariat général pour les assister et les conseiller, les **conseillers des Français de l'étranger qui ne sont pas membres de l'AFE manquent d'informations et de soutien administratif**, même s'ils disposent du poste consulaire.

Le constat fait par les rapporteurs en 2015 d'un « *sentiment d'abandon* »¹ chez les conseillers consulaires semble s'être aggravé depuis, si bien que la proposition faite à l'époque de confier au secrétariat général de l'AFE un rôle de coordination au bénéfice de l'ensemble des élus - conseillers des Français de l'étranger comme conseillers à l'AFE - conserve toute sa pertinence. Le secrétariat général de l'AFE deviendrait ainsi un secrétariat général de l'AFE et des conseils consulaires.

Proposition : Prévoir que le secrétariat général de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) assure un rôle de coordination au bénéfice de l'ensemble des élus (conseillers des Français de l'étranger et conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger), et devienne ainsi un secrétariat général de l'AFE et des conseils consulaires.

Dans la perspective de faire bénéficier tous les conseillers des Français de l'étranger, qu'ils soient conseillers à l'AFE ou non, d'un même niveau élevé d'informations, les rapporteurs jugent également souhaitable de prévoir que le rapport annuel aujourd'hui remis à l'AFE par le Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France² soit aussi remis aux conseillers des Français de l'étranger.

Proposition : Prévoir que le rapport annuel remis par le Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France soit également remis aux conseillers des Français de l'étranger, et non seulement à l'AFE

Au-delà de l'assistance administrative et de l'information qu'ils souhaiteraient voir renforcer, les conseillers des Français de l'étranger auditionnés par les rapporteurs ont également évoqué la question de

¹ Rapport n° 481 (2014-2015), p. 20.

² En application de l'article 10 de la loi du 22 juillet 2013.

l'exercice concret de leur mandat, et donc celle de **la mise à disposition d'un lieu** à cette fin.

Si, dans les communes françaises, les conseillers municipaux disposent d'un local¹, aucune disposition similaire n'existe aujourd'hui pour les conseillers des Français de l'étranger. Disposer d'un local de réunion et de permanence est pourtant indispensable au bon exercice d'un mandat électif ; aussi les rapporteurs invitent-ils à garantir l'accès continu des élus aux locaux consulaires ainsi que la possibilité d'y tenir une permanence.

Proposition : Garantir l'accès continu des élus aux locaux consulaires ainsi que la possibilité d'y tenir une permanence.

Enfin, l'octroi de nouvelles attributions au secrétariat général de l'AFE, tel qu'évoqué plus haut, rendrait d'autant plus indispensable le **renforcement des moyens administratifs** dont il est doté.

Les rapporteurs déplorent la **réduction des moyens consacrés au secrétariat général de l'AFE depuis 2013** ainsi que **l'absence d'une structure dédiée entièrement à l'appui administratif des élus**. En effet, le secrétariat général de l'AFE, composé d'agents du ministère des affaires étrangères, remplit d'**autres missions entre les deux sessions plénières de l'AFE**. Dans ces conditions, les rapporteurs des commissions peuvent, au mieux, compter sur l'assistance de stagiaires ou vacataires recrutés pour la seule durée de la session.

C'est pourquoi, dans la lignée de la proposition formulée en février 2023 par le groupe d'études « Statut, rôle et place des Français établis hors de France » du Sénat², les rapporteurs jugent nécessaire de renforcer le secrétariat de l'AFE, afin que chaque commission³ bénéficie au moins d'un équivalent temps plein pour l'organisation des travaux de la commission et la rédaction des comptes rendus et des rapports.

Proposition : Renforcer le secrétariat général de l'AFE et mettre à disposition de chaque commission au moins un équivalent temps plein pour l'organisation de ses travaux et la rédaction des comptes rendus et des rapports.

¹ Les conseillers appartenant à la majorité municipale disposent d'un bureau à la mairie ; conformément à l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales, dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun, selon des modalités fixées par décret.

² Note de synthèse sur le statut des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'AFE : [https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/relations_internationales/Expatriations/PDF/Note_de_synthese_Statut_de_l_elu_MEP_2.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/rerelations_internationales/Expatriations/PDF/Note_de_synthese_Statut_de_l_elu_MEP_2.pdf)

³ Pour rappel, les commissions de l'AFE sont au nombre de six.

II. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES REPRÉSENTATIVES DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET VALORISER LEUR RÔLE

A. VALORISER LE RÔLE DES CONSEILS CONSULAIRES ET CONFORTER LA PLACE DES ÉLUS EN LEUR SEIN

1. Les conseils consulaires : plusieurs formations, un rôle essentiellement consultatif

Chargés de « *formuler des avis sur les questions consulaires d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social concernant les Français établis dans la circonscription* »¹, les conseils consulaires exercent une mission essentiellement consultative.

Ils peuvent être consultés sur « *toute question concernant les Français établis dans la circonscription et relative à la protection sociale et à l'action sociale, à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'apprentissage, à l'enseignement français à l'étranger et à la sécurité* ». Depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, ils peuvent également être consultés sur « *les conditions d'exercice du mandat de conseiller des Français de l'étranger* ».

Selon les sujets et les attributions, le conseil consulaire se réunit selon une composition différente ; dans tous les cas, les conseillers des Français de l'étranger en sont membres de droit².

a) Protection sociale et action sociale

Le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 prévoit que le conseil consulaire exerce les attributions confiées aux commissions locales prévues à **l'article D. 766-3 du code de la sécurité sociale**, et qu'il est saisi pour avis des demandes et projets de subvention aux organismes locaux d'entraide et de solidarité, d'une part, et d'attribution d'allocations ou de secours aux Français âgés, handicapés ou indigents, régulièrement inscrits au registre des Français établis hors de France, d'autre part.

C'est ensuite la **commission permanente pour la protection sociale des Français à l'étranger (CPPSFE)**, placée auprès du ministre chargé des affaires étrangères³, qui valide l'attribution des aides proposées par les conseils consulaires en format protection et aides sociales.

¹ 1^{er} alinéa de l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013.

² En vertu de l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013.

³ Voir le décret n° 92-437 du 19 mai 1992 portant création d'une commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger.

Les **aides sociales au bénéfice des Français de l'étranger** sont gérées par le **programme 151** « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État » ; en 2022, elles ont atteint un montant de 15,4 millions d'euros¹, répartis entre 4 218 allocataires².

La composition du conseil consulaire en formation « protection et action sociale » (CCPAS)

Conformément à l'article 7 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014, le conseil consulaire comprend, pour l'exercice de ses attributions relatives à la protection et à l'action sociales en faveur des Français résidant dans la ou les circonscriptions consulaires relevant de sa compétence, outre les conseillers des Français de l'étranger :

- le conseiller social du poste, ou son représentant ;
- le médecin-conseil du poste ;
- le ou les administrateurs de la Caisse des Français de l'étranger résidant dans la circonscription consulaire ;
- des représentants des institutions ou associations françaises exerçant localement des activités à caractère social en faveur des ressortissants français ;
- le représentant de chacune des associations nationales représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription.

Au sein du CCPAS, seuls les conseillers des Français de l'étranger ont voix délibérative.

b) Enseignement français et bourses scolaires

Par ailleurs, le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 précise également³ que le conseil consulaire exerce les attributions confiées aux commissions locales prévues à **l'article D. 531-45 du code de l'éducation**.

En conséquence, le conseil consulaire dans sa formation « enseignement français à l'étranger et bourses scolaires », propose l'attribution des bourses scolaires, qui sont accordées par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)⁴ et attribuées après avis de la commission nationale des bourses, instituée auprès du directeur de l'AEFE.

¹ Ce montant ne comprend pas le dispositif exceptionnel « SOS covid ».

² Source : Avis n° 117 (2022-2023) de Bruno Sido et Guillaume Gontard, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 17 novembre 2022.

³ Article 4 du décret.

⁴ En application des dispositions du 5° de l'article L. 452-2 du code de l'éducation.

Le même **programme 151** porte une dotation spécifique pour permettre à l'AEFE de verser ces bourses. En 2021, les bourses scolaires versées par l'AEFE ont bénéficié à 24 864 élèves répartis dans 137 pays, soit 21 % des élèves français scolarisés dans le réseau, pour un montant total de 102,6 millions d'euros¹.

La composition du conseil consulaire en formation « enseignement français à l'étranger - bourses scolaires » (CCB)

Conformément à l'article 7 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014, le conseil consulaire comprend, pour l'exercice de ses attributions relatives à l'enseignement français à l'étranger dans la ou les circonscriptions consulaires relevant de sa compétence, outre les conseillers des Français de l'étranger :

- le conseiller ou l'attaché de coopération et d'action culturelle du poste, ou son représentant ;
- le chef de chaque établissement d'enseignement concerné, ou son représentant ;
- des représentants des organisations syndicales représentatives, dans un au moins des établissements concernés, des personnels enseignants ;
- des représentants des associations représentatives, dans un au moins des établissements concernés, des parents d'élèves ;
- et le représentant de chacune des associations nationales représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription.

Hormis le conseiller ou l'attaché de coopération et d'action culturelle du poste, l'intégralité des membres cités ont voix délibérative².

c) Travail, emploi, formation professionnelle et apprentissage

En **matière économique**, l'article 3 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 prévoit que le conseil consulaire :

- reçoit périodiquement des informations concernant l'implantation locale des entreprises françaises ou de leurs filiales et leur activité, et est informé des dispositifs d'aide prévus par la législation et la réglementation françaises ;
- émet toute proposition tendant à améliorer la situation professionnelle des Français établis dans la ou les circonscriptions consulaires relevant de sa compétence et leur réinsertion en France ;

¹ Source : Avis n° 117 (2022-2023) de Bruno Sido et Guillaume Gontard, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat.

² En application de l'article 6 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

- et est saisi pour avis des projets de répartition des crédits et moyens destinés à favoriser l'emploi et la formation professionnelle des Français de la circonscription.

d) Sécurité

Aux termes de l'article 5 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014, « *sous réserve des informations dont la divulgation porterait atteinte au secret de la défense nationale, à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes* », le conseil consulaire est informé de « *la situation locale et des risques spécifiques auxquels pourrait être exposée la communauté française ainsi que du plan de sécurité de l'ambassade ou du poste consulaire* »¹.

e) Soutien au tissu associatif des Français à l'étranger

Enfin, depuis 2018 existe une formation du conseil consulaire compétente en matière de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger, dite « **STAFE** »², non prévue par le décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

Le conseil consulaire examine les dossiers reçus, émet un avis sur chaque dossier et peut proposer jusqu'à 6 projets par poste³, qu'il classe par ordre de priorité. Les projets validés et transmis par les postes consulaires après avis du conseil consulaire sont ensuite étudiés par la **commission nationale consultative du STAFE**, présidée par le directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire. Celle-ci rend un avis sur la recevabilité des projets et peut augmenter ou diminuer les montants proposés par les conseils consulaires, à la condition de respecter l'enveloppe limitative⁴. En dernier lieu, la **direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire décide de l'octroi des subventions aux associations candidates**.

2. Renforcer les attributions consultatives des conseils consulaires, clarifier les responsabilités des élus et de l'administration, et donner plus de poids aux élus

À titre liminaire, les rapporteurs soulignent la nécessité de **garantir la visibilité** des postes consulaires. Parce que le premier réflexe d'un concitoyen expatrié à la recherche d'informations sur une modalité

¹ Article 5 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

² Instauré en 2018 à la suite de la suppression de la réserve parlementaire, le dispositif de STAFE permet l'octroi de subventions à des projets portés par des associations dont l'objet est de nature éducative, caritative, culturelle ou d'insertion socio-économique et qui contribuent au soutien des Français à l'étranger.

³ Il peut proposer 10 projets dans les postes dénombant plus de 30 000 Français inscrits au registre des Français établis hors de France.

⁴ 2 millions d'euros en 2023, comme chaque année depuis 2018.

administrative relative à la vie à l'étranger est de se tourner vers internet, il importe que les sites internet des ambassades et consulats généraux, comme leurs comptes twitter, soient non seulement correctement référencés, de manière à apparaître systématiquement en tête des résultats, mais aussi et surtout qu'ils soient uniformes dans leur adresse¹, leur aspect (charte graphique, structure) et leur contenu, afin que les informations génériques apportées aux Français expatriés soient identiques quel que soit le pays.

Proposition : Uniformiser les sites internet et les comptes twitter des postes consulaires (adresse, charte graphique, structure, contenu).

a) Renforcer les attributions consultatives des conseils consulaires

S'agissant du rôle effectif joué par les conseils consulaires, il semble que l'exercice de la présidence par un élu depuis 2021 et, en conséquence, la fixation de l'ordre du jour de façon autonome par rapport à l'administration aient permis aux conseils consulaires d'**exercer davantage leur mission de veille, d'alerte et de conseil** auprès des ambassades et des consulats dans les domaines identifiés par la loi du 22 juillet 2013.

Les rapporteurs soulignent toutefois que l'exercice effectif de cette mission est largement tributaire de la qualité et de la quantité des **informations relayées par l'administration consulaire à l'attention des conseillers des Français de l'étranger.**

Par ailleurs, et de manière fondamentale, ils ne voient pas de motif à la limitation du champ dans lequel les conseils consulaires sont consultés. **L'expérience des conseillers des Français de l'étranger**, qui sont souvent proches des citoyens en raison du mode de suffrage et bons connaisseurs des situations locales concrètes, les rend **légitimes à donner un avis sur toute question** concernant directement ou indirectement les Français établis dans la circonscription consulaire dépendant du conseil consulaire considéré.

Proposition : Élargir le champ consultatif des conseils consulaires à toute question concernant directement ou indirectement les Français établis dans la circonscription consulaire.

¹ Pour le site internet, si l'adresse sur le modèle « <https://indicateur.du.pays.ambafrance.org> » est le modèle prédominant, des variations subsistent, comme pour le site de l'Ambassade de France à Washington, D.C., dont l'adresse est <https://fr.franceintheus.org/>. Les noms des comptes twitter sont pour leur part très hétérogènes (@ambafrancealger pour l'Ambassade de France en Algérie, mais @FranzBotschaft pour l'Ambassade de France en Allemagne).

b) Clarifier les responsabilités des élus et de l'administration

Pour les rapporteurs, l'élargissement du champ consultatif des conseils consulaires va de pair avec une nécessaire clarification des responsabilités revenant aux élus, d'une part, et à l'administration, d'autre part.

À cet égard, les **modalités de notification aux familles des propositions du conseil consulaire en formation « bourses scolaires »** mériteraient d'être précisées, afin de lever l'ambiguïté qui existe actuellement. Comme indiqué par Jean-Yves Leconte dans sa question écrite au ministre de l'Europe et des affaires étrangères en date du 1^{er} juin 2023, les types de notification sont variées, « les familles pouv[ant] recevoir un courrier à en-tête du poste diplomatique et consulaire, notifiant de la décision du conseil consulaire [...], signé par le chef de section consulaire, accompagné de la mention : "pour le président du conseil consulaire des bourses scolaires" »¹. Une telle modalité est susceptible d'engendrer une confusion, aux yeux des citoyens, dans les responsabilités et compétences respectives des conseils consulaires et de l'administration, alors que la loi confie à la seule administration le pouvoir de décision.

Proposition : Clarifier les règles en matière de notification des propositions du conseil consulaire des bourses scolaires.

Par ailleurs, les rapporteurs s'étonnent que la composition et le rôle de la commission nationale consultative pour le soutien au tissu associatif des Français à l'étranger, à qui revient pourtant la décision de l'attribution des subventions, soient aujourd'hui dépourvus de base réglementaire. Ils estiment insuffisante la réponse apportée en 2019 par le ministère des affaires étrangères à la question écrite d'un membre de l'AFE demandant notamment de préciser le texte régissant le fonctionnement de la commission nationale consultative pour le STAFE.

Il lui a en effet été seulement répondu que « lors de la création du dispositif STAFE, au regard de la visibilité limitée des services de l'État sur le dispositif et sur l'instance consultative, le choix a été fait de ne pas soumettre le dispositif à une pré-évaluation et à la promulgation d'un décret en Conseil d'État. La commission nationale consultative STAFE n'en est pas moins assujettie aux principes généraux de fonctionnement des commissions à caractère consultatif qui figurent dans le code des relations du public avec l'administration [aux] articles R. 133-3 et suivants »².

¹ Question écrite n° 07001 publiée dans le JO Sénat du 01/06/2023 - page 3462, consultable à l'adresse : <https://www.senat.fr/questions/base/2023/qSEQ230607001.html>

² Question écrite de Mme Anne BOULO, conseillère consulaire (Ho Chi Minh-Ville), et conseillère à l'AFE, consultable à l'adresse : <https://www.assemblee-afe.fr/stafe-fonctionnement-de-la-commission-nationale-consultative-pour-une-plus-grande-transparence.html>

Les rapporteurs relèvent d'ailleurs que la question posée par Olivier Cadic sur le même sujet, le 24 novembre 2022, est toujours en attente de réponse de la part du ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger¹.

Afin de renforcer les garanties apportées aux administrés, asseoir la responsabilité de l'administration sur une base identifiée et, plus généralement, assurer la sécurité juridique du dispositif, les rapporteurs invitent à préciser par un décret en Conseil d'État la composition et le rôle de la commission nationale consultative de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger.

Proposition : Préciser par un décret en Conseil d'État la composition et le rôle de la commission nationale consultative de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger.

c) Donner plus de poids aux élus au sein des conseils consulaires

Comme le rappelaient déjà les rapporteurs en 2015, le choix avait été fait par le législateur de 2013 de **ne pas réserver la voix délibérative aux membres élus du conseil consulaire**. Le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 attribue une voix délibérative aux membres non-élus du conseil consulaire uniquement dans sa formation « bourses scolaires »².

Cette situation continue de faire l'objet de **critiques de la part des conseillers des Français de l'étranger**, qui, comme souligné en 2015, « ont l'impression d'être "noyés" parmi des membres non élus, en étant mis sur le même plan, alors que leur présence résulte du suffrage universel tandis que la désignation d'autres participants relève de décisions administratives »³.

Afin de **préserver la voix des élus au sein du conseil consulaire dans sa formation « bourses scolaires »**, les rapporteurs proposent par conséquent de réduire la composition de celui-ci. Seuls pourraient ainsi participer aux travaux du conseil consulaire ceux, parmi les membres listés aux 1° à 5° de l'article 7 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014, qui seraient **concernés directement par les dossiers étudiés par le conseil consulaire**.

Proposition : Réduire la composition du conseil consulaire dans sa formation « bourses scolaires ».

¹ Question écrite n° 03940, publiée dans le JO Sénat du 24 novembre 2022, page 5805, consultable à l'adresse : <https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ221103940.html#question>

² Article 6 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

³ Rapport n° 481 (2014-2015), p. 13.

Enfin, s'agissant des questions relatives à la **sécurité**, les rapporteurs sont conscients de la nécessaire limitation des informations qui peuvent être transmises au conseil consulaire, en raison des impératifs de la défense nationale, de la sûreté de l'État et de la sécurité publique.

Il conviendrait toutefois, à leurs yeux, que les conseillers des Français de l'étranger soient conviés aux réunions que le chef de poste diplomatique ou consulaire pourrait tenir sur les questions de sécurité avec les chefs d'îlots de sa zone de responsabilité.

En outre, ils estiment souhaitable d'aller plus loin que les dispositions actuelles de l'article 5 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014, qui prévoient la simple information des conseillers des Français de l'étranger de la tenue des journées défense et citoyenneté dans la ou les circonscriptions relevant de leur compétence, et proposent d'associer pleinement les conseillers des Français de l'étranger à ces journées ; ces derniers pourraient également être associés aux cérémonies d'entrée dans la nationalité des nouveaux Français. En étant présents lors de ces moments importants dans le parcours de **citoyenneté** des jeunes ou nouveaux Français, les conseillers des Français de l'étranger bénéficieraient ainsi d'une **visibilité accrue** auprès des concitoyens expatriés.

Proposition : Mieux associer les conseillers des Français de l'étranger aux cérémonies d'entrée dans la nationalité des nouveaux Français, ainsi qu'aux journées défense et citoyenneté.

B. L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : UNE ASSEMBLÉE CONSULTATIVE QUI N'A PAS TROUVÉ TOUTE SA PLACE

1. La loi de 2013 : le rôle consultatif de l'Assemblée des Français confirmé, sa composition homogénéisée, mais une articulation avec les conseils consulaires qui demeure complexe

Succédant en 2004¹ au Conseil supérieur des Français de l'étranger², l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) est l'assemblée représentative des Français établis hors de France. Elle a pour fonction de permettre aux Français de l'étranger de participer, malgré leur éloignement, à la vie politique nationale, de défendre leurs intérêts et de relayer leurs attentes au niveau central.

¹ Loi n° 2004-805 du 9 août 2004.

² Instauré par la loi n° 82-471 du 7 juin 1982.

Composée de six commissions¹, l'AFE se réunit **au moins deux fois par an à Paris**, à l'initiative de son président et du ministre de l'Europe et des affaires étrangères².

a) Un rôle consultatif confirmé

La loi n° 82-471 du 7 juin 1982 confiait à l'AFE la 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 prévoyait que « *dans les matières ressortissant directement à sa compétence, [elle pouvait] être consultée par le Gouvernement sur les projets de textes législatifs et réglementaires* ». Elle pouvait également « *donner son avis sur tout autre projet que lui soumet le Gouvernement [et] de sa propre initiative, adopter des avis, des vœux et des motions sur tout sujet concernant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger* »³.

La loi du 22 juillet 2013 a confirmé le rôle consultatif de l'AFE. Celle-ci peut être consultée par le Gouvernement, ainsi que par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat, « *sur la situation des Français établis hors de France et sur toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique ou social les concernant* »⁴.

L'AFE peut également se **saisir d'office d'un sujet**, pour « *réaliser des études et adopter des avis, des résolutions et des motions* »⁵. Comme rappelé par Jean-Yves Leconte dans son rapport sur le projet de loi de 2013, ces catégories terminologiques correspondent aux usages qui avaient déjà cours au sein de l'AFE avant la réforme : de façon précise, « *les avis sont formulés pour répondre aux saisines du Gouvernement, les résolutions pour prendre position sur une question d'intérêt général et les motions pour évoquer une question d'intérêt local* »⁶.

Chaque année, **le Gouvernement présente devant l'AFE un rapport sur la situation des Français établis hors de France et les politiques conduites à leur égard**, qui donne lieu à un débat en présence du Gouvernement, sur lequel l'Assemblée peut émettre un avis⁷. La liste des sujets sur lesquels le rapport du Gouvernement doit porter a été complétée en 2020⁸ afin d'y intégrer « *les violences conjugales concernant les Français établis hors de France* »⁹.

¹ Finances et budget, commerce extérieur, développement durable et emploi ; enseignement, culture, audiovisuel extérieur et francophonie ; lois, règlements et affaires consulaires ; sécurité et protection des personnes et des biens ; affaires sociales et anciens combattants.

² Article 9 de la loi du 22 juillet 2013.

³ Article 1 A de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982.

⁴ Article 12 de la loi du 22 juillet 2013.

⁵ Article 12 de la loi du 22 juillet 2013.

⁶ Rapport n° 424 (2012-2013) fait par Jean-Yves Leconte au nom de la commission des lois du Sénat, p. 61.

⁷ Article 10 de la loi du 22 juillet 2013.

⁸ Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales.

⁹ Cet item devient le 4° d'une liste comprenant désormais 8 thématiques.

Le Gouvernement doit également **informer l'AFE des dispositions contenues dans le projet de loi de finances** et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui concernent les Français établis hors de France¹.

Enfin, **chaque conseiller à l'AFE peut saisir les membres du Gouvernement de toute question consulaire ou d'intérêt général**, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis hors de France².

b) Une assemblée composée désormais exclusivement d'élus

La loi du 22 juillet 2013 a **uniformisé la composition** de l'Assemblée des Français de l'étranger, en **supprimant la présence des 23 députés et sénateurs** ainsi que celle des **12 personnalités qualifiées** désignées par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Composition de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)

	Entre 2004 et 2012	Entre 2012 et 2014	Depuis 2014
Membres élus	155 ³ (au suffrage universel direct)	155 (au suffrage universel direct)	90 (au suffrage universel indirect)
Parlementaires	12 sénateurs	12 sénateurs 11 députés	-
Personnalités qualifiées désignées par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères⁴	12	12	-
<i>Total</i>	179	190	90
Président	Ministre des Affaires étrangères		Conseiller à l'AFE élu par ses pairs

Source : commission des lois du Sénat

¹ Article 11 de la loi du 22 juillet 2013.

² Article 39 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

³ Le nombre de conseillers à l'AFE élus est passé progressivement de 150 à 155 entre 2004 et 2009.

⁴ Ces personnalités qualifiées, désignées sur la base d'une liste préalablement arrêtée de fonctions, avaient seulement voix consultative.

c) L'articulation entre les instances représentatives des Français de l'étranger demeure une source de complexité

Pour autant, **l'articulation entre les deux niveaux de représentation que constituent les conseils consulaires et l'AFE** reste complexe pour les Français établis hors de France.

Face à ce constat, le Gouvernement avait envisagé, au début de l'année 2018, une **mesure de simplification institutionnelle** visant à instaurer une catégorie unique de représentants ; selon ce schéma, qui reposerait donc sur une seule élection, l'ensemble des conseillers des Français de l'étranger siègeraient à l'AFE¹.

Une telle mesure apparaît toutefois **difficile à mettre en œuvre à effectifs constants**, tandis que la contrepartie qui avait été prévue par le Gouvernement – à savoir, réduire d'un tiers, voire de moitié, le nombre de conseillers des Français de l'étranger – n'est pas non plus souhaitable : elle remettrait en effet le lien de proximité entre les Français de l'étranger et leurs élus, qui était au cœur de la réforme de 2013.

En tout état de cause, cette piste n'a pu voir le jour avant les élections de 2021, et ne semble désormais plus d'actualité.

2. Pousser à son terme la logique de la réforme de 2013 : faire de l'Assemblée des Français de l'étranger une assemblée délibérative

Pour les rapporteurs, **le manque de lisibilité du système** aux yeux des Français expatriés tient moins au double degré de représentation qu'à **l'absence de fonctions décisionnelles exercées par l'AFE**.

Le **rôle exclusivement consultatif** qui lui a été dévolu par la loi du 22 juillet 2013 empêche en effet l'AFE de prendre sa place en tant **qu'échelon intermédiaire entre la représentation locale** – les conseils consulaires – **et la représentation nationale** – le Parlement.

Aussi les rapporteurs souhaitent-ils pousser à son terme la logique de la réforme de 2013 et faire de l'AFE une assemblée délibérative. Ils proposent ainsi de **la doter par la loi de pouvoirs décisionnaires dans trois domaines** : en matière de bourses scolaires, d'aides sociales, et de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger.

Aujourd'hui, l'attribution des bourses scolaires² est décidée par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), conformément à **l'article L. 452-2 du code de l'éducation**³.

¹ Voir le rapport n° 251 (2018-2019) de Jacky Deromedi fait au nom de la commission des lois, p. 24.

² Pour rappel, le montant des bourses scolaires s'est élevé à plus de 115 millions d'euros en 2021.

³ Qui prévoit que l'AEFE a pour objet, entre autres, « d'accorder des bourses aux enfants de nationalité française scolarisés dans les écoles et les établissements d'enseignement français à

L'AEFE décide des attributions après l'étude des dossiers par les conseils consulaires concernés et la consultation de la commission nationale des bourses. Les rapporteurs suggèrent qu'à l'avenir, **l'AEFE décide de leur attribution conjointement avec l'AFE**, et que les instructions relatives aux bourses scolaires soient adoptées après délibération par l'AFE.

S'agissant des aides sociales au bénéfice des Français en difficulté à l'étranger¹, en particulier en faveur des personnes âgées et handicapées, les demandes de versement sont actuellement instruites par la **commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger** (CPPSFE), présidée par le ministre chargé des affaires étrangères², après l'étude des dossiers par les conseils consulaires concernés. Les rapporteurs proposent d'inscrire dans la loi le principe de ces allocations et la **compétence conjointe de l'AFE et du ministère des affaires étrangères** sur la détermination des critères d'attribution et la décision d'attribution.

Enfin, de façon similaire, les rapporteurs proposent que l'AFE instruisse, conjointement avec la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, les demandes de versement des **aides de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger**³ (STAFE), dont le principe serait inscrit dans la loi.

Proposition : Faire de l'Assemblée des Français de l'étranger une assemblée délibérative : la doter, conjointement avec l'administration, de pouvoirs décisionnaires en matière de bourses scolaires, d'aides sociales, et de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger, et inscrire ces compétences dans la loi.

C. GARANTIR UN PORTAGE BUDGÉTAIRE ET POLITIQUE DES QUESTIONS RELATIVES AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER À LA HAUTEUR DES ATTENTES DES CITOYENS ET DES ÉLUS

1. Un rattachement administratif et budgétaire au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, un portage politique pas toujours à la hauteur

Depuis 2011, le portefeuille gouvernemental des Français de l'étranger relève d'un **ministère délégué** ou d'un **secrétariat d'État**, et non pas d'un ministère de plein exercice.

l'étranger dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'éducation, du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération ».

¹ Dont le montant s'est élevé à 15,4 millions d'euros en 2022.

² Aux termes de l'article 5 du décret n° 92-437 du 19 mai 1992.

³ Le budget alloué au STAFE par la loi de finances pour 2023 s'est élevé à 2 millions d'euros.

Titulaires du portefeuille gouvernemental des Français de l'étranger depuis 2011

Période	Titulaire	Portefeuille
Juin 2011-septembre 2011	David Douillet	Secrétaire d'État chargé des Français de l'étranger
Septembre 2011-mai 2012	Édouard Courtial	
Mai 2012-juin 2012	Yamina Benguigui	Ministre déléguée aux Français de l'étranger et à la Francophonie
Juin 2012-mars 2014	Hélène Conway-Mouret	Ministre déléguée aux Français de l'étranger
Avril 2014-août 2014	Fleur Pellerin	Secrétaire d'État chargé du Commerce extérieur, de la Promotion du tourisme et des Français de l'étranger
Août 2014-février 2016	Thomas Thévenoud	
Février 2016-décembre 2016	Matthias Fekl	
Avril 2017-mai 2017	Jean-Marie Le Guen	Secrétaire d'État chargé du Développement, de la Francophonie et des Français de l'étranger
Juin 2017-juillet 2020	Jean-Baptiste Lemoyne	Secrétaire d'État chargé du Tourisme, des Français de l'étranger et de la Francophonie
Juillet 2020-mai 2022		Ministre délégué chargé du Tourisme, des Français de l'étranger et de la Francophonie
Depuis juillet 2022	Olivier Becht	Ministre délégué chargé du Commerce extérieur, de l'Attractivité et des Français de l'étranger

Source : commission des lois du Sénat

Sous la tutelle du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, le **ministre délégué** peut seulement disposer des services placés sous l'autorité de ce dernier¹ : aujourd'hui, il n'a donc **pas d'autorité hiérarchique** directe sur la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire alors que c'est lui qui est au quotidien l'interlocuteur des élus des Français de l'étranger.

Cette **situation singulière** est jugée par les rapporteurs **préjudiciable** à la bonne mise en œuvre des politiques publiques intéressant les Français de l'étranger ainsi qu'à la poursuite d'un dialogue sur un pied d'égalité avec l'AFE ; ils constatent que le ministre de tutelle, soit le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, « sous-traite » à son ministre délégué ou à son secrétaire d'État l'ensemble des politiques publiques concernant les Français établis hors de France, alors que celui-ci ne dispose pas de façon autonome de la capacité décisionnelle permettant de résoudre les problèmes qui lui sont soumis. De nombreuses difficultés, à l'image des réductions d'effectifs préoccupantes dans les consulats, s'aggravent ainsi, **faute d'un interlocuteur gouvernemental décisionnaire.**

C'est pourquoi les rapporteurs suggèrent de **réserver le portefeuille des Français établis hors de France au ministre chargé des affaires étrangères lui-même.** Ceci permettrait au ministre en charge des Français de l'étranger de disposer directement de l'administration centrale.

Proposition : Assurer des relations directes entre l'AFE et le ministère des affaires étrangères lui-même : réserver le portefeuille des Français établis hors de France au ministre des affaires étrangères.

Plus généralement, les rapporteurs déplorent que l'AFE se soit retrouvée prisonnière d'un **dialogue exclusif avec le membre du Gouvernement dédié à la relation avec les Français de l'étranger.**

Alors que la loi du 22 juillet 2013 visait, dans son esprit, à permettre un échange entre l'AFE et le ministre compétent pour chaque domaine considéré - ministre chargé du budget et des comptes publics ; ministre chargé des affaires sociales ; *etc.* -, en pratique, **seul le ministre délégué aux Français de l'étranger se déplace devant l'AFE, quel que soit le thème abordé.**

¹ Conformément à l'article 3 du décret n° 2022-1068 du 29 juillet 2022 relatif aux attributions du ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger, qui prévoit que « pour l'exercice de ses attributions, le ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger, dispose des services placés sous l'autorité de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères ou dont elle dispose ».

Les rapporteurs relèvent, du reste, que depuis la réforme de 2013, un seul **Président de la République en exercice** s'est rendu devant l'Assemblée des Français de l'étranger, et à une seule reprise¹. Loin d'être anodin, ce constat témoigne du **faible portage politique** dont bénéficient les questions relatives aux Français de l'étranger et leur représentation.

De manière générale, les rapporteurs soulignent que les questions intéressant les Français établis hors de France ont une dimension intrinsèquement **interministérielle**, comme l'ont montré la crise liée à la covid-19 et la réforme des retraites.

Afin de garantir un portage budgétaire des crédits relatifs aux élus des Français de l'étranger cohérent avec cette dimension interministérielle, les rapporteurs proposent d'extraire ces derniers du **programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »** les crédits relatifs à l'AFE², pour les rattacher auprès du Premier ministre. Ils pourraient ainsi être affectés à la mission **« direction de l'action du Gouvernement »**³.

Proposition : Sortir les crédits relatifs à l'Assemblée des Français de l'étranger du programme budgétaire 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », rattaché au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, pour les affecter à la mission « Direction de l'action du Gouvernement », rattachée au Premier ministre.

Le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »

Ce programme comprend trois actions (01-Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger ; 02-Accès des élèves français au réseau AEFÉ ; 03-Instruction des demandes de visa), pour un montant de 390 millions d'euros environ en loi de finances pour 2023.

Au sein de l'action n°1, le pôle consacré à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) est doté de 2 320 000 € en crédits de paiement dans la loi de finances initiale pour 2023. Il finance :

¹ Emmanuel Macron a tenu un discours le 2 octobre 2017 à l'occasion de la 27^e session plénière de l'Assemblée des Français de l'étranger :

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/10/02/discours-du-president-de-la-republique-emmanuel-macron-a-l-occasion-de-la-27-session-pleniere-de-l-assemblee-des-francais-de-l-etranger>

² En loi de finances initiale pour 2023, ils se sont élevés à 420 000 euros (dont 180 000 euros de budget de fonctionnement).

³ Qui comprend à l'heure actuelle deux programmes : le programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » et le programme 308 « Protection des droits et libertés ».

- le remboursement des frais de séjour et de déplacement des conseillers à l'AFE (240 000 €) : les conseillers à l'AFE perçoivent un remboursement de leurs frais de séjour et de déplacement lors de leur venue aux deux sessions annuelles de l'AFE (article 34 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014).

- le budget de fonctionnement de l'AFE (180 000 €) : celui-ci intègre l'organisation de deux sessions annuelles à Paris pour les 90 conseillers à l'AFE ; l'hébergement du site internet de l'AFE et ses actualisations ; le financement des études demandées par les conseillers à l'AFE et des événements ponctuels relatifs à la représentation politique des Français de l'étranger ; l'organisation matérielle et logistique des élections des sénateurs.

- les indemnités des conseillers des Français de l'étranger (1 900 000 €) : versement des deux indemnités semestrielles ; remboursement en cas de dépassement des frais de déplacement ; allocation d'assurance annuelle.

Source : commission des lois à partir du projet annuel de performance pour 2023

2. Garantir un dialogue régulier entre le Gouvernement et l'Assemblée des Français de l'étranger

En théorie, la loi du 22 juillet 2013 a prévu de nombreux instruments de dialogue entre le Gouvernement et l'Assemblée des Français de l'étranger, présentés plus haut ; en pratique, toutefois, leur utilisation depuis 2013 apparaît modeste.

a) La consultation de l'AFE par le Gouvernement sur les questions concernant les Français établis hors de France

Comme souligné par le ministre délégué Olivier Becht lors de son audition en commission le 27 juin 2023, les **consultations** effectuées à l'occasion de la session plénière de l'AFE de mars 2023 par le ministre des armées, d'une part, et le ministre délégué lui-même au sujet du « *pass culture* » et du « *pass éducation* », d'autre part, ont constitué la **première application de l'article 12** de la loi du 22 juillet 2013, qui prévoit la possibilité, pour le Gouvernement, de consulter l'AFE sur les questions concernant les Français établis hors de France.

En 2013, lors de l'examen du projet de loi, la commission des lois s'était interrogée sur **l'opportunité de prévoir une obligation de consultation** de l'AFE sur les questions concernant les Français établis hors de France. Compte tenu du rythme des sessions de l'AFE, elle avait estimé qu'« *un avis obligatoire de l'AFE sur tous les projets de loi, d'ordonnance ou de*

décret concernant les Français de l'étranger [...] ne serait guère envisageable à ce stade »¹.

Au vu du bilan de l'application de l'article 12 de la loi du 22 juillet 2013, les rapporteurs estiment toutefois que **la question mérite d'être reposée**. D'une part, rendre obligatoire la consultation par le Gouvernement apparaît comme le moyen de rendre cette consultation effective ; d'autre part, il ne serait pas incohérent avec la volonté de **valoriser le rôle de l'AFE** de prévoir qu'elle puisse être sollicitée en dehors des sessions plénières. C'est pourquoi les rapporteurs proposent désormais de transformer la possibilité offerte au Gouvernement de consulter l'AFE sur les questions concernant les Français établis hors de France en une obligation.

Proposition : Transformer la possibilité offerte au Gouvernement de consulter l'AFE sur les questions concernant les Français établis hors de France en une obligation.

En outre, les rapporteurs considèrent que les **enjeux spécifiques** auxquels sont confrontés les Français établis hors de France devraient être davantage pris en compte par le Gouvernement lorsqu'il élabore la loi. Afin que l'incidence sur les Français vivant à l'étranger des textes législatifs d'initiative gouvernementale puisse être précisée et évaluée à chaque fois, ils proposent ainsi que les études d'impact comportent un volet consacré aux Français de l'étranger².

Proposition : Prévoir que les études d'impact comportent un volet consacré aux Français de l'étranger.

S'agissant en particulier du **projet de loi de finances**, il apparaît souhaitable de renforcer la compétence consultative de l'AFE, et donc le dialogue entre l'AFE et le Gouvernement, à un double titre.

Tout d'abord, il semble que l'AFE ne se soit jusqu'à présent pas saisie réellement de la possibilité offerte par l'article 11 de la loi du 22 juillet 2013 de faire part de ses observations au Gouvernement sur le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

¹ Rapport n° 424 (2012-2013), p. 61.

² En l'état du droit, l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 prévoit que les études d'impact doivent exposer avec précision, entre autres, « les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises » et « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées ».

Afin de valoriser le rôle de l'AFE et d'assurer auprès du Gouvernement et du Parlement une plus grande visibilité à ses travaux, les rapporteurs suggèrent de **formaliser la procédure prévue à l'article 11 de la loi du 22 juillet 2013** : l'AFE émettrait ainsi un avis sur le projet de loi de finances dès le dépôt de celui-ci sur le bureau de l'Assemblée nationale. Cet avis serait adressé non seulement au ministre chargé des comptes publics, mais également aux commissions des finances des deux assemblées parlementaires.

Proposition : Prévoir que l'AFE émette un avis sur le projet de loi de finances adressé au ministre chargé des comptes publics, qui est également transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Pour les rapporteurs, il serait par ailleurs opportun de donner à l'AFE la possibilité de se prononcer, en amont de l'élaboration du projet de loi de finances, sur les crédits qui lui sont alloués.

Proposition : Prévoir la consultation de l'AFE par le Gouvernement en amont de l'élaboration du projet de loi de finances sur les crédits alloués.

b) Le rapport annuel sur la situation des Français établis hors de France et les politiques conduites à leur égard

L'article 10 de la loi du 22 juillet 2013 prévoit la **remise annuelle** du rapport sur la situation des Français établis hors de France, sans toutefois préciser de date. En pratique, ce rapport est remis au **mois d'octobre de l'année n**, sur les **éléments relatifs à l'année n-1**¹.

Les rapporteurs jugent que ce **décalage temporel conséquent** fait perdre à ce rapport une grande partie de son intérêt ; pour être pleinement utile aux conseillers à l'AFE, ils estiment ainsi qu'il conviendrait d'avancer la date de sa remise, au plus tard à la session plénière du mois de mars.

Proposition : Avancer le calendrier de remise par le Gouvernement du rapport annuel sur la situation des Français de l'étranger.

¹ Ainsi, le rapport portant sur l'année 2021 a été remis le 10 octobre 2022 (https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/286743.pdf)

c) Les questions écrites des conseillers et les résolutions de de l'Assemblée

Si les conseillers à l'AFE disposent du droit de faire part de questions écrites aux membres du Gouvernement sur « *toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social* » concernant les Français de l'étranger¹, le taux de réponse paraît perfectible : il s'élèverait à un peu plus de 50 % sur la mandature qui a commencé en 2021².

Plus encore que le taux en lui-même, les rapporteurs regrettent **l'absence d'outil de suivi**. Ils s'étonnent ainsi que le taux de réponse lors de la mandature 2014-2021 ne soit pas connu de l'administration centrale.

Dans la lignée à la fois des outils mis en œuvre par les assemblées parlementaires³ et de la proposition formulée à cet égard par la commission des lois de l'AFE dans son rapport d'octobre 2022⁴, les rapporteurs proposent de confier au secrétariat général de l'AFE la charge de tenir à jour un tableau de suivi des réponses aux questions écrites des conseillers. Ce tableau serait présenté à chaque début de session, devant le Gouvernement.

Proposition : Afin d'améliorer le taux de réponse du Gouvernement aux questions écrites des membres de l'AFE, instaurer un tableau de suivi, tenu par le secrétariat général et qui serait présenté à chaque début de session.

Par ailleurs, à la suite de la proposition formulée par la commission des lois de l'AFE dans son rapport d'octobre 2022⁵, une **audition spéciale** « sur les **efforts entrepris par les parlementaires et les membres du Gouvernement** lors des six derniers mois écoulés pour **transposer les résolutions de l'AFE dans le droit** » a eu lieu lors de la session de l'AFE de mars 2023.

¹ Conformément à l'article 39 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

² Source : direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

³ Le Sénat publiant par exemple les données relatives aux réponses des ministres, sous la forme de classement et de statistiques.

⁴ La proposition de résolution n° 4, intitulée « Suivi détaillé des questions des conseillers à l'AFE », prévoit ainsi qu'« à chaque session de l'AFE, le Secrétariat Général de l'AFE présentera devant l'Assemblée réunie en session plénière un compte rendu détaillé du nombre de questions écrites posées par les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger depuis la dernière session, et du nombre de ces questions auxquelles une réponse a été apportée » (p. 24 du rapport précité).

⁵ Proposition de résolution n° 5 : « Audition consacrée aux comptes rendus des parlementaires représentant les Français établis hors de France des efforts de transposition dans le droit des résolutions de l'AFE », p. 25.

Si le **bilan de cette audition** semble **mitigé**¹, les rapporteurs n'estiment pas moins nécessaire de **renforcer la visibilité des travaux conduits par l'AFE de sa propre initiative**. Aussi souhaitent-ils inviter le Gouvernement – et lui seul – à présenter le suivi des résolutions de l'AFE, étant entendu que toutes les résolutions n'ont pas la même vocation à devenir des dispositions législatives ou réglementaires. Par cohérence, cette présentation pourrait avoir lieu lors de la remise du rapport sur la situation des Français établis hors de France.

Proposition : Prévoir dans la loi que le Gouvernement, lors de la présentation du rapport sur la situation des Français établis hors de France, présente le suivi des résolutions de l'Assemblée des Français de l'étranger.

III. SÉCURISER LE DÉROULEMENT DES ÉLECTIONS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER

Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2013, les élections françaises à l'étranger restent marquées par un **taux d'abstention élevé**, particulièrement préoccupant s'agissant des élections consulaires : il a atteint presque 85 % lors du renouvellement général de mai 2021, et 97 % lors de l'élection partielle d'octobre 2022 dans la 4^e circonscription du Canada

Taux de participation des Français établis hors de France aux dernières élections nationales et locales

Année	Élection	Taux d'abstention
2014	Conseillers consulaires	83,40 %
2021	Conseillers des Français de l'étranger (élection générale)	84,94 %
	Conseillers à l'AFE	2,71 %
2022	Second tour de l'élection présidentielle	61,32 %
	Second tour de l'élection législative	75,23 %
	Conseillers des Français de l'étranger (élection partielle)	96,97 %

Source : direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

¹ Dans la contribution transmise aux rapporteurs, le groupe Solidaires et Indépendants indique ainsi que « pratiquement aucun des parlementaires présents [...] n'avait compris l'exercice ».

Si le directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire comptait, en 2015, sur un taux de participation pour les élections consulaires plus élevé à l'avenir, estimant que les « *candidats sortant aur[ai]ent un bilan à faire valoir auprès des électeurs, donnant ainsi un enjeu supplémentaire à l'élection* »¹, force est de reconnaître que cette attente a été déçue.

Qu'il s'agisse des Français habitant sur le territoire national ou des Français établis hors de France, l'abstention a assurément des causes multiples. Dans le cas particulier des élections concernant les Français expatriés, il semble que soient plus particulièrement en cause des **facteurs matériels et géographiques** (éloignement des bureaux de vote², difficultés à établir les procurations) ainsi qu'une **visibilité insuffisante** des élections consulaires et une **information inégale** des électeurs.

En outre, les élections françaises à l'étranger sont soumises à un **risque d'insécurité juridique** plus élevé que dans le cas des élections se déroulant sur le territoire national.

Dans ce contexte, il est important d'apporter toutes les garanties de réussite à ce qui doit constituer un **temps démocratique fort** dans la vie des Français établis hors de France. Les rapporteurs invitent ainsi à donner plus de visibilité aux élections des Français à l'étranger, d'une part, et à sécuriser et faciliter les opérations électorales, d'autre part.

A. DONNER PLUS DE VISIBILITÉ AUX ÉLECTIONS DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET RENFORCER L'INFORMATION DES ÉLECTEURS

1. Une élection des membres des instances représentatives des Français établis hors de France en deux temps mal connue et mal comprise

Lors de l'examen du projet de loi en 2013, Jean-Yves Leconte, rapporteur de la commission des lois, avait proposé, à la place de l'élection au scrutin indirect prévue par le projet de loi, **l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger au scrutin direct** à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne.

L'élection des conseillers aurait ainsi été concomitante à celle des conseillers consulaires ; afin de **conserver le lien entre le mandat de conseiller des Français de l'étranger et celui de conseiller à l'AFE**, seuls auraient pu être élus conseillers à l'AFE les conseillers des Français de

¹ Christophe Bouchard cité dans le rapport n° 481 (2014-2015), p. 23.

² Comme le rappelait François-Noël Buffet dans son rapport d'information n° 240 (2020-2021) fait au nom de la commission des lois sur le vote à distance, un expatrié vivant à Irkoutsk [en Russie] doit parcourir 2 812 kilomètres pour voter à Ekaterinbourg, ce qui représente un trajet de 3 heures 20 en avion.

l'étranger¹. Les candidats concernés auraient déposé une **déclaration commune de candidature** pour les deux élections, tandis que les électeurs auraient désigné dans le même temps, par un **bulletin unique** présentant de manière distincte les candidats aux deux élections, les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'AFE. Pour le rapporteur, cette élection simultanée avec un bulletin de vote aurait assuré « *la cohérence et la lisibilité du système* »², tout en « *évit[ant] une concurrence de légitimité entre les deux niveaux de représentation* »³.

Si, en première lecture, l'Assemblée avait rétabli le scrutin indirect des conseillers à l'AFE par les conseillers consulaires en son sein, elle avait, en nouvelle lecture, modifié le **calendrier de l'élection des conseillers à l'AFE**, en prévoyant que celle-ci aurait lieu **un mois au maximum après celle des conseillers consulaires**⁴. Ainsi, comme le soulignait à l'époque le rapporteur, « *l'Assemblée nationale n'a pas remis en cause le double degré d'élection, mais a atténué sa portée. L'élection des conseillers à l'AFE ne serait pas le fruit d'une campagne électorale indépendante de celle des conseillers consulaires, mais bien sa conclusion* »⁵. Considérant que ce calendrier permettait d'atteindre l'objectif d'une désignation au sein d'un processus électoral unifié, le Sénat s'était rangé au principe d'une **élection en deux temps**.

De surcroît, le rapporteur estimait que « *la pratique devrait rapidement conduire à observer une campagne unique pour les deux élections et des annonces de candidatures pour l'élection des conseillers à l'AFE avant celle des conseillers consulaires, permettant aux électeurs de connaître les implications de leur vote pour les conseillers consulaires sur la désignation des conseillers à l'AFE* »⁶.

Au terme de deux cycles électoraux complets, il semble toutefois que cette attente ait été quelque peu déçue. En particulier, **l'identification par les électeurs des enjeux relatifs à l'élection consulaire paraît incertaine**.

C'est pourquoi les rapporteurs invitent à reprendre la proposition faite en 2013, lors de l'examen au Sénat du projet de loi sur la représentation des Français établis hors de France, en faveur d'un **processus électoral unique** conduisant à élire, au cours d'un **même scrutin direct**, les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'AFE. Ils estiment en effet que la **fusion des élections consulaires et de l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger** donnerait davantage de visibilité à ces élections, consacrerait un temps démocratique important pour les

¹ Sur le modèle de l'élection concomitante des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, ces derniers devant être conseillers municipaux pour être élus au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale.

² Rapport n° 424 (2012-2013), p. 42.

³ Rapport n° 686 (2012-2013) sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, fait par Jean-Yves Leconte au nom de la commission des lois, p. 13.

⁴ Disposition inscrite à l'article 14 de la loi du 22 juillet 2013.

⁵ Rapport n° 686 (2012-2013) p. 13.

⁶ Ibidem.

Français de l'étranger et contribuerait à **ancrer la figure du conseiller à l'Assemblée des Français** dans le paysage institutionnel.

Proposition : Fusionner les élections consulaires et l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, et instaurer ainsi le scrutin direct pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

En pratique, les Français de l'étranger voteraient avec un seul bulletin, comportant deux listes distinctes (une liste de candidats à l'élection des conseillers des Français de l'étranger et une liste de candidats à l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger).

2. Garantir l'effectivité de la communication à l'attention des électeurs

En raison de l'éloignement des électeurs non seulement par rapport au territoire national mais également souvent par rapport au poste consulaire dans le pays de résidence, la communication institutionnelle revêt, plus que pour toute autre élection, une importance décisive.

a) Des listes électorales consulaires à la fiabilité perfectible

Pour voter à l'étranger, la première étape est **l'inscription sur les listes électorales consulaires**¹. Sont inscrits, à leur demande, les Français qui fournissent la preuve de leur résidence habituelle dans la circonscription consulaire au titre de laquelle la liste électorale est dressée. Dans chaque circonscription consulaire, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire statue sur la demande d'inscription sur la liste électorale consulaire dans un délai de cinq jours. Chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et chaque poste consulaire tiennent une liste électorale consulaire ; lors des élections consulaires de mai 2011, **211 listes électorales consulaires** ont été dénombrées².

Si, dans leur rapport de 2015, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte invitaient à s'interroger sur « *la complexité d'inscription sur les listes électorales dont les subtilités nuisent parfois à la parfaite connaissance par les électeurs de leur faculté de voter* »³, l'entrée en vigueur du **répertoire électoral unique (REU)**, au 1^{er} janvier 2019, a considérablement **simplifié la procédure d'inscription sur les listes électorales consulaires**.

¹ Conformément à l'article 2 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires qui prévoit que « nul ne peut voter à l'étranger s'il n'est inscrit sur une liste électorale consulaire ».

² Source : direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

³ Rapport n° 481 (2014-2015), p. 24.

Depuis cette date, **les listes électorales consulaires sont extraites du REU**¹. En conséquence, les personnes qui viennent d'atteindre la majorité, ainsi que celles qui viennent d'acquérir la nationalité française, sont inscrites d'office sur la liste électorale consulaire de la circonscription consulaire où elles résident habituellement².

En outre, l'inscription sur les listes électorales consulaires est désormais possible **jusqu'au sixième vendredi précédant la date du scrutin**³, voire jusqu'au dixième jour précédant la date du scrutin dans certains cas⁴.

La fiabilité et l'exhaustivité des listes électorales consulaires relèvent ainsi en tout premier lieu de la **responsabilité de chaque citoyen**. En pratique, tout citoyen, qu'il habite sur le territoire national ou à l'étranger, peut en effet **vérifier en ligne** qu'il est bien inscrit⁵ ; il peut également **actualiser** à tout à moment **les données** le concernant. De plus, il est possible de demander son inscription sur la liste électorale consulaire en même temps que l'inscription au **registre des Français établis hors de France**⁶.

Il n'en reste pas moins nécessaire d'inciter, par des **campagnes officielles organisées par le ministère des affaires étrangères**, les Français établis hors de France à s'inscrire sur les listes électorales consulaires. Compte-tenu du changement de règle récent intervenu à ce sujet, les rapporteurs souhaitent que soit rappelée en particulier la possibilité de s'inscrire jusqu'au sixième vendredi précédant la date du scrutin⁷.

Proposition : Inciter les électeurs à s'inscrire sur les listes électorales consulaires et les informer de la possibilité de s'inscrire jusqu'au sixième vendredi précédant la date du scrutin.

Les nouvelles conditions de radiation résultant des lois n° 2016-1047 et n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 pourraient également faire l'objet d'une communication spécifique, aussi bien auprès des postes consulaires que des électeurs, afin **d'éviter les radiations indues** des listes électorales consulaires.

¹ Article 5 de la loi organique précitée dans sa version résultant de la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016.

² En application de l'article 4 de la loi organique précitée.

³ Article 6 de la loi organique précitée.

⁴ Article 9-1 de la loi organique précitée.

⁵ À l'adresse suivante : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R51788>

⁶ L'inscription sur le registre des Français établis hors de France, ou inscription consulaire, n'est pas obligatoire ; elle est gratuite et valable 5 ans. Elle s'effectue en priorité en ligne, mais peut aussi se faire en se rendant en ambassade ou au consulat.

⁷ Jusqu'en 2019, les listes électorales étant renouvelées annuellement, les demandes d'inscription devaient être formulées avant la fin de l'année précédant l'année du scrutin.

Aux termes de l'article 3 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976, « nul ne peut être inscrit sur plusieurs électorales consulaires ou sur une liste électorale consulaire et la liste électorale d'une commune » ; toute inscription sur la liste électorale consulaire a donc pour conséquence la radiation automatique de la liste électorale sur laquelle l'électeur était précédemment inscrit. À l'inverse, toute inscription sur la liste électorale d'une commune, pour voter lors des élections européennes ou municipales, a pour conséquence la radiation automatique de la liste électorale consulaire.

Comme souligné par la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire¹, l'électeur ne peut désormais plus faire lui-même de demande de radiation ; **seule l'inscription sur une nouvelle liste électorale provoque automatiquement la radiation de la liste précédente.** La DFAE s'est ainsi engagée à rappeler aux postes, dans ses instructions, qu'ils ne doivent en aucun cas donner suite aux demandes de radiation formulées à titre volontaire par les électeurs.

Proposition : Éviter les radiations indues en informant les électeurs que toute nouvelle inscription entraîne la radiation automatique de la liste précédente, sans qu'il faille demander soi-même la radiation.

b) Garantir l'effectivité de la propagande électorale

En plus de la communication institutionnelle menée par l'administration pour informer les électeurs de la tenue des élections, la propagande réalisée par les candidats constitue un facteur essentiel de **mobilisation des électeurs.**

En ouvrant la possibilité, pour les candidats aux élections des Français de l'étranger et à l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, de **transmettre au ministère des affaires étrangères une circulaire électorale** afin qu'elle soit **adressée aux électeurs sous une forme dématérialisée**², la loi du 22 juillet 2013 a assurément constitué un progrès.

Seules les circulaires respectant les caractéristiques techniques fixées par l'arrêté du ministre des affaires étrangères du 4 mars 2014³ sont mises à disposition des électeurs.

¹ Voir par exemple la réponse à la question écrite de Martine Schoeppner, conseillère à l'AFE (Allemagne, Autriche, Slovaquie, Slovénie, Suisse) sur la radiation volontaire (<https://www.assemblee-afe.fr/radiation-volontaire.html>).

² Article 21 de la loi du 22 juillet 2013.

³ Pris en application de l'article 4 du décret n° 2014-290 du 4 mars 2014.

Si, lors des élections consulaires de 2021, la plupart des circulaires ont été validées, puis publiées sur le site France Diplomatie ainsi que sur les sites internet des postes diplomatiques et consulaires, un certain nombre d'entre elles ont toutefois été invalidées pour non-respect de l'interdiction de lien hypertexte actif¹. Or ce critère, qui n'apparaît pas pertinent, dans la mesure où, en fonction du navigateur utilisé, le lien hypertexte peut s'activer de lui-même, a conduit à l'**invalidation induite de certaines circulaires**.

Les rapporteurs invitent donc le Gouvernement à procéder aux modifications réglementaires nécessaires afin de garantir la transmission par voie dématérialisée des circulaires électorales de l'ensemble des candidats aux élections consulaires.

Proposition : Garantir la transmission des circulaires électorales par voie dématérialisée.

Par ailleurs, les **modalités actuelles de publication des professions de foi des candidats aux élections consulaires** ne sont pas entièrement satisfaisantes aux yeux des rapporteurs. En étant publiées sur les sites internet des postes diplomatiques et consulaires, parmi les informations générales des postes, ces documents bénéficient en effet d'une **visibilité relative**.

Comme ils en avaient déjà eu l'occasion en 2021 dans le cadre de leur rapport fait avec Jacky Deromedi², les rapporteurs invitent donc à créer un « panneau électoral virtuel », c'est-à-dire un site internet spécifique qui centraliserait toutes les professions de foi des candidats aux élections consulaires, afin de donner une vision d'ensemble du scrutin³.

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

Ce site internet pourrait d'ailleurs disposer de fonctionnalités complémentaires pour permettre aux candidats de publier des messages à vocation électorale, notamment dans les pays où la liste électorale consulaire n'est pas communicable.

¹ Ce critère est posé par l'article 1^{er} de l'arrêté du 4 mars 2013 fixant les caractéristiques techniques et les modalités de transmission des circulaires dématérialisées prévues aux articles 4 et 25 du décret n° 2014-290 du 4 mars 2014.

² Rapport d'information n° 241 (2020-2021) fait au nom de la commission des lois sur l'organisation des élections consulaires en 2021, p. 25.

³ Pour les dernières élections présidentielle, législatives et municipales (dans les communes de 2 500 habitants et plus), les professions de foi des candidats étaient ainsi consultables à l'adresse : <https://programme-candidats.interieur.gouv.fr/>.

La règle, posée par le premier alinéa de l'article L. 330-4 du code électoral¹, est la possibilité offerte aux candidats et à leurs représentants de prendre communication et copie des listes électorales consulaires ; ce droit peut toutefois être restreint ou refusé « 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 »².

Sur ce fondement, les listes électorales consulaires de 20 pays n'étaient pas communicables lors des élections consulaires de 2021, tandis que dans 15 autres pays, les listes électorales consulaires étaient communicables sans l'adresse postale de résidence.

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 : Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

États dans lesquels la LEC est communicable sans l'adresse postale de résidence

Arabie Saoudite	Bangladesh	Birmanie	Burundi	Comores
Égypte	Érythrée	Indonésie	Jordanie	Kenya
Liban	Philippines	Somalie	Tanzanie	Turquie

Source : Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

Les rapporteurs n'entendent assurément pas remettre en question la prérogative de l'administration de limiter la communication des listes électorales consulaires, afin de ne pas mettre en cause la sécurité des ressortissants français dans des pays qui présentent des risques de sécurité majeurs ; mais il ne leur semble pas moins nécessaire de **donner aux candidats les moyens de faire campagne**. C'est pourquoi ils invitent l'administration consulaire, dans les pays où les listes électorales consulaires ne sont pas communicables, à aider les candidats à diffuser leur propagande

¹ Applicable à l'élection des conseillers des Français de l'étranger ainsi qu'à l'élection des conseillers à l'AFE en vertu de l'article 15 de la loi du 22 juillet 2013.

² Dernier alinéa de l'article L. 330-4 du code électoral.

électorale, en transmettant par mail aux électeurs les professions de foi et les messages électoraux des candidats concernés¹.

Proposition : Dans les circonscriptions électorales où les listes électorales consulaires ne sont pas communicables, donner aux candidats les moyens de faire campagne en confiant à l'administration consulaire la charge de transmettre par mail aux électeurs les professions de foi et les messages électoraux des candidats concernés.

Enfin, les rapporteurs demeurent persuadés, au terme du cycle électoral de 2021, de la nécessité, déjà relevée en 2015², d'instaurer une commission centrale de propagande qui serait chargée de **statuer sur la conformité des circulaires et des bulletins de vote avant leur diffusion.**

En l'état du droit, les circulaires et bulletins sont d'abord examinés par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire³, avant d'être transmis au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui vérifie les mentions et caractéristiques techniques des circulaires et bulletins de vote. Au regard des différences d'approche constatées d'un poste consulaire à l'autre, l'introduction d'une étape supplémentaire, par le biais de cette commission centrale, garantirait, pour les rapporteurs, l'appréciation homogène de la conformité à la réglementation de ces documents.

Proposition : Instituer une commission centrale de propagande chargée d'examiner les circulaires électorales et les bulletins de vote.

B. FACILITER ET SÉCURISER LES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

Au-delà de la qualité de la communication et de la propagande, l'accessibilité du vote constitue un facteur important de la participation, tandis que la sécurisation des modalités de vote mises à la disposition des Français de l'étranger représente un enjeu démocratique.

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

¹ Dans le rapport d'information n° 241 (2020-2021), les rapporteurs invitaient également les consulats à « 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 » (p. 25).

² Rapport n° 481 (2014-2015), p. 35.

³ Articles 5, 6 et 26 du décret n° 2014-290 du 4 mars 2014.

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

	Vote à l'urne	Vote par correspondance électronique	Vote par correspondance papier	Vote par remise de pli à l'administration	Vote par procuration
Élection du président de la République	Oui	-	-	-	Oui
Référendum national	Oui	-	-	-	Oui
Élection des députés	Oui	Oui (article L. 330-13 du code électoral)	Oui (article L. 330-13 du code électoral)	-	Oui
Élection des sénateurs	Oui	-	-	Oui (article 51 de la loi du 22 juillet 2013)	Oui
Élection des conseillers à l'AFE	Oui	-	-	Oui (article 22 de la loi du 22 juillet 2013)	Oui
Élection des conseillers des Français de l'étranger	Oui	Oui (article 22 de la loi du 22 juillet 2013)	Supprimé par la loi du 22 juillet 2013	-	Oui

Source : commission des lois du Sénat

La multiplicité des modalités de vote, et en particulier l'existence du vote par internet, **ne garantit certes pas à elle seule une participation élevée**¹ ; elle peut néanmoins permettre, notamment à des électeurs éloignés des bureaux de vote, d'exercer leur droit de suffrage – à condition bien entendu d'être effectivement disponible.

1. Garantir l'accessibilité du vote à l'urne

S'agissant du **vote à l'urne**, la distance parfois considérable entre le bureau de vote et le lieu d'habitation pour un certain nombre d'électeurs, en raison de l'étendue des circonscriptions électorales, tend à compliquer l'exercice concret du droit de vote.

Pour l'élection consulaire de 2021, **357 bureaux de vote**, répartis sur 269 sites, ont été ouverts, pour un corps électoral de 1,68 million de Français. Ce nombre restreint s'explique par l'avis du conseil scientifique du 24 février 2021 qui recommandait, dans le contexte de l'épidémie de covid-19, que « *l'ensemble des opérations liées aux élections, y compris le vote, se déroule de la manière la plus dématérialisée possible, par internet, et que les opérations de vote se tenant dans des lieux et bureaux physiques soient réduites au*

¹ Comme souligné par le rapport n° 481 (2014-2015), « paradoxalement, c'est l'élection du Président de la République, pour laquelle seuls le vote à l'urne et par procuration sont ouverts, qui enregistre traditionnellement la participation électorale la plus forte à l'étranger » (p. 23).

strict minimum »¹. En comparaison, environ 480 bureaux de vote avaient été ouverts pour l'élection consulaire de 2014.

Les rapporteurs admettent volontiers que **des considérations budgétaires, matérielles ou encore géographiques rendent impossible l'ouverture de bureaux de vote selon un maillage aussi étroit que celui existant sur le territoire national**. Ils estiment toutefois nécessaire d'augmenter le nombre de bureaux ouverts pour la prochaine élection consulaire, de manière à limiter la distance entre le lieu d'habitation de l'électeur et le bureau de vote dont il dépend et ainsi ne **pas décourager les Français établis hors de France** qui souhaiteraient exercer leur devoir citoyen selon le rite républicain par excellence que constitue le vote à l'urne.

Proposition : Ouvrir des bureaux de vote en nombre suffisant de manière à couvrir l'étendue des circonscriptions électorales et limiter la distance entre le lieu d'habitation de l'électeur et le bureau de vote dont il dépend.

En outre, il leur semblerait opportun d'**associer davantage le conseil consulaire à la détermination de la liste des bureaux de vote** et du périmètre affecté à chacun d'entre eux.

En l'état du droit, les électeurs sont répartis en autant de sections de liste que de bureaux créés en fonction du nombre d'électeurs et des circonstances locales² ; le périmètre géographique affecté à chaque bureau de vote est déterminé par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, après consultation de la commission de contrôle des listes électorales consulaires, composée du président du conseil consulaire et de deux membres désignés³ par l'Assemblée des Français de l'étranger⁴. Les rapporteurs proposent que la liste des bureaux de vote soit soumise à l'avis des conseils consulaires compétents pour la circonscription électorale considérée.

Proposition : Prévoir que la liste des bureaux de vote soit soumise à l'avis des conseils consulaires de la circonscription électorale concernée.

¹ Source : direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

² Article 2 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976. Cette disposition est similaire à la disposition de droit commun pour les scrutins sur le territorial national, prévue à l'article R. 40 du code électoral.

³ Après avis des conseillers des Français de l'étranger élus de la circonscription électorale

⁴ Article 7 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976.

2. Faciliter le recours au vote par procuration

À l'initiative de la commission des lois du Sénat, la loi du 22 juillet 2013 a **maintenu pour les scrutins indirects** – élection des conseillers à l'AFE et élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France – le vote par procuration que le projet de loi envisageait de supprimer. La commission des lois avait en effet considéré que cette modalité de vote constituait une alternative intéressante pour les électeurs qui « *ne souhait[en]t pas s'en remettre à l'administration pour exprimer leur suffrage* »¹. Le vote par procuration est également ouvert pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger², et pour les élections présidentielle et législatives.

Lors des élections de 2021, le recours au vote par procuration fut **loin d'être négligeable**, notamment pour l'élection des conseillers à l'AFE.

Recours au vote par procuration aux élections de 2021

	Élection des conseillers des Français de l'étranger	Élection des conseillers à l'AFE
Part du vote par procuration	3,50 %	16,98 %
Nombre de votes par procuration	1 148	73
Nombre de votants	32 841	430

Source : direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

Il est par conséquent important de lever les obstacles pouvant limiter l'usage, pour les Français établis hors de France, du vote par procuration.

Aujourd'hui, le citoyen expatrié qui souhaite établir une procuration doit **remettre en personne le formulaire rempli à cette fin** à l'ambassadeur pourvu d'une circonscription consulaire, au chef de poste consulaire ou encore à un consul honoraire de nationalité française habilité par arrêté du ministère des affaires étrangères³. L'autorité transmet ensuite le formulaire de procuration par courrier électronique à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire chargé d'organiser les opérations de vote⁴.

¹ Rapport n° 481 (2014-2015), p. 29.

² Conformément à l'article 15 de la loi du 22 juillet 2013 qui rend applicable pour cette élection ainsi que pour l'élection des conseillers à l'AFE les articles L. 71 à 78 du code électoral, relatifs au vote par procuration. Le nombre maximal de procurations dont peut disposer le mandataire est porté à trois (dont une seule établie en France).

³ Article R. 72-1 du code électoral.

⁴ Article 12 du décret n° 2014-290 du 4 mars 2014.

Dans ces conditions, le **recueil des formulaires de procuration est décisif**, en particulier pour les citoyens résidant à distance de l'ambassade ou du consulat. Pour favoriser cette collecte, et donc *in fine* le vote par procuration, il conviendrait donc, **en amont de chaque élection française à l'étranger**, d'organiser des **tournées consulaires** de façon systématique et de manière à couvrir l'intégralité des circonscriptions électorales. Les chefs de poste ainsi que les consuls honoraires de nationalité française devraient être mobilisés.

Proposition : Inviter à l'organisation systématique de tournées consulaires pour couvrir l'intégralité des circonscriptions pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger, et organiser en amont de ces tournées une large communication sur les sites et les réseaux sociaux des postes. Pour ces tournées, mobiliser non seulement les chefs de poste, mais également les consuls honoraires de nationalité française.

Si le **portail Maprocuration** est accessible, depuis le 1^{er} janvier 2022, aux Français de l'étranger, leur permettant d'**enregistrer en ligne** leurs demandes de procuration, les rapporteurs soulignent la nécessité d'aller plus loin : la **dématérialisation complète des procurations, de l'enregistrement de la demande jusqu'à sa validation**, constitue en effet une mesure indispensable de simplification pour les Français établis hors de France.

Proposition : Inviter à mettre en œuvre, pour les échéances électorales de 2024, la dématérialisation complète des procurations.

Indépendamment de l'hypothèse de dématérialisation, les prochaines élections des instances représentatives des Français de l'étranger se dérouleront dans le cadre de la réforme récente de « déterritorialisation des procurations ». En effet, **depuis le 1^{er} janvier 2022¹**, l'article L. 72 du code électoral² ne prévoit plus qu'une seule condition à remplir par le mandataire : la jouissance de ses droits électoraux. En conséquence, pour les prochaines élections de 2026, **un électeur pourra donner procuration à tout autre électeur, que celui-ci soit ou non inscrit sur la même liste électorale consulaire**. Le mandataire devra néanmoins voter dans le bureau de vote du mandat, comme précédemment.

Ainsi, la demande formulée par les rapporteurs en 2015 visant à permettre aux conseillers consulaires d' « *établir une procuration en faveur d'un*

¹ En conséquence de l'entrée en vigueur de l'article 112 de la loi dite « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019.

² Applicable à l'élection des conseillers des Français de l'étranger et à l'élection des conseillers à l'AFE en vertu de l'article 15 de la loi du 22 juillet 2013.

autre conseiller consulaire au sein de l'ensemble de la circonscription d'élection des conseillers à l'AFE »¹ est satisfaite par cette modification législative récente.

Il conviendra de communiquer sur sa portée, en amont des prochaines échéances électorales pour les Français de l'étranger.

Proposition : Communiquer sur les conséquences de la « déterritorialisation des procurations ».

3. Ajuster les délais en vigueur pour le vote par remise de plis à l'administration

La loi du 22 juillet 2013 a instauré, pour l'élection des conseillers à l'AFE ainsi que pour l'élection sénatoriale, une modalité de vote alternative permettant aux **grands électeurs de voter sans avoir à se déplacer jusqu'au bureau de vote situé à Paris** : le vote par remise de plis en mains propres à l'administration, qui s'effectue donc à distance et par anticipation.

Le vote par remise de pli à l'administration : un vote encadré

Après passage dans l'isoloir, l'électeur remet son pli en main propre à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire dans son pays de résidence. Ce fonctionnaire est chargé de transférer le pli jusqu'au bureau de vote de Paris.

Les garanties visant à assurer la sincérité et le secret du vote par remise de pli ont été renforcées lors de l'examen du projet de loi au Sénat.

Ainsi, l'électeur signe la liste d'émargement ainsi que son pli. Il reçoit également un récépissé d'enregistrement.

Les plis sont numérotés afin d'assurer leur traçabilité jusqu'au bureau de vote. Une fois remis, le pli est conservé « dans un lieu sécurisé, sous la responsabilité de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire »², puis, après transport, dans les mêmes conditions à Paris.

Ils sont acheminés jusqu'à Paris soit sous enveloppe, soit par la valise diplomatique. Les assesseurs du bureau de vote de Paris tiennent un registre central des remises de plis pour contrôler leur bon acheminement.

Dès l'ouverture du scrutin, les plis, les listes d'émargement et le registre central sont remis aux membres du bureau de vote de Paris. Ces documents sont conservés jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux ou, en cas de recours, jusqu'à la décision définitive. Les plis peuvent être reçus jusqu'à la clôture du scrutin. Après leur ouverture, les enveloppes électorales qu'ils contiennent sont déposées dans l'urne.

¹ Rapport n° 481 (2014-2015), p. 30.

² Article 64 du décret n° 2014-290 du 4 mars 2014.

Le vote par anticipation constitue la principale modalité de vote pour les deux élections au suffrage indirect des Français de l'étranger.

Recours au vote par remise de plis à l'administration en 2021

	Élection des conseillers à l'AFE	Élection sénatoriale
Nombre de votes par anticipation reçus	305	330
Nombre de votes par anticipation validés	302	330
Nombre total de suffrage exprimés	415	532
Part des suffrages exprimés par anticipation	72,77 %	59,78 %

Source : direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

En conséquence des délais prévus par la loi du 22 juillet 2013, les ambassadeurs et les chefs de poste consulaire disposent de **huit jours** s'agissant de l'élection des conseillers à l'AFE, et **neuf jours** s'agissant de l'élection des sénateurs, pour faire parvenir les plis au bureau de vote de Paris¹.

Sans avoir soulevé, lors des élections de 2021, des difficultés d'application aussi importantes que lors des élections de 2014², ces **délais** apparaissent néanmoins **insuffisants** au regard des contraintes logistiques et des délais de livraison postale. Aussi les rapporteurs renouvellent-ils la proposition formulée en 2015 d'**avancer la remise des plis à l'administration** par les électeurs, de manière à allonger le délai dont elle dispose pour les faire parvenir au bureau de vote ; cette date pourrait être avancée au troisième samedi précédant le scrutin, ce qui laisserait **quinze jours à l'administration pour acheminer les plis**³.

¹ La date de remise des plis à l'administration par les électeurs est aujourd'hui prévue le deuxième vendredi précédant la date du scrutin pour l'élection des conseillers à l'AFE par l'article 22 de la loi de 2013, et le deuxième samedi précédant la date du scrutin pour l'élection des sénateurs par l'article 51 de la même loi.

² Le rapport n° 481 (2014-2015) rappelle que les votes émus par anticipation le 20 septembre 2014 par huit grands électeurs pour l'élection sénatoriale ne sont pas parvenus à temps, soit le 28 septembre 2014 (p. 28). En septembre 2021, un bulletin d'un grand électeur n'a pas été reçu à temps pour l'élection sénatoriale.

³ Comme proposé dans la proposition de loi n° 195 (2015-2016) déposée le 25 novembre 2015 par Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte à la suite du rapport n° 481 (2014-2015), puis dans la proposition de loi n° 57 (2018-2019) déposée le 17 octobre 2018 par Christophe-André Frassa.

Dans l'hypothèse de la fusion des élections consulaires et de l'élection des conseillers à l'AFE, proposée par les rapporteurs, le vote par anticipation pour cette dernière élection n'aurait en revanche plus de raison d'être.

Proposition : Pour faciliter la transmission des plis remis en mains propres à l'administration, avancer la date de remise en mains propres des plis au troisième samedi précédant la date du scrutin pour l'élection des sénateurs.

Par ailleurs, la période pendant laquelle les électeurs peuvent remettre leurs plis en mains propres à l'administration est elle-même enserrée dans des **horaires étroits** par le décret n° 2014-290 du 4 mars 2014¹. Comme souligné par les rapporteurs en 2015, « *cette disposition réglementaire restreint excessivement la portée de la disposition législative dont elle assure l'application. Le législateur n'avait pas envisagé qu'en fixant le jour du vote par anticipation, le pouvoir réglementaire en réduirait la portée à seulement deux heures* »². Or, un créneau horaire aussi réduit est difficilement compatible avec l'éloignement de certains électeurs du poste consulaire, ou avec une obligation professionnelle le jour du vote. Aussi les rapporteurs suggèrent-ils d'étendre la plage horaire du vote par anticipation, sur toute la matinée au moins.

Proposition : Allonger la durée d'ouverture des bureaux de vote pour l'exercice du vote par remise anticipation, par exemple en la doublant (de 9h à 13h).

4. Supprimer le vote par correspondance papier

La loi du 22 juillet 2013 a **supprimé le recours au vote par correspondance papier pour l'élection consulaire**, en raison du risque qu'il était susceptible de faire peser sur la sincérité du scrutin.

En conséquence, le vote par correspondance papier est uniquement possible pour l'élection des députés des Français établis hors de France³. Le recours à cette modalité de vote est variable entre les onze circonscriptions législatives⁴, mais très modeste dans l'ensemble.

¹ Aux termes de l'article 60 du décret n° 2014-290 du 4 mars 2014, les électeurs peuvent voter par remise en mains propres de 9h à 11h (heures légales locales).

² Rapport n° 481 (2014-2015), p. 29.

³ Article L. 330-13 du code électoral.

⁴ La circonscription législative où le recours au vote par correspondance a été le plus élevé lors des élections législatives de juin 2022 est la 7^e circonscription.

Recours au vote par correspondance papier lors des élections législatives de 2022 dans les 11 circonscriptions des Français de l'étranger

	Premier tour	Second tour
Nombre de votes par correspondance papier	1 345	1 385
Part des votes exprimés	0,41 %	0,41 %

Source : direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

Lors des élections législatives de 2017, l'élection d'un député dans la 5^e circonscription a été **annulée** pour cause de **dysfonctionnements** dans les opérations liées au vote par correspondance papier ayant altéré la sincérité du scrutin¹.

Compte tenu à la fois du faible recours, par les Français établis hors de France, au vote par correspondance papier pour l'élection de leurs députés, et du risque avéré d'insécurité juridique que cette modalité de vote comporte, les rapporteurs jugent opportun de supprimer le vote par correspondance papier pour les élections législatives dans les circonscriptions des Français établis hors de France.

Proposition : Supprimer le vote par correspondance papier pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France.

5. Systématiser et sécuriser le recours au vote par correspondance électronique

Le vote par correspondance électronique, dit **vote par internet**, constitue à la fois une spécificité des élections pour les Français de l'étranger² et une modalité incontournable : **85 % des électeurs qui ont voté lors des élections consulaires de 2021 y ont eu recours.**

¹ « Parmi les électeurs de la circonscription qui avaient demandé, dans les conditions fixées à l'article R. 176-4 du code électoral, à recevoir le matériel de vote leur permettant de voter par correspondance sous pli fermé, 94 ne l'ont pas reçu pour le premier tour de scrutin, par suite d'une erreur de traitement informatique de leurs demandes ». *Par ailleurs*, « en raison de retards dans l'acheminement de ce matériel de vote ou de lacunes dans le matériel transmis, notamment l'enveloppe électorale destinée à contenir le bulletin de vote, de nombreux autres électeurs n'ont pas pu non plus voter par correspondance sous pli fermé au premier ou au second tour du scrutin » (décision du Conseil constitutionnel n° 2017-5052 AN du 2 février 2018)

² Il a été expérimenté pour la première fois par la loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Répartition entre les modalités de vote pour l'élection consulaire

	2009	2014	2021
Vote par correspondance papier	61 %	-	-
Vote par internet	9 %	27,6 %	85,8 %
Vote à l'urne et vote par procuration	30 %	72,4 %	14,2 %
Taux de participation	20,4 %	16,5 %	14,7 %

Source : direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire

Conformément à l'article 22 de la loi du 22 juillet 2013, le vote par internet constitue une modalité de vote de droit commun pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger. Le **Gouvernement** peut toutefois envisager de ne pas l'autoriser ; dans ce cas, il doit **consulter au préalable l'Assemblée des Français de l'étranger**.

Ainsi, sur la base de cette disposition, le vote par internet n'a pas été mis en œuvre lors des élections consulaires partielles de novembre 2021¹, ni lors de celles d'octobre 2022², pour des raisons certes différentes.

Dans le premier cas, « le marché avec le prestataire de la solution de vote [l'entreprise SCYLT] avait expiré en juin 2021 et, ayant déjà bénéficié d'une prolongation exceptionnelle d'un an pour faire face au report de l'élection de 2020 à 2021, il ne pouvait plus être prorogé »³.

Dans le second cas, le prestataire du nouveau marché – la société **Voxaly-Docaposte** –, qui a mis en place le vote par internet pour les élections législatives de juin 2022 n'était toutefois « pas encore en capacité de créer un nouveau portail de vote pour les élections consulaires », dans la mesure où « les spécificités ne sont pas les mêmes pour les deux scrutins »⁴.

Pour les rapporteurs, il n'est **démocratiquement pas acceptable que le vote par internet ne soit pas mis en œuvre lors d'élections partielles du seul fait du manque d'anticipation de l'administration, ou de l'absence de clause adaptée dans le marché public conclu avec le prestataire**.

Il convient de faire respecter l'esprit de l'article 22 de la loi du 22 juillet 2013, selon lequel la mise en place du vote par internet constitue la règle, et sa non-mise en œuvre, l'exception.

¹ Organisées dans les circonscriptions Inde 1, Inde 2 et Madagascar (le scrutin n'ayant pu se tenir en mai 2021 en raison du contexte sanitaire).

² Organisées dans la 4^e circonscription du Canada à la suite de l'annulation des élections dans cette circonscription du 29 mai 2021.

³ Réponse de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire au questionnaire des rapporteurs.

⁴ Réponse du ministre délégué à la question écrite n° 01533 de Mélanie Vogel, apportée en séance publique le 30 novembre 2022 : <https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ220701533.html>

C'est pourquoi les rapporteurs proposent que le vote par internet soit **systématiquement prévu** pour l'ensemble des élections des Français de l'étranger et que seuls des considérations liées à la sécurité ou un avis contraire de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) puissent s'opposer à sa mise en œuvre.

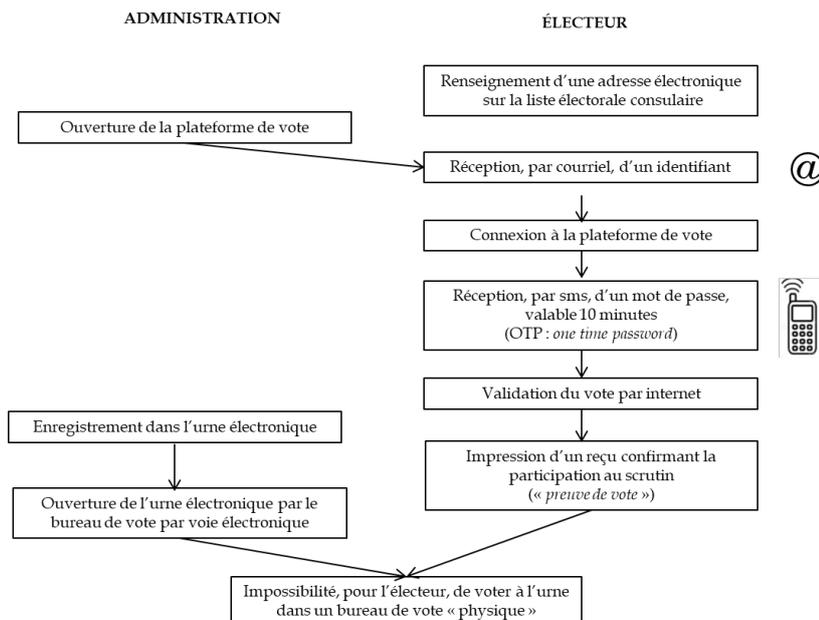
Proposition : Prévoir que le recours au vote électronique soit systématiquement prévu et que seuls des considérations liées à la sécurité ou un avis contraire de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information puissent s'opposer à sa mise en œuvre.

Le vote électronique est assorti d'un nombre important de **garanties** visant à assurer le **secret du scrutin**. Conformément à l'article R. 176-3-9 du code électoral, l'électeur qui souhaite voter par voie électronique :

- se connecte au système de vote et s'identifie à l'aide d'un **identifiant**, transmis à l'électeur par mail à l'adresse électronique communiquée à cette fin, et d'un **mot de passe**, transmis à l'électeur par message texte sur son téléphone mobile, au numéro de téléphone communiqué à cette fin ;

- exprime son vote, puis le valide au moyen d'un **code de confirmation** transmis à l'électeur par mail, à l'adresse électronique communiquée à cette fin¹.

La procédure de vote par internet pour les Français établis hors de France



Source : commission des lois du Sénat

¹ En application de l'article 4 de l'arrêté du 16 mars 2022 relatif au traitement de données à caractère personnel prévu à l'article R. 176-3 du code électoral.

Avant chaque tour de scrutin, l'identifiant et le mot de passe sont envoyés au plus tard à l'ouverture de la période de vote¹.

Or, les dernières élections législatives ont fait apparaître avec force les **failles techniques** liées au vote par internet, l'élection ayant été annulée dans deux circonscriptions au motif que les **dysfonctionnements** constatés dans la **réception par SMS des codes d'identification** avaient porté atteinte à la sincérité du scrutin².

L'annulation par le Conseil constitutionnel des élections législatives dans les 2^e et 9^e circonscriptions

Dans la 2^e circonscription des Français établis hors de France (Mexique, Amérique centrale, Caraïbes et Amérique du sud), le taux de délivrance des messages téléphoniques contenant les mots de passe a été de 38 % à l'issue du premier tour s'agissant des électeurs inscrits sur les listes électorales consulaires en Argentine.

Dans la 9^e circonscription des Français établis hors de France (Maghreb et Afrique de l'Ouest), le taux de délivrance des messages téléphoniques contenant les mots de passe a également été de 38 % à l'issue du premier tour s'agissant des électeurs inscrits sur les listes électorales consulaires en Algérie.

Malgré le fait, mis en avant par la ministre de l'Europe et des affaires étrangères dans son mémoire en défense en date du 19 septembre 2022, que ces dysfonctionnements n'avaient pas « irrémédiablement empêché les électeurs » qui n'avaient pas reçu leur mot de passe « de voter, compte tenu du fait que ceux-ci avaient à leur disposition d'autres modalités de vote », le Conseil constitutionnel a considéré que les anomalies constatées avaient, compte tenu de l'écart des voix entre les candidats, porté atteinte à la sincérité du scrutin. En conséquence, il a annulé les opérations électorales dans les 2^e et 9^e circonscriptions.

Les élections législatives partielles ont eu lieu les 1^e et 2 avril 2023 pour le premier tour, et les 15 et 16 avril 2023 pour le second tour.

Cette situation n'est guère satisfaisante aux yeux des rapporteurs. Compte tenu des **aléas importants dans l'envoi des SMS**, qui dépend des **opérateurs de téléphonie locaux, à la fiabilité très variable selon les pays**, les rapporteurs estiment indispensable de **privilégier des canaux autres** que le SMS.

Tout en étant conscients des réserves exprimées par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information quant à l'utilisation d'applications de messagerie instantanée telles que Signal ou WhatsApp pour l'envoi du mot de passe, ils estiment que cette voie mérite réflexion.

¹ Article R. 176-3-7 du code électoral.

² Décisions du Conseil constitutionnel n° 2022-5813/5814 AN et n° 2022-5760 AN (2^e et 9^e circonscriptions).

L'Identité numérique¹, développée par la Poste avec la collaboration de France Connect, pourrait également constituer une alternative intéressante.

En tout état de cause, il reviendra au législateur de **trouver un équilibre entre l'efficacité et la sécurité** du dispositif.

Proposition : Pour l'envoi des mots de passe, prévoir des canaux complémentaires autres que le SMS : passer par l'Identité numérique développée par la Poste avec la collaboration de France Connect, ou encore, explorer la voie des applications de messagerie instantanée sécurisée (Signal ou WhatsApp).

Le développement de ces canaux alternatifs ne saurait, en outre, dispenser de la réalisation d'audits et de tests réguliers pour **améliorer la solution de vote**, ni du renforcement de la **communication** à l'attention des électeurs en amont de l'ouverture du portail de vote, ni enfin de **l'assistance** aux électeurs par la mise en place d'une cellule consacrée.

Au titre des mesures techniques, figurent ainsi la réalisation de tests pour améliorer et corriger la solution de vote par internet ; la réalisation d'audits sur la solution une fois améliorée ; et l'homologation de la solution.

Proposition : Mener des audits réguliers sur la solution de vote.

S'agissant de l'assistance aux électeurs, les rapporteurs proposent de pérenniser les dispositions « exceptionnelles » mises en œuvre à l'approche des **élections législatives partielles d'avril 2023**. En premier lieu, des campagnes actives de communication doivent être menées pour améliorer la fiabilité des données personnelles des électeurs (adresses courriels et numéros de téléphone valides).

Proposition : En amont du scrutin, mener des campagnes de communication pour inciter les électeurs à assurer la fiabilité de leurs données (adresses courriels et numéros de téléphone valides).

De plus, la **cellule consacrée à l'assistance aux électeurs** devrait être mise en place dès l'envoi des identifiants et mots de passe aux électeurs, et non pas seulement à l'ouverture du portail de vote, et être suffisamment dotée en effectifs.

¹ Depuis juillet 2021, les Français résidant à l'étranger peuvent créer et utiliser une Identité numérique soit avec leur numéro de téléphone français, s'ils l'ont gardé (ce qui est souvent le cas pour les expatriés), soit avec leur numéro de téléphone local dans 49 pays représentant 83 % des Français à l'étranger (source : éléments transmis par Voxaly-Docaposte aux rapporteurs).

À ce titre, les rapporteurs soulignent que le nombre de personnes employées dans la cellule d'assistance mise en œuvre à l'occasion des élections législatives partielles d'avril 2023 devrait constituer le niveau de référence pour les prochains scrutins, qu'il s'agisse de renouvellements généraux ou d'élections partielles : en avril 2023, la cellule d'assistance a ainsi comporté autant de personnes que pour les élections législatives de juin 2022, alors même que les circonscriptions concernées étaient près de 4 fois moins nombreuses¹.

Proposition : Lors du scrutin, renforcer l'assistance aux électeurs par la mise en place d'une cellule consacrée, selon un ratio de 8 personnes par circonscription.

Enfin, dans le but de **garantir l'accessibilité du portail de vote en ligne**, les rapporteurs suggèrent d'extraire le portail de vote en ligne du site « diplomatie.gouv.fr », qui est largement exposé aux menaces de cyberattaques et tentatives de piratage. Actuellement, la fermeture temporaire du site internet « diplomatie.gouv.fr » entraîne l'inaccessibilité du portail de vote en ligne. À l'inverse, une fois situé sur un site à part, le portail de vote en ligne continuerait à être accessible même dans l'hypothèse où le site « diplomatie.gouv.fr » serait hors d'usage.

Proposition : Prévoir, dans le prochain marché public avec Voxaly, que le portail de vote en ligne ne soit plus situé à l'intérieur du site « diplomatie.gouv.fr », mais sur un site à part, afin qu'il soit accessible même lorsque le site « diplomatie.gouv.fr » est hors d'usage.

C. GARANTIR LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES ACTES PRÉPARATOIRES AU SCRUTIN ET LA CONTINUITÉ DES MANDATS ÉLECTORAUX

S'il convient d'ajuster certaines dispositions relatives aux opérations électorales afin de favoriser la participation des électeurs, il apparaît également nécessaire de préciser certaines dispositions concernant les actes préparatoires au scrutin. Dans une même optique de sécurité juridique, les rapporteurs entendent limiter le risque de remise en cause des mandats acquis, et garantir leur continuité.

¹ Les élections partielles d'avril 2023 ont eu lieu dans 3 circonscriptions ; la cellule d'assistance mise en place à cette occasion comprenait environ 25 personnes, soit 8 personnes par circonscription (source : direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire).

1. Veiller au caractère complet de la commission de contrôle des listes électorales consulaires

Conformément à l'article 8 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976, la **commission chargée de s'assurer de la régularité de la liste électorale consulaire** est composée du **président du conseil consulaire** et de **deux membres titulaires et deux membres suppléants désignés par l'Assemblée des Français de l'étranger** parmi les électeurs de la circonscription consulaire, après avis des conseillers des Français de l'étranger élus de la circonscription électorale dont relève la liste électorale consulaire.

Or, il arrive que l'Assemblée des Français de l'étranger ne parvienne pas à se mettre d'accord sur les membres à désigner. En l'état du droit, aucune solution n'est prévue pour pallier cette **absence d'accord**, d'où le **risque que la commission de contrôle de la liste électorale ne puisse être constituée**. Aussi les rapporteurs proposent-ils, dans ce cas, que la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire reconduise les membres déjà en poste dans la commission.

Proposition : Prévoir qu'en cas d'absence d'accord au sein de l'AFE pour désigner, après l'avis des conseillers des Français de l'étranger, les membres (titulaires et suppléants) pour la commission de contrôle des listes électorales consulaires, les membres déjà en poste dans la commission soient automatiquement reconduits par la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

2. Instaurer un contrôle de l'éligibilité du candidat à l'élection consulaire et à l'élection à l'Assemblée des Français de l'étranger

La procédure d'enregistrement des candidatures aux élections consulaires et à l'AFE comporte, depuis 2013, une forme d'anomalie.

L'article 16 de la loi du 22 juillet 2013 conditionne **l'éligibilité au conseil consulaire** à l'inscription sur l'une des listes électorales consulaires de la circonscription électorale dans laquelle ils se présentent, d'une part, et **l'éligibilité à l'Assemblée des Français de l'étranger** à l'élection comme conseiller des Français de l'étranger, d'autre part. Pour autant, l'article 19 de la loi du 22 juillet 2013 ne permet pas à l'administration de refuser la candidature d'une personne qui n'est pas éligible en application de

l'article 16. En conséquence, cette question ne peut « être soulevée qu'au stade d'un recours contentieux aboutissant à l'annulation des opérations électorales »¹.

Ainsi, à la suite des élections consulaires de 2014, l'élection des conseillers consulaires pour la circonscription du Paraguay avait été annulée par le Conseil d'État pour la raison qu'un candidat, pourtant non élu, était inéligible car non inscrit sur la liste électorale consulaire de la circonscription².

Pour remédier au risque d'annulation d'élections sur ce motif, les rapporteurs renouvellent la proposition, formulée en 2015, que la vérification de l'inscription sur la liste électorale consulaire figure parmi les conditions de recevabilité des candidatures contrôlées par l'administration dès le dépôt de la déclaration de candidature, et non une fois seulement élu. **L'administration pourrait ainsi faire obstacle à des candidatures qui auraient pour effet de remettre en cause le scrutin.** Cette solution serait du reste cohérente avec le droit applicable aux élections municipales, les préfetures ayant l'obligation de s'assurer que le candidat est éligible au sein de la commune³.

Proposition : Prévoir que la vérification de l'inscription sur la liste électorale consulaire figure parmi les conditions de recevabilité des candidatures contrôlées par l'administration dès le dépôt de la déclaration de candidature, et non une fois seulement élu.

3. Organiser des élections partielles en cas d'élections infructueuses

Durant le mandat 2014-2020, la **circonscription consulaire d'Ukraine n'a disposé d'aucun conseiller**, faute de candidats à l'élection du 25 mai 2014⁴ ; en conséquence, le conseil consulaire a siégé sans aucun membre élu⁵. En outre, en 2018, un siège devenu vacant dans la circonscription électorale « Philippines » n'a pas pu être pourvu, faute de dépôt de candidature.

Lors des élections consulaires de 2021, tous les sièges de conseillers des Français de l'étranger ont été pourvus. Les rapporteurs n'en estiment pas moins nécessaire de remédier aux limites de la rédaction actuelle de

¹ Rapport n° 481 (2014-2015), p. 32.

² Conseil d'État, 17 février 2015, n° 381414.

³ En application des articles L. 228, L. 255-4 et L. 265 du code électoral.

⁴ La direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire expliquant cette absence de candidature par « la situation dans les régions de Crimée et du Donbass dont la Russie prenait le contrôle à cette époque » (réponse au questionnaire des rapporteurs).

⁵ Réponse du ministre de l'Europe et des affaires étrangères à la question écrite n° 13722 de Christophe-André Frassa, Journal officiel du 8 janvier 2015.

l'article 29 de la loi du 22 juillet 2013. Cet article prévoit en effet la **tenue d'élections partielles** uniquement dans deux cas : à la suite de l'annulation des opérations électorales d'une circonscription, d'une part, ou lorsque la liste des candidats est épuisée (pour les élus à la représentation proportionnelle) ou s'il n'y a plus de remplaçant pour siéger en lieu et place de titulaire (pour les élus au scrutin majoritaire), d'autre part. En conséquence, « *si aucun candidat ne s'est présenté à l'élection consulaire, il n'y a pas lieu d'organiser, quatre mois plus tard, une élection partielle car il n'y jamais eu de sièges occupés puis devenus vacants* »¹ ; l'élection suivante sera celle du renouvellement général des conseillers des Français de l'étranger, six ans plus tard.

Les rapporteurs jugent cette situation **difficilement acceptable sur le plan démocratique**. Ils préconisent donc, comme dans leur rapport de 2015, de contraindre l'administration à convoquer, à une échéance raisonnable, une nouvelle fois les électeurs, si tout ou partie des sièges n'a pas été pourvu lors du renouvellement général précédent.

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

4. Garantir la continuité des mandats des élus en cas de démission d'office prononcée à la suite d'une annulation contentieuse

À la suite de **l'annulation des élections consulaires de mai 2021 dans la 4^e circonscription du Canada** (Montréal, Moncton et Halifax)², un conseiller des Français de l'étranger de cette circonscription, qui était également conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger a, en application des articles 16, 17 et 32 de la loi du 22 juillet 2013, été **démis d'office de son mandat de conseiller à l'AFE** par un arrêté du ministre de l'Europe et des affaires étrangères en date du 25 juillet 2022³.

L'annulation contentieuse des élections des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'AFE

Le Conseil d'État est juge en premier et dernier ressort des élections des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger⁴.

¹ Rapport n° 481 (2014-2015), p. 35.

² Décision du Conseil d'État n° 453475 du 24 juin 2022.

³ Consultable à cette adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046103043>.

⁴ Conformément au 9° de l'article L. 311-3 du code de justice administrative, dans sa rédaction issue de l'article 58 de la loi du 22 juillet 2013.

Saisi d'une contestation contre l'une de ces élections, le juge électoral peut, lorsqu'il constate des **manœuvres frauduleuses** (consistant par exemple, dans le cas des élections consulaires de la 4^e circonscription du Canada, en l'utilisation de documents de propagande électorale de nature à induire les électeurs en erreur sur les soutiens dont bénéficiait une liste de candidats) qui ont pu avoir une incidence sur l'issue du scrutin et donc sur sa sincérité, **annuler l'élection**.

Conformément à l'article L. 118-4 du code électoral¹, le Conseil d'État peut également, lorsqu'il se prononce sur un recours, déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Au-delà des manœuvres frauduleuses, les rapporteurs considèrent que le non-respect de dispositions légales devrait pouvoir être invoqué plus systématiquement à l'appui de recours pour contester l'élection de représentants des Français de l'étranger. Il en va ainsi en particulier de l'interdiction de financement de la campagne électorale par les personnes morales – à l'exception des partis ou groupements politiques –, prévue par l'article 24 de la loi du 22 juillet 2013².

Aucune sanction n'étant aujourd'hui prévue par la loi en cas de violation de cette disposition, il conviendrait *a minima* que le juge électoral, lorsqu'il est saisi d'une contestation contre l'élection, se saisisse de ce motif pour annuler celle-ci, le cas échéant.

L'élu en question a introduit le 19 août 2022 un recours auprès du Conseil d'État. Dans sa décision rendue le 22 décembre 2022³, le juge électoral a considéré que le **motif de la démission d'office avait disparu**, le conseiller ayant entre-temps remporté l'élection consulaire partielle organisée le 22 octobre 2022 dans la 4^e circonscription du Canada ; le Conseil d'État a, en conséquence, annulé l'arrêté du 25 juillet 2022 à compter de la date du 22 octobre 2022.

En l'espèce, le conseiller des Français de l'étranger n'a pas perdu son mandat de conseiller à l'AFE, y compris pendant la période du 25 juillet au 22 octobre 2022. Pour autant, ce cas de figure témoigne d'un **risque d'insécurité juridique majeur pour les conseillers à l'AFE dont l'élection comme conseiller des Français de l'étranger serait annulée**.

¹ Applicable à l'élection des conseillers des Français de l'étranger et à l'élection des conseillers à l'AFE en vertu de l'article 15 de la loi du 22 juillet 2013.

² Aux termes duquel « les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat ou d'une liste de candidats ni en leur consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages, directs ou indirects, à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Aucun candidat ni aucune liste de candidats ne peuvent recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger ».

³ Décision du Conseil d'État n° 466863 du 22 décembre 2022.

Aussi les rapporteurs entendent-ils remédier à ce risque en prévoyant, dans la loi du 22 juillet 2013, que lorsqu'un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger perd son mandat pour cause d'annulation d'opérations électorales des conseillers des Français de l'étranger, la démission d'office de son mandat ne puisse intervenir qu'à l'issue de l'élection partielle, dans le seul cas où il perde cette élection.

Proposition : Prévoir que, lorsqu'un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger perd son mandat pour cause d'annulation d'opérations électorales des conseillers des Français de l'étranger, la démission d'office de son mandat ne puisse intervenir qu'à l'issue de l'élection partielle si le conseiller des Français de l'étranger sortant est battu.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 28 JUIN 2023

M. François-Noël Buffet, président. – Nous abordons l'examen du rapport d'information sur l'application de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – C'est la troisième fois en dix ans que nous nous livrons à cet exercice d'évaluation de la loi du 22 juillet 2013.

Tout d'abord, le rapport présenté en 2015 visait à faire un premier bilan de l'application de la loi du 22 juillet 2013 après son entrée en vigueur, c'est-à-dire après la première élection des instances des Français établis hors de France mises en place par cette loi et les élections sénatoriales qui ont suivi. Je rappelle que l'objectif de la loi du 22 juillet 2013 était de rénover en profondeur l'organisation des institutions non parlementaires des Français établis hors de France.

Ensuite, nous avons mené une deuxième mission d'information avec notre ancienne collègue ancienne Jacky Deromedi, dont le rapport a été présenté en 2020, dans la perspective des élections qui avaient été reportées à 2021. Ce rapport proposait de modifier certaines règles relatives aux élections des représentants des Français établis hors de France.

Enfin, la commission des lois a considéré cette année qu'il serait utile d'établir un bilan des dix années d'application de la loi s'agissant des instances représentatives – conseils consulaires et Assemblée des Français de l'étranger (AFE) –, de leur fonctionnement ainsi que des mécanismes électoraux qui permettent aux Français de l'étranger d'élire leurs représentants directs – conseillers des Français de l'étranger, délégués consulaires, conseillers à l'assemblée des Français de l'étranger. En effet, cette « collectivité », qui n'en est pas vraiment une mais qui en possède tous les aspects, requiert des institutions en capacité de fonctionner correctement et des élus disposant des moyens nécessaires pour l'exercice de leur mandat.

Dans ce contexte, nous avons procédé à un cycle d'auditions, qui s'est achevé hier par celle d'Olivier Becht, ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger. Nous sommes à présent en mesure de vous présenter nos recommandations.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Les institutions représentatives des Français de l'étranger existent depuis le début de la IV^{ème} République. Elles ont été instaurées au suffrage universel dans le cadre d'un Conseil supérieur des Français de l'étranger en 1982. Depuis cette date, elles ont proposé des améliorations visant à étendre leurs compétences, faciliter le travail des élus des Français de l'étranger et accroître leur capacité à influencer

sur les politiques publiques qui peuvent concerner les Français de l'étranger. Je citerai à cet égard le travail remarquable de trois anciens sénateurs : Charles de Cuttoli, Christian Cointat et Robert del Picchia.

Lorsque nous siégeons à l'Assemblée des Français de l'étranger, nous avons travaillé sur l'idée d'une « collectivité d'outre-frontières » dotée de compétences dans un certain nombre de domaines dont les bourses scolaires et l'action sociale.

À la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les Français de l'étranger ont bénéficié d'une représentation à l'Assemblée nationale et au Sénat. Auparavant, ces derniers étaient uniquement représentés au Sénat, et ce depuis le début de la IV^{ème} République. En 2012, 11 députés représentant les Français établis hors de France ont été élus pour la première fois à l'Assemblée nationale.

L'année suivante, le Gouvernement a engagé une réforme de la représentation, afin de la rendre plus proche des Français de l'étranger. L'élection, jusqu'alors, de 150 représentants dans moins de 50 circonscriptions est devenue une élection de 443 conseillers des Français de l'étranger dans 130 circonscriptions. Compte tenu de l'impossibilité de réunir les 443 conseillers à Paris, il a été imaginé un système de représentation à deux niveaux :

- d'une part, les 443 conseillers des Français de l'étranger qui représentent les Français d'une circonscription consulaire auprès de chaque ambassade et de chaque consulat – même si, dans les pays où les Français sont peu présents, les circonscriptions électorales peuvent être plus vastes;
- d'autre part, les 90 élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, qui couvrent des zones géographiques plus étendues et dont le nombre est proportionnel à la population représentée.

Cette réforme a renforcé la proximité et donc la connaissance, par les Français de l'étranger, des élus de leur territoire et inversement. Par exemple, lorsque j'étais élu et habitant à Varsovie avant cette réforme, je représentais aussi les Français du Kazakhstan et d'Albanie. Ma proximité avec eux était alors toute relative. Depuis la mise en place des 130 circonscriptions, la proximité prend un tout autre sens.

Dans le même temps, il a été décidé que le Président de l'Assemblée des Français de l'étranger, qui était jusqu'alors le ministre des affaires étrangères, serait élu par l'ensemble des membres de ladite assemblée. Cela a constitué un changement majeur dans son organisation. Cette réforme a d'ailleurs été complétée par la loi « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019, qui a conduit à confier la présidence du conseil consulaire, jusqu'alors exercée par l'ambassadeur ou le consul général, à un conseiller des Français de l'étranger.

Cette proximité existe aujourd'hui dans la plupart des circonscriptions, exception faite de celles qui regroupent un petit nombre de Français présents dans différents pays. Je pense en particulier à la circonscription d'Afrique de l'Est ou celle d'Asie centrale.

Vient ensuite la question des missions octroyées aux représentants des Français de l'étranger. En effet, la plus grande proximité, la meilleure connaissance des administrés et l'exercice des présidences par les élus est également source de nouveaux besoins, et, quand ceux-ci ne sont pas satisfaits, de frustration. Je pense notamment au manque de capacité à agir, aux indemnités insuffisantes, au besoin de formation et à l'absence de compétences décisionnelles dans les matières où les élus sont les plus à même de répondre aux problèmes des Français de l'étranger.

En ce qui concerne la formation, les indemnités et les compétences, notre rapport présente plusieurs propositions. Je souhaite souligner qu'il ouvre également une piste de réflexion sur la bonne articulation entre les circonscriptions consulaires, qui sont définies par le ministère des affaires étrangères en accord avec les pays d'accueil, et les circonscriptions électorales, qui ne peuvent être exclusivement définies par décision ministérielle, conformément aux prescriptions législatives en la matière. Des difficultés peuvent en effet apparaître en cas de modification, sur décision du ministère des affaires étrangères, des circonscriptions consulaires.

Par les propositions que nous formulons, nous voulons aussi nous assurer que le Gouvernement s'appuie le plus possible sur l'Assemblée des Français de l'étranger, dès lors qu'il doit prendre des décisions ou définir des orientations qui concernent nos compatriotes à l'étranger.

Nous devons aussi constater que le fait d'avoir ôté au ministre des affaires étrangères la présidence de l'Assemblée des Français de l'étranger l'a éloigné de celle-ci. Cela a deux conséquences.

Premièrement, le ministre ne veille pas autant qu'auparavant aux moyens dont dispose l'Assemblée des Français de l'étranger. Avant la réforme, celle-ci disposait d'un secrétariat général de plein exercice, consacré au fonctionnement de celle-ci et qui lui permettait de rédiger ses rapports et résolutions, d'assurer le suivi de ses travaux et de préparer les sessions tout au long de l'année. Aujourd'hui, ce n'est plus tout à fait le cas.

Pour remédier à cette difficulté, nous proposons de relocaliser les crédits alloués au secrétariat général de l'Assemblée des Français de l'étranger dans une autre mission budgétaire, rattachée au Premier ministre. Il s'agirait de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », et en son sein, du programme « Coordination du travail gouvernemental ». En effet, les enjeux qui ont trait aux Français de l'étranger ne concernent pas seulement le ministère des affaires étrangères ; ils présentent un caractère profondément interministériel, à l'image des sujets dont nous avons eu connaissance durant la crise sanitaire.

Ensuite, la proximité offrant aux élus une meilleure connaissance des administrés et nécessitant de disposer de moyens d'action, nous souhaitons donner à l'Assemblée des Français de l'étranger des pouvoirs délibératifs en matière de bourses scolaires, d'aides à l'action associative et à l'action sociale. Pour ce faire, il apparaît nécessaire d'inscrire ces missions dans la loi. Cela doit donner à l'Assemblée des Français de l'étranger la capacité de délibérer sur le cadre général de ces aides et, en liaison avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ou la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, sur leur instruction et leur délivrance.

Nous reprenons en outre des propositions qui avaient été faites il y a dix ans par le Sénat en matière de représentation, afin de disposer d'une représentation à deux niveaux inspirée de l'élection des conseillers communautaires. Cela impliquerait l'existence d'un scrutin direct et de candidatures fléchées pour le mandat de conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger. Les élections des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger se tiendraient le même jour.

Enfin, nous proposons de remédier à certains manquements de la loi du 22 juillet 2013 identifiés au cours des dix dernières années, notamment en matière d'inéligibilité ou encore s'agissant du vote par internet, en tenant compte des décisions du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel intervenues à ces sujets. Voici l'esprit des propositions que nous soumettons ce matin à la commission.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. - Au terme de nos travaux, notre rapport fait état de 18 propositions. Elles convergent vers la nécessité, dix ans après l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, de redonner des moyens et des prérogatives aux élus et aux institutions qui représentent nos concitoyens.

La loi de 2013 a malheureusement laissé l'AFE au milieu du gué. Le Gouvernement de l'époque souhaitait supprimer cette assemblée. La bataille a fait rage au Sénat car nous voulions conserver cet échelon essentiel, placé auprès du Gouvernement, qui est intermédiaire entre les conseils consulaires qui sont au plus proche de nos compatriotes et la représentation parlementaire que nous incarnons. Prêts à tout pour la sauvegarder, nous avons accepté d'amoinrir ses prérogatives.

Depuis dix ans, nous réclamons qu'elle puisse remplir une réelle fonction auprès du Gouvernement. Mais l'AFE s'est retrouvée prisonnière d'un dialogue exclusif avec le membre du Gouvernement dédié à la relation avec les Français de l'étranger. Depuis 2013, alors même que le législateur a souhaité qu'un débat ait lieu, au sein de l'AFE, sur le budget de l'État dévolu aux Français de l'étranger, le ministre du budget et des comptes publics ne

s'est jamais présenté devant elle, pas plus que le ministre chargé de l'action sociale. Nous souhaitons instaurer un véritable dialogue entre l'AFE et les ministres compétents dans les domaines qu'elle examine. C'est la contrepartie logique et nécessaire de la fin de la tutelle du ministre des affaires étrangères qui présidait, auparavant, cette assemblée.

Par ailleurs, nous devons donner aux élus représentant les Français de l'étranger les moyens d'exercer leur mandat. Affirmer que les élus doivent remplir cette fonction de manière bénévole est un principe certes louable, mais qui les empêche d'exercer leur mission correctement. Le Sénat a créé un groupe d'études sur le statut et la place des Français établis hors de France, présidé par Ronan Le Gleut. Ce groupe d'études a entendu, entre autres, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité afin de se nourrir des réflexions menées sur le statut des élus locaux pour penser la création d'un statut des élus des Français de l'étranger. Nous reprenons certaines des propositions du groupe d'études à ce sujet.

Certaines de nos propositions, qui relèvent du domaine réglementaire, sont des préconisations adressées au Gouvernement. Les propositions relevant du domaine législatif pourront déboucher sur une proposition de loi que nous déposerons dans un second temps

Nos propositions se répartissent en deux grands thèmes : conforter les conditions d'exercice des mandats électifs et améliorer le fonctionnement des instances représentatives, d'une part, et sécuriser le déroulement des élections françaises à l'étranger, d'autre part.

La première de nos propositions consiste à renforcer les moyens matériels et administratifs mis à la disposition des élus. En parallèle, nous proposons d'améliorer le fonctionnement du conseil consulaire et de valoriser le rôle des conseillers des Français de l'étranger de plusieurs manières :

- en garantissant un maillage territorial des conseils consulaires cohérent avec l'objectif d'une démocratie de proximité ;
- en fluidifiant les relations entre l'administration et les conseillers des Français de l'étranger et en facilitant le fonctionnement des conseils consulaires ;
- en valorisant le rôle des conseils consulaires et en confortant la place des élus en leur sein.

Par ailleurs, le renforcement de l'Assemblée des Français de l'étranger passe, à notre sens, par la garantie d'un portage politique des questions relatives aux Français de l'étranger et un dialogue régulier entre le Gouvernement et l'AFE, ainsi que par un portage budgétaire de ses crédits cohérent avec la dimension interministérielle des questions intéressant les Français établis hors de France. Nous proposons ainsi de sortir les crédits

relatifs à l'AFE du programme budgétaire 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », rattaché au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, et de les affecter à la mission « Direction de l'action du Gouvernement », rattachée au Premier ministre. Au-delà, nous devons faire de l'AFE une véritable assemblée délibérative en la dotant, conjointement avec l'administration, de pouvoirs décisionnaires en matière de bourses scolaires, d'aides sociales et de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger.

Afin d'instaurer un statut de l'élu, nous souhaitons donner plus de droits et de visibilité aux conseillers des Français de l'étranger et, sans remettre en cause le caractère bénévole de l'exercice de leur mandat, améliorer le régime indemnitaire des élus.

Le reste de nos propositions porte sur la sécurisation du déroulement des élections françaises à l'étranger. À cet égard, il nous apparaît essentiel de donner plus de visibilité aux élections et de renforcer l'information des électeurs le faible de taux de participation à ces élections est en particulier un crève-cœur pour nous, parlementaires représentant les Français de l'étranger. À cette fin, nous proposons d'instaurer le scrutin direct pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Aujourd'hui, les conseillers à l'AFE sont élus 30 jours après les conseillers des Français de l'étranger. Il s'agit d'une élection indirecte : ce sont les conseillers des Français de l'étranger qui élisent, en leur sein, les 90 membres de l'AFE. Nous souhaitons instaurer, sur le modèle des élections communautaires, un vote avec un seul bulletin, comportant deux listes distinctes, afin que l'électeur sache qui représentera sa circonscription au sein de l'AFE.

La sécurisation du déroulement des élections passe également par le renforcement de la fiabilité des listes électorales consulaires, d'une part, et par la garantie de l'effectivité de la propagande électorale, d'autre part. Certains pays sont confrontés à des problèmes de sécurité majeurs qui empêchent la diffusion des listes électorales. C'est le cas, par exemple, au Mali, au Burkina Faso et en République centrafricaine, ce qui complique considérablement l'organisation de la campagne électorale. Nous proposons de renforcer l'information des électeurs dans ce contexte difficile.

Afin de faciliter et de sécuriser les opérations de vote, nous avons également réfléchi aux solutions à mettre en œuvre pour garantir la sécurité juridique de l'élection et l'accessibilité du vote à l'urne. Il s'agit d'un enjeu majeur : lors de la dernière élection présidentielle, plus de 800 bureaux de vote ont été ouverts dans l'ensemble des circonscriptions des Français de l'étranger, soit autant que dans certains départements ! La marge de progression pour rapprocher l'urne de l'électeur demeure donc importante.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Certains bureaux de vote sont en effet situés à des milliers de kilomètres les uns des autres !

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Quand on entend l'électeur métropolitain se plaindre d'être à un kilomètre de son bureau de vote, cela nous laisse rêveur. Pour les Français de l'étranger, habiter à 200 kilomètres de son bureau de vote est une chance.

Nous proposons en outre d'ajuster les délais en vigueur pour le vote par anticipation. Cette procédure s'applique à l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger et aux élections sénatoriales : le jour du vote, l'électeur peut voter à l'urne au ministère des affaires étrangères en s'acquittant lui-même de ses frais de transport, alors même que, pour l'élection sénatoriale, le vote est obligatoire. Pour remédier à cette situation, le vote par anticipation, le samedi précédent le dimanche de l'élection, est autorisé depuis 2013. L'administration est responsable d'acheminer le matériel de vote par courrier, mais il arrive très souvent que ce délai de 8 jours ne soit pas suffisant compte tenu des contraintes logistiques. Nous proposons donc d'allonger ce délai.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Ce ne sont d'ailleurs pas les électeurs les plus éloignés de Paris qui rencontrent le plus de problèmes à recevoir leur matériel de vote !

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Tout à fait. En 2014, ce sont les bulletins de vote de Francfort qui ne sont pas arrivés à temps en raison des problèmes d'acheminement de la *Deutsche Post*.

La simplification des opérations de vote passe également par la facilitation du recours au vote par procuration et la suppression du vote par correspondance papier pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France, cette modalité de vote n'étant presque plus utilisée depuis la mise en œuvre du vote par Internet en parallèle du vote à l'urne.

Enfin, nous préconisons de systématiser et de sécuriser le recours au vote par correspondance électronique. Lors des dernières élections législatives, les problèmes rencontrés dans la réception des codes en vue du vote par internet ont entraîné deux annulations d'élections en Amérique latine et en Afrique de l'Ouest. Si l'acheminement du premier code d'identification par mail n'a pas soulevé de difficultés majeures, la transmission du deuxième code par SMS, qui dépend de l'efficacité des opérateurs téléphoniques locaux, n'a pas fonctionné dans certains pays. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) est certes réticente à l'utilisation des messageries instantanées comme *Whatsapp* et *Signal*, mais force est de constater que ces systèmes sont plus efficaces que la transmission par SMS. Le législateur, éclairé par l'ANSSI, devra trouver un équilibre entre efficacité et sécurité du dispositif.

Voici donc la liste des 18 propositions que nous vous soumettons.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Nous vous proposons d'intituler ce rapport d'information : « *Dix ans après la loi du 22 juillet 2013* :

donner des moyens et des prérogatives aux élus et aux instances des Français établis hors de France ».

Chers collègues, je vous remercie d'avoir suivi cette présentation qui vous fait sans doute le même effet qu'à nous lorsque vous nous parlez d'intercommunalité... Mais nous nous retrouvons sur plusieurs sujets comme la question du non-cumul des mandats : tout comme vous, nous sommes attentifs à l'action locale. Avant 2013, les parlementaires étaient membres de droit de l'AFE ; ils ne le sont désormais plus. Nous ne proposons néanmoins pas de revenir sur ce point, dans la mesure où nous avons progressivement trouvé le moyen de travailler en bonne intelligence avec les acteurs de terrain.

COMPTE RENDU DE L'AUDITION EN COMMISSION

M. Olivier Becht, ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger

MARDI 27 JUIN 2023

Mme Catherine Di Folco, président. – Monsieur le ministre, nous vous accueillons aujourd'hui pour cette audition qui s'inscrit dans les travaux d'évaluation menés par notre commission sur la loi du 23 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

Dix ans presque jour pour jour après la promulgation de ce texte, nos rapporteurs Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, qui en était déjà le rapporteur à l'époque, vont présenter leurs constats et leurs recommandations. Ils ont mené, dans le cadre d'une mission d'information, plusieurs auditions pour déterminer si les dispositifs mis en place en 2013 s'avèrent effectifs et, surtout, garantissent dans des conditions satisfaisantes la représentation de nos compatriotes établis hors de France.

Votre audition, que nous aurions souhaitée plus précoce, intervient à la fin de ce processus d'évaluation.

C'est l'occasion pour vous de nous présenter, à titre liminaire, un panorama de la mise en œuvre de cette loi, en marquant selon vous ses succès, mais sans éluder, bien sûr, les difficultés d'application qui peuvent se rencontrer et, le cas échéant, les voies d'amélioration.

Puis, je ne doute pas que nos rapporteurs auront quelques questions à vous poser.

M. Olivier Becht, ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger. – Je vous prie tout d'abord de m'excuser de n'avoir pu venir plus tôt devant votre commission, ayant été retenu par de nombreux déplacements à l'étranger.. J'ai en effet visité une quarantaine de pays depuis ma nomination au Gouvernement, le 4 juillet dernier, et cette mobilité me permet d'être au plus près de nos compatriotes installés à l'étranger. C'est précisément la représentation de ces derniers que la loi du 22 juillet 2013 visait à améliorer.

Je tiens à remercier la sénatrice Hélène Conway-Mouret, qui a fait adopter cette loi lorsqu'elle était ministre des Français de l'étranger. Nous devons aussi certaines dispositions de cette loi à certains d'entre vous, notamment aux rapporteurs de cette mission d'information, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, qui siégeaient déjà à l'époque

et qui ont eu à cœur d'améliorer les dispositions du texte lors des débats parlementaires. Par la suite, des améliorations ont été apportées par voie d'amendements aux lois de 2019 et de 2020.

Je vous disais avoir eu la chance de rencontrer nos compatriotes dans près de quarante pays depuis ma prise de fonctions. Chaque fois, j'ai eu des échanges privilégiés avec les conseillers des Français de l'étranger élus sur place. Au total, j'ai pu rencontrer plus de 150 d'entre eux et ces échanges furent très enrichissants.

J'en tire un premier constat : les Français de l'étranger sont, dans leur grande majorité, des compatriotes heureux et passionnés, fiers de leur parcours, de leur vie et de leurs engagements. Ils témoignent cependant d'attentes fortes vis-à-vis de l'État. Lors des deux dernières sessions de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), j'ai eu l'occasion de parler d'amour et de preuves d'amour : il faut en effet démontrer à nos compatriotes que, même s'ils sont loin des yeux, ils ne sont pas loin du cœur. Ainsi, après les discours, viennent les preuves, c'est-à-dire l'ensemble des engagements que nous avons pris au cours de ce mandat : la dématérialisation de l'état civil, des procurations et du renouvellement des passeports, mais aussi le pass Culture et le Pass Éducation, le vote par internet, le statut de résidence de repli, la reconnaissance des entrepreneurs français à l'étranger... Tels sont les chantiers sur lesquels je me suis engagé et auxquels j'en ajoute un autre, important : la consultation sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger, qui fera l'objet d'une communication le 3 juillet prochain et qui s'appuie sur un extraordinaire réseau de 567 établissements. Je visite ces établissements au cours de mes déplacements ; ils offrent d'incroyables conditions d'enseignement aux enfants de nos compatriotes et contribuent au rayonnement de la France en accueillant l'élite du pays. Nous souhaitons doubler les effectifs d'ici à 2030.

Le contexte est aussi celui du réarmement du ministère des affaires étrangères. Après trente ans de diète, les crédits sont de nouveau en hausse et croîtront de 20 % d'ici à 2027, pour atteindre 7,9 milliards d'euros, ce qui représente 700 emplois supplémentaires. Nous avons donc pu lancer, dès cette année, le réarmement des consulats, pour renforcer ce service de proximité, qui constitue le premier service public pour les Français de l'étranger.

Venons-en au cœur du sujet, c'est-à-dire à la relation de confiance, cruciale, qui se tisse au quotidien entre les administrations et les élus. Au-delà des dispositions légales, ce sont avant tout les rapports humains existant entre les élus et l'administration consulaire qui permettent de bâtir cette confiance. La loi a fixé un cadre, et, dans l'immense majorité des cas, la complémentarité entre les élus et l'administration prévaut. Au cours de mes différents déplacements, je n'ai pas constaté de tensions entre les conseillers des Français de l'étranger et les consuls, même si l'on m'en a rapporté dans d'autres pays. Globalement, la satisfaction de part et d'autre l'emporte

aujourd'hui, dans la mesure où les compétences de chacun sont bien définies. Je me réjouis de cette situation. Les conseillers des Français de l'étranger, qui président désormais les conseils consulaires, sont associés très en amont et l'ordre protocolaire est respecté au cours des cérémonies.

À mon niveau, je m'efforce aussi d'associer les conseillers de Français de l'étranger, notamment ceux qui siègent à l'AFE. Lors de la dernière session, j'ai saisi celle-ci de sujets d'ordre culturel et éducatif, sur le fondement de l'article 12 de la loi de 2013. Je crois que c'était la première fois que cet article était mis en application. J'ai pour cette assemblée le plus grand respect et je lui accorde un rôle prééminent de conseil sur la conduite des politiques concernant les Français établis hors de France. À mes yeux, cette complémentarité entre l'AFE et le ministère fonctionne bien.

J'ai également renforcé la sollicitation des élus sur des groupes de travail et sur des consultations nationales. Je me suis engagé à ce que 100 % des résolutions adoptées par l'AFE reçoivent une réponse. De plus, j'ai œuvré pour maintenir un dialogue tout au long de l'année, y compris hors session, par l'organisation de réunions avec la présidente et le bureau de l'AFE, ce qui a permis d'assurer un suivi des résolutions et recommandations de l'assemblée. Enfin, j'ai pris l'engagement d'assister non seulement à la séance inaugurale de la session, mais également à sa clôture afin d'écouter les recommandations de l'assemblée et d'y répondre immédiatement. Je suis ainsi en mesure d'exposer mes engagements mais aussi de faire preuve de pédagogie sur les contraintes susceptibles de rendre difficile l'application de certaines propositions.

Je souhaite aussi faire évoluer régime indemnitaire des conseillers à l'AFE. Il me semble important de réévaluer ce régime indemnitaire, inchangé depuis presque dix ans, alors même que les indemnités des élus locaux et nationaux sont indexées sur le point d'indice de la fonction publique qui, lui, a fait l'objet de réévaluations. J'ai aussi souhaité faire évoluer la prise en charge des frais de déplacement.

Au sujet des élections législatives partielles, je me félicite de la résolution des différentes contraintes rencontrées lors des votes par internet. Nous avons été confrontés à des obstacles techniques importants qui relèvent des compétences non de l'administration mais des opérateurs locaux de téléphonie. Pour sécuriser ce vote par internet et, en particulier la transmission des codes aux électeurs, nous avons mis en place un système de substitution qui a donné satisfaction et qui a permis à la quasi-totalité des personnes qui rencontraient des difficultés techniques de voter.

Globalement, la loi du 22 juillet 2013 me semble être un succès. Elle est plébiscitée par les conseillers des Français de l'étranger et par les conseillers à l'AFE. Elle est aussi saluée par les différents consuls que j'ai rencontrés sur le terrain, qui jugent son application actuelle fluide. Bien entendu, quelques améliorations peuvent lui être apportées, mais elle a

permis une meilleure représentation des Français de l'étranger, une meilleure considération de leurs élus et une plus grande proximité entre nos compatriotes de l'étranger et leurs représentants, dans leur circonscription ou à l'AFE. Je souhaite, à cet égard, remercier le législateur.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Merci, monsieur le ministre. Votre phrase sur l'amour et les preuves d'amour a fait le tour du monde, littéralement...

Dix ans après son entrée en vigueur, cette loi a fait ses preuves. Elle était attendue parmi tous les groupes politiques, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat; car nous attendions une modification du collège électoral pour l'élection des sénateurs, ainsi qu'une plus grande proximité pour nos compatriotes dans l'exercice du mandat local de représentation des Français de l'étranger. Sur ces deux points, la loi a atteint ses objectifs.

Notre réunion d'aujourd'hui marque notre troisième bilan de ce texte. Nous en avons fait un premier en 2015, un an après l'entrée en vigueur de la loi, pour tirer des enseignements des élections consulaires et sénatoriales de 2014 et de la mise en place des conseils consulaires. Nous avons fait un deuxième bilan fin 2020 pour mettre en avant de possibles améliorations en vue des élections reportées de 2020 à 2021. Aujourd'hui, nous effectuons la « grande révision des dix ans » de l'application de cette loi.

Globalement, cette loi a tenu ses promesses. Les élus sont plus proches de nos compatriotes et les conseils consulaires sont en lien direct avec le quotidien des communautés qu'ils représentent. Les dispositifs prévus par la loi pour les élections sénatoriales ont également fonctionné puisque les élections de 2014, 2017 et 2021 se sont bien déroulées.

Toutefois, un point ne nous convainc pas : le rôle dévolu à l'AFE. Cette dernière n'a pas réussi à trouver sa place dans ce dispositif. J'estime qu'il y avait, dès le départ, dans la loi de 2013, un problème de conception. Déjà à l'époque, on constatait une volonté, qui était peut-être celle du Gouvernement, de ne pas donner sa place à l'AFE, voire de la lui retirer. Nous, qui étions alors dans l'opposition, avons bataillé pour qu'elle conserve sa place, mais nous n'avons pas réussi à faire en sorte qu'elle conserve toutes ses attributions. Aujourd'hui, l'AFE a un rôle mal défini entre les conseils consulaires locaux et le Parlement. Cette assemblée, qui pourrait s'apparenter à un conseil régional, manque encore de prérogatives. Renforcer ces prérogatives doit être un objectif et ce bilan nous permet de vous faire des propositions dans ce sens.

Monsieur le ministre, vous évoquiez l'importance des rapports humains. Les rapports entre les élus locaux et le corps préfectoral sont anciens, codifiés, mais ceux qui lient le corps consulaire et le corps diplomatique aux élus consulaires sont encore de l'ordre de la relation interpersonnelle. Parfois, par manque de culture de la relation de la part

d'un diplomate ou d'un consul général, la relation avec les élus se dégrade. On peut améliorer les textes de loi, publier des circulaires, mais c'est surtout un travail d'ordre culturel que nous devons effectuer. Peut-être devons-nous prévoir un module de préparation avant la prise de poste. L'arrivée d'un ambassadeur ou d'un consul général devrait être préparée dans tous les cercles concernés, notamment par la présentation des conseillers des Français de l'étranger, qui sont non pas des adversaires mais, comme les élus locaux, des interlocuteurs privilégiés.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – La loi de 2013, qui a renforcé la proximité entre les Français de l'étranger et leurs élus, a marqué un progrès. Avant elle, nous avions moins de cinquante circonscriptions, dont certaines regroupaient une vingtaine de pays. Aujourd'hui, on compte 130 circonscriptions et 443 élus consulaires. Le renforcement de la proximité est indéniable, même si des voix s'élèvent pour regretter cette représentation à deux niveaux. Celle-ci convient à certains élus, satisfaits d'avoir à agir à l'échelle locale, mais d'autres expriment une frustration et estiment que cette organisation ne place pas tous les élus sur un pied d'égalité pour obtenir des réponses et un soutien de l'administration.

L'une des grandes avancées de la loi de 2013 fut de prévoir un président élu par les membres de l'AFE. Pour avoir été membre de ce qui était alors le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE), je sais que l'assemblée s'appuie beaucoup sur le ministre des affaires étrangères pour fonctionner. Certes, cette dernière jouit désormais d'une présidence, mais les moyens qui lui sont alloués par le ministère des affaires étrangères sont en nette baisse. Le secrétariat général spécifique de l'assemblée regroupait un certain nombre d'administrateurs, qui accompagnaient les commissions dans leurs travaux ; ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le secrétariat général est réduit au minimum, et ses membres ont d'autres fonctions au sein de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE).

Je souhaite donc vous interroger, monsieur le ministre, sur les moyens d'améliorer cette organisation, qui empêche actuellement l'AFE d'être active tout au long de l'année. Comment faire en sorte que cette assemblée ait un secrétariat général et puisse décider de l'utilisation de son budget en toute autonomie ?

Vous avez également évoqué la question des indemnités, sur laquelle nous partageons votre préoccupation. Considérez-vous qu'une modification législative soit nécessaire ou cette question relève-t-elle des pouvoirs réglementaires du ministre des affaires étrangères ? La loi réduit aujourd'hui la capacité d'indemnisation des élus de l'AFE à des remboursements de frais, mais ne prévoit pas d'indemnité liée à leurs responsabilités locales.

Par ailleurs, nous avons constaté certaines tensions lorsque les circonscriptions électorales diffèrent des circonscriptions consulaires, dans

les deux cas suivants : lorsqu'elles regroupent plusieurs circonscriptions consulaires, ou bien lorsque des circonscriptions consulaires dépassent les circonscriptions électorales. Des évolutions législatives sont-elles souhaitables pour remédier à ces décalages ?

Au cours des différentes élections, nous avons constaté le besoin d'une commission centrale de propagande. La DFAE jugeait qu'il était compliqué de mettre en place une telle instance et n'a donc pas souhaité le faire. Toutefois, vu la nature des documents produits par certains candidats, une telle commission semble utile. Nous souhaitons donc savoir si vous y êtes favorable.

Sur les questions électorales, dans la mesure où il y a eu trois annulations sur onze circonscriptions lors des élections législatives de l'année dernière, considérez-vous que les dispositions actuelles relatives au vote électronique sont satisfaisantes ? S'agit-il d'annulations liées à des problèmes techniques dont seuls les prestataires sont responsables ou bien y aurait-il des évolutions à mettre en œuvre sur le plan législatif ?

Concernant les compétences de l'AFE, vous connaissez les tensions et frustrations qui existent par rapport au dispositif de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE), entre les conseils consulaires, l'AFE et la DFAE. Seriez-vous favorable à ce que des compétences d'attribution - en cette matière, mais également pour celle des bourses scolaires et de l'action sociale - lui soient confiées, en propre ou en liaison avec les administrations concernées ? Cette loi de proximité a 10 ans : n'est-il pas temps de donner aux élus des compétences sur des sujets sur lesquels ils peuvent être utiles ?

Je conclus avec un point qui ne figure pas dans la loi mais qui correspond à une pratique administrative un peu plus ancienne que la loi elle-même : l'existence d'un secrétaire d'État ou d'un ministre chargé des Français de l'étranger, qui est l'interlocuteur privilégié des élus des Français de l'étranger mais dont nous constatons qu'il n'a pas la tutelle de son administration. Cette administration est sous la tutelle du ministre de l'Europe et des affaires étrangères ; elle est mise à votre disposition pour vos fonctions. Ne regrettez-vous pas l'absence d'une direction des Français de l'étranger directement sous votre tutelle, particulièrement lorsque vous échangez avec des élus sur des questions d'enveloppe scolaire, d'inflation, d'action sociale ? Il y a comme un voile entre le ministre décisionnaire et les élus locaux. Comment le vivez-vous ?

M. Olivier Becht, ministre délégué. - Je suis d'accord avec le sénateur Christophe-André Frassa : on peut écrire ce que l'on veut dans la loi, mais c'est le rapport humain qui en permet la bonne application. Sans volonté, le meilleur texte du monde ne produira pas de solution optimale.

Je me suis rendu dans une quarantaine de pays et, au travers de mes échanges avec les consuls et les conseillers des Français de l'étranger, j'ai eu

l'impression que les choses se déroulaient en bonne harmonie. Bien sûr, il y a toujours des contre-exemples.

C'est la raison pour laquelle je partage votre sentiment : il faut sensibiliser les consuls au rôle des conseillers des Français de l'étranger. Nous le faisons notamment pendant les journées consulaires qui se déroulent cette semaine à Paris, *via* des sessions de sensibilisation. C'est à chaque fois l'occasion de rappeler la considération que l'on doit avoir pour les élus de la République - depuis plus de vingt-deux ans, je suis moi-même un élu local - et je fais ce rappel de la même manière au sein de l'AFE.

Doit-on donner à l'AFE, au-delà des compétences de conseil, de résolution ou de recommandation, des compétences de décision qu'elle n'a pas aujourd'hui ? Il faudrait alors regarder à quel niveau se situerait cette instance intermédiaire et sur quelles compétences elle empiéterait. Prenons un exemple qui vous concerne directement : nous recevons parfois de la part des élus de l'AFE des demandes pour obtenir des prérogatives de contrôle, qui, comme le prévoit la Constitution, appartiennent exclusivement aux assemblées parlementaires. Celles-ci contrôlent l'action du Gouvernement, qui est responsable devant le Parlement et dispose de l'administration. Comment s'exerceraient dès lors les compétences de contrôle de l'AFE par rapport à celles des assemblées parlementaires ?

Si nous lui donnions des capacités décisionnaires, comment cela fonctionnerait-il d'un point de vue juridique, notamment par rapport aux compétences du pouvoir exécutif ?

Aujourd'hui, la représentation des Français de l'étranger n'est pas adossée à un établissement public, si bien que nous ne nous situons pas dans le cadre de l'article 72 de la Constitution, qui permet la dévolution de compétences aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Cela ouvre donc un débat juridique auquel je ne suis pas fermé d'emblée, mais qui nécessite d'étudier ce partage des compétences et son articulation avec notre logique constitutionnelle, en gardant à l'esprit que la dévolution de compétences se fait aujourd'hui par la décentralisation ou la déconcentration, avec des mécanismes de contrôle constitutionnels.

Je souhaite réévaluer les indemnités des conseillers des Français de l'étranger. Leur mandat est bénévole et, à ce titre, compensé par la prise en charge des frais de déplacement, de restauration et d'hébergement. Si j'instaure une indemnité propre pour cette assemblée qui, comme je le disais, n'entre pas dans le cadre de l'article 72 de la Constitution, j'ouvre le débat sur les représentations parlementaires au sein des organisations internationales, à savoir les assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), pour lesquelles les mandats sont également bénévoles.

Je me suis cependant engagé à actualiser le forfait qui couvre les déplacements des conseillers siégeant à l'AFE et à mettre en place un système d'avances, notamment pour les conseillers qui viennent de l'autre bout du monde. Le prix des billets d'avion, même en classe économique, peut dépasser plusieurs milliers d'euros. Dans la mesure où l'avance se fait sur la trésorerie personnelle des élus, avec des remboursements qui interviennent plusieurs semaines plus tard, cela peut être un obstacle à l'exercice du mandat. J'ai également ouvert le débat sur la prise en compte des frais réels et sur la manière de les prendre en charge.

Monsieur le sénateur Leconte, concernant le problème de l'articulation entre les circonscriptions consulaires et les circonscriptions électorales, je n'ai pas d'opinion tranchée, car ce problème n'est jamais remonté jusqu'à moi depuis ma prise de fonction. Je suis prêt à l'examiner avec vous.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – On peut citer le cas du Paraguay. À chaque modification des circonscriptions consulaires, les difficultés remontent jusqu'à la DFAE, parfois même jusqu'au Conseil d'État..

M. Olivier Becht, ministre délégué. – Même si je n'ai pas été saisi de ces sujets, que ce soit par des élus sur le terrain ou par l'administration, je suis prêt à y travailler.

Concernant les élections, vous souhaiteriez mettre en place une commission de propagande nationale.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Effectivement, aujourd'hui déjà, toutes les professions de foi remontent au ministère, à la DFAE, pour être mises en ligne. Cette préconisation, d'ailleurs, n'est pas nouvelle puisque nous l'avons faite à l'issue de la mission d'information menée en 2019-2020, en amont des élections consulaires de 2020 : cette commission de propagande effectuerait un travail comparable à celui que réalisent les commissions placées auprès des préfetures.

M. Olivier Becht, ministre délégué. – Nous avons commis des magistrats dans chaque préfecture pour connaître des élections dans une dizaine de circonscriptions. Dans le cas des Français de l'étranger, cette commission s'occuperait de 130 circonscriptions, ce qui est beaucoup. L'administration s'y oppose car cela aurait pour effet de ralentir les processus.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Cela éviterait des élections partielles.

M. Olivier Becht, ministre délégué. – Je n'en suis pas certain. En effet, il me semble qu'une commission de propagande est chargée de l'examen formel du résultat d'une élection, autrement dit, elle juge la bonne

application du code électoral. Elle n'est donc pas chargée du fond de l'élection.

Je précise que si nous avons eu trois annulations d'élections législatives, deux seulement sont dues au vote par Internet. Sur les deux annulations en question, le prestataire n'est pas en cause. Le problème que nous rencontrons est lié à l'envoi de SMS et à la réception d'un code pour accéder au système et voter. Pour tout cela, nous dépendons d'un opérateur téléphonique, plus ou moins performant selon le pays dans lequel ces communications ont lieu. J'ai demandé que l'on puisse passer par d'autres systèmes, comme WhatsApp ou Signal, mais l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) n'a pas jugé ces processus suffisamment sécurisés et n'a donc pas donné son accord.

De la même manière, pour les élections partielles, j'ai souhaité modifier le système en proposant d'envoyer ces éléments par mail ou d'utiliser une messagerie sécurisée. Ces deux moyens ont également été rejetés par l'Anssi au titre des enjeux de sécurité et de fiabilité du vote.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Ce que révèlent nos échanges avec un président de bureau de vote électronique ou des prestataires, c'est que, si deux élections législatives ont bien été annulées pour un motif lié à la technologie, en vérité, de telles annulations auraient pu avoir lieu dans l'ensemble des 11 circonscriptions, puisque le système a souffert partout de dysfonctionnements.

Je comprends les réserves de l'Anssi, néanmoins, devons-nous passer constamment par un couloir de sécurisation ultra-serré ou voulons-nous un système qui fonctionne ? Pour parler comme elles, une fois que les équipes de Meta auront vu passer nos codes : *so what* ?

Cette question est d'autant plus importante que le vote électronique fête ses vingt ans. S'il n'encourage pas à voter plus, il est cependant le moyen privilégié par nos compatriotes à l'étranger qui souhaitent voter.

M. Olivier Becht, ministre délégué. – Les chiffres montrent malgré tout que le vote électronique a permis d'accroître les taux de participation par rapport au vote à l'urne ; je ne parle certes pas d'une augmentation de 50 %, mais toute augmentation est bonne pour la démocratie !

Je partage le constat que, en matière de cybersécurité, aucun système ne peut offrir une garantie à 100 %. La technologie ressemble au combat permanent entre l'épée et le bouclier : on finit toujours par trouver la faille.

Nous avons tiré les leçons de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en mettant en place des solutions de sécurité parallèles ; il s'agit de centres d'appel à contacter, en cas de difficultés, pour obtenir dans les temps l'identifiant et le code nécessaires au vote. Je remercie les équipes de la DFAE qui ont mis en place cette solution, saluée par les usagers.

Si, pour les élections partielles, j'avais fait fi des recommandations de l'Anssi et fait appel à un opérateur extérieur comme Meta, dans les délais définis pour les marchés publics, le Conseil Constitutionnel aurait pointé l'introduction d'un biais de sécurité. Il est donc nécessaire d'aborder ces sujets avec le législateur et le juge de l'élection.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Les contraintes législatives peuvent évoluer pour éviter ces annulations.

M. Olivier Becht, ministre délégué. – Face à ces difficultés, la première recommandation que j'ai reçue était de ne pas recourir au vote électronique, ce qui est évidemment inacceptable. Cela serait perçu comme un retour en arrière qui engendrerait des baisses de la participation aux élections. Parmi toutes les solutions possibles, nous avons donc choisi « la moins mauvaise » ; elle peut évoluer, dans le cadre d'un dialogue auquel je suis favorable. En attendant, je m'efforce de concilier les exigences de sécurité et les attentes légitimes de nos concitoyens.

Concernant le STAFE et votre souhait de lui accorder des compétences d'attribution dans le domaine des bourses scolaires, j'y vois deux obstacles. Le premier, et non le moindre, est un sujet juridique de dévolution de compétences, qui nécessiterait de modifier l'article 72 de la Constitution pour faire des Français de l'étranger une collectivité publique.

Deuxièmement, il y aurait un risque de créer des disparités entre les différentes circonscriptions consulaires. Comment répartir l'enveloppe allouant 2 millions d'euros à ce dispositif: faudrait-il procéder à parts égales ? Ou bien au *pro rata* du nombre d'habitants, lui-même différent du *pro rata* du nombre d'associations, au risque d'écarter des projets faute de moyens ou au contraire de soutenir des projets simplement parce que des enveloppes sont disponibles ? De la même manière, si les bourses scolaires sont attribuées en fonction des circonscriptions, le budget doit être décentralisé.

En tant qu'élu local, je comprends ce principe; cependant, du point de vue de l'application constitutionnelle, juridique et pratique, il n'est sans doute pas optimal.

Enfin, concernant la tutelle de la DFAE, je rappelle que le ministre chargé des Français de l'étranger est un ministre délégué. En tant que tel, il est donc sous la tutelle du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Du point de vue du droit, il ne peut donc pas avoir d'autorité hiérarchique directe en dehors de la tutelle. Du point de vue politique, je souligne que depuis ma prise de fonction le 4 juillet 2022, je n'ai rencontré aucune difficulté avec la ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Catherine Colonna, et que toutes les décisions ont été prises en bonne intelligence. Nous avons une très bonne relation. Par conséquent, votre proposition d'installer une tutelle directe du ministre délégué sur la DFAE,

différente de celle du ministre de plein exercice, ne me semble pertinente ni sur le plan juridique ni sur le plan politique.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Je reviens sur le parallèle que vous avez fait entre les élus de l'AFE et les élus des assemblées de l'Otan, de l'OSCE, et autres. Dans le premier cas, on est *élu* par ses pairs ; dans le deuxième, on est *nommé* par ses pairs. Il y a dix ans, nous proposons une élection conjointe en organisant le même jour l'élection au conseil consulaire et l'élection à l'AFE, avec un système de fléchage comparable à celui que nous avons pour l'élection des conseillers communautaires. C'est possible avec davantage d'organisation en amont de l'élection et au moment du dépouillement.

En outre, il faut plus de moyens : le mandat à l'AFE appelle, d'une part, un défraiement aux frais réels et non plus sous la forme d'un forfait, et, d'autre part, une révision des indemnités versées aux conseillers consulaires. Lorsque vous êtes élu des Français de la circonscription de Téhéran ou de Nairobi, deux circonscriptions qui comportent plusieurs pays, vous n'avez pas les moyens d'aller à la rencontre de vos électeurs. Une revalorisation des indemnités est donc indispensable à l'accomplissement du mandat. Le groupe d'études du Sénat sur le statut, le rôle et la place des Français établis hors de France, qui a fait des propositions sur le statut des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'AFE, que notre rapport reprendra en partie.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur. – Il y a également une revendication au sujet des passeports de service, qui éviteraient aux élus de ces circonscriptions de payer parfois des visas pour se déplacer d'un pays à l'autre, visas dont le prix peut être supérieur au montant des indemnités ; c'est le cas en Afrique de l'Est et en Asie centrale.

Pouvez-vous nous apporter des précisions sur les moyens de l'AFE et de son secrétariat général ? Il y a dix ans, avant la loi de 2013, l'AFE avait les moyens d'agir, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Nous percevons un délitement de l'engagement du ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur le fonctionnement de l'AFE. Quelles sont vos propositions pour restituer à l'AFE un secrétariat général de plein exercice, qui fonctionnerait en continu ?

M. Olivier Becht, ministre délégué. – Concernant les frais réels, il faut modifier la loi de 2013, puisque c'est elle qui prévoit le remboursement au forfait.

Concernant les conseillers des Français de l'étranger, si leurs dépenses de déplacement pour aller à la rencontre de leurs compatriotes dépassent 60 % de leur indemnité, ils peuvent en demander le remboursement. Actuellement, un seul conseiller des Français de l'étranger se sert de cette disposition ; j'invite tous les autres à l'imiter. En effet, la démocratie n'a pas de prix mais elle a un coût, qu'il faut, bien entendu,

supporter. Il est légitime que les frais que l'on engage dans le cadre des fonctions d'élu soient remboursés.

En ce qui concerne les élections annulées, la loi pourrait prévoir des peines d'inéligibilité en cas de fausses informations diffusées dans la propagande, afin que leurs auteurs ne puissent plus reproduire les mêmes manœuvres.

Quant à la situation du secrétariat général de l'AFE, elle est liée aux moyens internes du ministère, qui connaissent une baisse constante depuis plusieurs décennies. Je m'engage à étudier cela avec la ministre dans le cadre du réarmement du ministère. Si la charge de travail induite le justifie, une personne pourrait être affectée au secrétariat général de l'AFE dans le cadre d'une gestion permanente du service.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Des élections sénatoriales auront lieu dans quelques mois. Pouvez-vous nous assurer que tout se pour l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France ?

M. Olivier Becht, ministre délégué. – Sans pouvoir m'engager sur l'absence totale de difficultés, je vous assure que nous mettrons toute l'énergie et tous les moyens nécessaires pour que ces élections se déroulent sans accroc.

Mme Catherine Di Folco, président. – Je vous remercie, monsieur le ministre.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION

M. Olivier Becht, ministre délégué auprès de la ministre de l'Europe et des affaires étrangères chargé du commerce extérieur, de l'attractivité et des Français de l'étranger

PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

Mme Hélène Conway-Mouret, sénatrice représentant les Français établis hors de France, ancienne ministre déléguée chargée des Français de l'étranger

M. Jean-Baptiste Lemoyne, sénateur de l'Yonne, ancien secrétaire d'État chargé du tourisme, des Français de l'étranger et de la francophonie

MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES - DIRECTION DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE

M. Cédric Prieto, chef du service des Français de l'Étranger

ASSOCIATIONS REPRÉSENTATIVES DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

FRANÇAIS DU MONDE - ASSOCIATION DÉMOCRATIQUE DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (ADFE)

M. François Boucher, président

Mme Catherine Libeaut, secrétaire générale

Mme Catherine Smadja-Froguel, trésorière

UNION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER (UFE)

M. Laurent Caizergues, secrétaire général

FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES ACCUEILS FRANÇAIS ET FRANCOPHONES D'EXPATRIÉS (FIAFE)

Mme Corinne Levet, présidente

ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER (AFE)

Mme Hélène Degryse, présidente

M. Ramzi Sfeir, vice-président

M. Renaud Le Berre, président de la commission des finances, du budget et de la fiscalité

M. Jean-Hervé Fraslin, président de la commission de l'enseignement, de la culture, de la francophonie et de l'audiovisuel extérieur

M. Florian Bohème, président de la commission des affaires sociales et du monde combattant, de l'emploi et de la formation

M. Avraham Benhaim, président de la commission de sécurité et des risques sanitaires

Mme Daphna Poznanski-Benhamou, membre du bureau

Mme Warda Souihi, membre du bureau

Mme Cécilia Gondard, membre du bureau

M. Franck Barthelemy, membre du bureau

M. Thierry Consigny, membre du bureau

Mme Mathilde Ollivier, membre du bureau

M. Bruno Pludermacher, vice-président de la commission développement durable et du commerce extérieur

M. Jean-François Deluchey, vice-président de la commission des lois, règlements et affaires consulaires

M. Baptiste Heintz, président du groupe Écologie & solidarité

Mme Annie Réa, présidente du groupe Solidaires & Indépendants

Mme Nadia Chaaya, présidente du groupe les Indépendants

M. Nicolas Arnulf, vice-président du groupe les Indépendants

M. Laurent Rigaud, président du groupe Union des Républicains, des Centres et des Indépendants

M. Frédéric Schauli, membre du groupe de travail sur la réforme de l'AFE

BUREAU DE VOTE ÉLECTRONIQUE

M. Marc Pichon de Vendeuil, président, maître des requêtes au Conseil d'État

SOCIÉTÉ VOXALY-DOCAPOSTE

M. Martin Imbert, directeur général

Mme Smara Lungu, directrice marketing et des relations institutionnelles du groupe Docaposte

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (AEFE)

CAISSE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER (CFE)

M. Edmond Suchet, conseiller des Français de l'étranger élu dans la circonscription du Paraguay

Groupes politiques du Sénat

Groupe du Rassemblement des Démocrates, Progressistes et des Indépendants (RDPI)

Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen (RDSE)

Groupe Les Indépendants - République et Territoires

Groupe Écologiste - Solidarités et Territoires (EST)

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
CONFORTER LES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS ÉLECTIFS ET AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES REPRÉSENTATIVES				
1	Renforcer les moyens matériels et administratifs mis à la disposition des élus			
1.1	Prévoir que le secrétariat général de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) assure un rôle de coordination au bénéfice de l'ensemble des élus (conseillers des Français de l'étranger et conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger), et devienne ainsi un secrétariat général de l'AFE et des conseils consulaires	Assemblée des Français de l'étranger (AFE) et direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE)	2024	Mesure de gestion administrative
1.2	Renforcer le secrétariat général de l'AFE et mettre à disposition de chaque commission au moins un équivalent temps plein pour l'organisation de ses travaux et la rédaction des comptes rendus et des rapports	Gouvernement et Parlement ; AFE	2024	Loi de finances et mesure de gestion administrative
1.3	Garantir l'accès continu des élus aux locaux consulaires ainsi que la possibilité d'y tenir une permanence	Gouvernement	2024	Décret

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
<i>Améliorer le fonctionnement du conseil consulaire et valoriser le rôle des conseillers des Français de l'étranger</i>				
2	Garantir un maillage territorial des conseils consulaires cohérent avec l'objectif d'une démocratie de proximité			
2.1	En cas de création de conseils consulaires compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires, rendre obligatoire la consultation, par le ministre des affaires étrangères, des conseils consulaires concernés, et prévoir que, dans les conseils consulaires regroupant plusieurs circonscriptions électorales, il existe un président délégué par circonscription électorale	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
2.2	En cas de modification du périmètre des circonscriptions consulaires, rendre obligatoire la consultation, par le ministre des affaires étrangères, des conseils consulaires concernés	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
2.3	Permettre aux conseillers des Français de l'étranger qui le souhaitent de tenir des réunions communes à plusieurs conseils consulaires représentant plusieurs circonscriptions d'un même pays ou d'une même zone géographique pour travailler sur des thèmes transversaux communs (sous réserve de l'accord des conseillers des Français de l'étranger concernés sur le principe et le choix du conseil consulaire comme lieu de réunion)	Gouvernement	2024	Circulaire

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
3	Fluidifier les relations entre l’administration et les conseillers des Français de l’étranger et faciliter le fonctionnement des conseils consulaires			
3.1	Intégrer dans la formation donnée aux ambassadeurs et consuls généraux lors de leur prise de poste un module sur la spécificité du rôle des conseillers des Français de l’étranger	Gouvernement	2024	Circulaire
3.2	Généraliser le principe d’une réunion de travail annuelle entre les consuls honoraires et les conseillers consulaires d’une même circonscription consulaire	Gouvernement	2024	Circulaire
3.3	Prévoir que la présentation du rapport sur la situation de la circonscription consulaire intervienne au moins deux fois par an	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
3.4	Uniformiser les sites internet et les comptes twitter des postes consulaires (adresse, charte graphique, structure, contenu)	DFAE	2024	Mesure de gestion administrative
3.5	Prévoir que le rapport annuel remis par le Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France soit également remis aux conseillers des Français de l’étranger, et non seulement à l’AFE	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
4	Valoriser le rôle des conseils consulaires et conforter la place des élus en leur sein			
4.1	Élargir le champ consultatif des conseils consulaires	Gouvernement et Parlement	2024	Loi

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
4.2	Préciser par un décret en Conseil d'État la composition et le rôle de la commission nationale consultative de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger	Gouvernement et Conseil d'État	2024	Décret
4.3	Réduire la composition du conseil consulaire dans sa formation « bourses scolaires »	Gouvernement	2024	Décret
4.4	Clarifier les règles en matière de notification des propositions du conseil consulaire des bourses scolaires	Gouvernement	2024	Circulaire
<i>Renforcer l'Assemblée des Français de l'étranger</i>				
5	Garantir le portage politique des questions relatives aux Français de l'étranger et un dialogue régulier entre le Gouvernement et l'Assemblée des Français de l'étranger			
5.1	Assurer des relations directes entre l'AFE et le ministère des affaires étrangères lui-même : réserver le portefeuille des Français établis hors de France au ministre des affaires étrangères	Gouvernement	2024	Décret
5.2	Transformer la possibilité offerte au Gouvernement de consulter l'AFE sur les questions concernant les Français établis hors de France en une obligation	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
5.3	Avancer le calendrier de remise par le Gouvernement du rapport annuel sur la situation des Français de l'étranger	Gouvernement et Parlement	2024	Loi

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
5.4	Afin d'améliorer le taux de réponse du Gouvernement aux questions écrites des membres de l'AFE, instaurer un tableau de suivi, tenu par le secrétariat général et qui serait présenté à chaque début de session	Gouvernement et AFE	2024	Mesure de gestion administrative
5.5	Prévoir que les études d'impact comportent un volet consacré aux Français de l'étranger	Gouvernement et Parlement	2024	Loi organique
5.6	Prévoir dans la loi que le Gouvernement, lors de la présentation du rapport sur la situation des Français établis hors de France, présente le suivi des résolutions de l'AFE	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
5.7	Prévoir que l'AFE émette un avis adressé au ministre chargé des comptes publics, qui est également transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat	Gouvernement et Parlement ; AFE	2024	Loi
5.8	Prévoir la consultation de l'AFE par le Gouvernement en amont de l'élaboration du projet de loi de finances sur les crédits alloués	Gouvernement et Parlement ; AFE	2024	Loi
6	Envisager un portage budgétaire des crédits relatifs à l'Assemblée des Français de l'étranger cohérent avec la dimension interministérielle des questions intéressant les Français établis hors de France			
6.1	Sortir les crédits relatifs à l'AFE du programme budgétaire 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », rattaché au ministère de l'Europe et des affaires étrangères	Gouvernement et Parlement	2024	Loi de finances

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
6.2	Les affecter à la mission « Direction de l'action du Gouvernement », rattachée au Premier ministre	Gouvernement et Parlement	2024	Loi de finances
7	Faire de l'Assemblée des Français de l'étranger une assemblée délibérative			
7.1	La doter, conjointement avec l'administration, de pouvoirs décisionnaires en matière de bourses scolaires, d'aides sociales, et de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
7.2	Inscrire ces compétences dans la loi	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
8	Instaurer un statut de l' élu (conseiller des Français de l'étranger et conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger)			
8.1	Mieux associer les conseillers des Français de l'étranger aux cérémonies d'entrée dans la nationalité des nouveaux Français, ainsi qu'aux journées défense et citoyenneté	Gouvernement	2024	Décret
8.2	Renforcer la formation dispensée aux nouveaux conseillers des Français de l'étranger, en en allongeant la durée et en y intégrant de nouveaux modules (notamment sur les visas et le droit de la nationalité)	Gouvernement	2024	Décret
9	Sans remettre en cause le caractère bénévole de l'exercice de leur mandat, améliorer le régime indemnitaire des élus			
9.1	Verser aux conseillers des Français de l'étranger une indemnité de fonction couvrant les frais exposés dans le cadre de leur mandat et notamment les frais de déplacement au sein de leur circonscription d'élection	Gouvernement et Parlement	2024	Loi

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
9.2	Verser aux conseillers à l'Assemblée des Français une indemnité de fonction couvrant les frais exposés dans le cadre de leur mandat et notamment les frais de déplacement au sein de leur circonscription d'élection ainsi que les frais de participation aux sessions plénières de l'AFE à Paris	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
9.3	Délivrer un passeport de service aux conseillers des Français de l'étranger et aux conseillers à l'Assemblée des Français élus dans des circonscriptions électorales couvrant plusieurs pays	Gouvernement	2024	Décret
9.4	Privilégier la conclusion d'une assurance collective pour les élus des instances représentatives des Français établis hors de France plutôt que le remboursement individuel des frais d'assurance exposés	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
SÉCURISER LE DÉROULEMENT DES ÉLECTIONS FRANÇAISES À L'ÉTRANGER				
<i>Donner plus de visibilité aux élections et renforcer l'information des électeurs</i>				
10	Fusionner les élections consulaires et l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, et instaurer ainsi le scrutin direct pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger	Gouvernement et Parlement	2026	Loi

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
11	Renforcer la fiabilité des listes électorales consulaires			
11.1	Inciter les électeurs à s'inscrire sur les listes électorales consulaires et les informer de la possibilité de s'inscrire jusqu'au 6 ^e vendredi précédant la date du scrutin	DFAE et conseils consulaires	2026	Campagne d'information
11.2	Éviter les radiations indues en informant les électeurs que toute nouvelle inscription entraîne la radiation automatique de la liste précédente, sans qu'il faille demander soi-même la radiation	DFAE et conseils consulaires	2024	Campagne d'information
12	Garantir l'effectivité de la propagande électorale			
12.1	Garantir la transmission des circulaires électorales par voie dématérialisée	Gouvernement	2024	Arrêté
12.2	Créer un « panneau électoral virtuel » en publiant sur, un site Internet dédié, l'ensemble des professions de foi des candidats	Gouvernement	2024	Mesure de gestion administrative
12.3	Dans les circonscriptions électorales où les listes électorales consulaires ne sont pas communicables, donner aux candidats les moyens de faire campagne en confiant à l'administration consulaire la charge de transmettre par mail aux électeurs les professions de foi et les messages électoraux des candidats concernés	Gouvernement	2024	Décret

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
12.4	Instituer une commission centrale de propagande chargée d'examiner les circulaires électorales et les bulletins de vote	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
<i>Faciliter et sécuriser les opérations de vote</i>				
13	Garantir la sécurité juridique de l'élection			
13.1	Prévoir que la vérification de l'inscription sur la liste électorale consulaire figure parmi les conditions de recevabilité des candidatures contrôlées par l'administration dès lors du dépôt de la déclaration de candidature, et non une fois seulement élu	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
13.2	Prévoir que, lorsqu'un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger perd son mandat pour cause d'annulation d'opérations électorales des conseillers des Français de l'étranger, la démission d'office de son mandat ne puisse intervenir qu'à l'issue de l'élection partielle si le conseiller des Français de l'étranger sortant est battu	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
13.3	En cas d'absence de candidatures régulièrement enregistrées pour l'élection d'un ou plusieurs conseillers consulaires, prévoir l'organisation d'une élection partielle à mi-mandat	Gouvernement et Parlement	2024	Loi

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
13.4	Prévoir qu'en cas d'absence d'accord au sein de l'AFE pour désigner, après l'avis des conseillers des Français de l'étranger, les membres (titulaires et suppléants) pour la commission de contrôle des listes électorales consulaires, les membres déjà en poste dans la commission soient automatiquement reconduits par la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire	Gouvernement et Parlement	2024	Loi organique
14	Garantir l'accessibilité du vote à l'urne			
14.1	Ouvrir des bureaux de vote en nombre suffisant de manière à couvrir l'étendue des circonscriptions électorales et limiter la distance entre le lieu d'habitation de l'électeur et le bureau de vote dont il dépend	Gouvernement	2024	Arrêté
14.2	Prévoir que la liste des bureaux de vote soit soumise à l'avis des conseils consulaires	Gouvernement et Parlement	2024	Loi organique
15	Ajuster les délais en vigueur pour le vote par anticipation			
15.1	Pour faciliter la transmission du vote par anticipation par l'administration, avancer la remise en mains propres des plis au troisième samedi précédant la date du scrutin pour l'élection des sénateurs	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
15.2	Allonger la durée d'ouverture des bureaux de vote, par exemple en la doublant (de 9h à 13h)	Gouvernement	2024	Décret

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
16	Faciliter le recours au vote par procuration			
16.1	Inviter à l'organisation systématique de tournées consulaires pour couvrir l'intégralité des circonscriptions pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger, et organiser en amont de ces tournées une large communication sur les sites et les réseaux sociaux des postes. Pour ces tournées, mobiliser non seulement les chefs de poste, mais également les consuls honoraires de nationalité française	DFAE	2024	Mesure de gestion administrative
16.2	Inviter à mettre en œuvre, pour les échéances électorales de 2024, la dématérialisation complète des procurations	Gouvernement	1 ^{er} semestre 2024	Décret
16.3	Communiquer sur les conséquences de la « déterritorialisation des procurations »	Gouvernement	2024	Campagne de communication
17	Supprimer le vote par correspondance papier pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France	Gouvernement et Parlement	2024	Loi
18	Systematiser et securiser le recours au vote par correspondance électronique			
18.1	Prévoir que le recours au vote électronique soit systématiquement prévu et que seuls des considérations liées à la sécurité ou un avis contraire de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information puissent s'opposer à sa mise en œuvre	Gouvernement et Parlement	2024	Loi

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
18.2	Pour l'envoi des mots de passe, prévoir des canaux complémentaires autres que le SMS : passer par l'Identité numérique développée par la Poste avec la collaboration de France Connect, ou encore, explorer la voie des applications de messagerie instantanée sécurisée (Signal ou WhatsApp)	Gouvernement	2025	Décret
18.3	Prévoir, dans le prochain marché public avec Voxaly, que le portail de vote en ligne ne soit plus situé à l'intérieur du site « diplomatie.gouv.fr », mais sur un site à part, afin qu'il soit accessible même lorsque le site « diplomatie.gouv.fr » est hors d'usage	Gouvernement et prestataire	2025	Mesure de gestion administrative
18.4	Mener des audits réguliers sur la solution de vote	DFAE et prestataire	2024	Mesure de gestion administrative
18.5	En amont du scrutin, mener des campagnes de communication pour inciter les électeurs à assurer la fiabilité de leurs données (adresses courriels et numéros de téléphone valides)	DFAE	2026	Campagne de communication
18.6	Lors du scrutin, renforcer l'assistance aux électeurs par la mise en place d'une cellule consacrée, selon un ratio de 8 personnes par circonscription	DFAE	2026	Mesure de gestion administrative

ANNEXE 1

DÉLIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES ET RÉPARTITION DES SIÈGES

L'annexe de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France délimite les circonscriptions électorales et détermine la répartition des sièges.

Circonscription pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger	Nombre de sièges	Circonscriptions pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger	Circonscriptions consulaires
Canada	4	Canada — 1re circonscription	Vancouver, Calgary
		Canada — 2e circonscription	Toronto
		Canada — 3e circonscription	Québec
		Canada — 4e circonscription	Montréal, Moncton et Halifax
États-Unis d'Amérique	7	États-Unis — 1re circonscription	Atlanta
		États-Unis — 2e circonscription	Boston
		États-Unis — 3e circonscription	Houston, La Nouvelle-Orléans
		États-Unis — 4e circonscription	Chicago
		États-Unis — 5e circonscription	Miami
		États-Unis — 6e circonscription	Washington
		États-Unis — 7e circonscription	Los Angeles
		États-Unis — 8e circonscription	San Francisco
		États-Unis — 9e circonscription	New York
Amérique latine et Caraïbes	7	Argentine	Buenos Aires
		Bolivie	La Paz
		Brésil — 1re circonscription (avec Suriname)	Brasilia, Recife, Paramaribo
		Brésil — 2e circonscription	Rio de Janeiro
		Brésil — 3e circonscription	São Paulo
		Chili	Santiago

		Colombie	Bogotá
		Costa Rica, Honduras, Nicaragua	San José, Tegucigalpa, Managua
		Équateur	Quito
		Guatemala, Salvador	Guatemala, San Salvador
		Haïti	Port-au-Prince
		Mexique	Mexico
		Panamá, Cuba, Jamaïque	Panamá, La Havane, Kingston
		Paraguay	Assomption
		Pérou	Lima
		République dominicaine	Saint-Domingue
		Uruguay	Montevideo
		Venezuela, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago	Caracas, Castries, Port d'Espagne
Europe du Nord	8	Danemark	Copenhague
		Finlande, Lituanie, Lettonie, Estonie	Helsinki, Vilnius, Riga, Tallinn
		Irlande	Dublin
		Norvège, Islande	Oslo, Reykjavik
		Royaume-Uni — 1re circonscription	Édimbourg et Glasgow
		Royaume-Uni — 2e circonscription	Londres
		Suède	Stockholm
Benelux	6	Belgique	Bruxelles
		Luxembourg	Luxembourg
		Pays-Bas	Amsterdam
Allemagne, Autriche, Slovaquie, Slovénie, Suisse	11	Allemagne — 1re circonscription	Berlin, Hambourg
		Allemagne — 2e circonscription	Francfort, Düsseldorf, Sarrebruck
		Allemagne — 3e circonscription	Munich, Stuttgart
		Autriche, Slovaquie, Slovénie	Vienne, Bratislava, Ljubljana
		Suisse — 1re circonscription	Zurich
		Suisse — 2e circonscription	Genève
Europe centrale et orientale (y compris Russie)	3	Arménie, Géorgie	Erevan, Tbilissi
		Bulgarie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Albanie, Kosovo, Monténégro	Sofia, Sarajevo, Skopje, Tirana, Pristina, Podgorica
		Croatie	Zagreb

		Hongrie	Budapest
		Pologne	Varsovie, Cracovie
		République tchèque	Prague
		Roumanie, Moldavie	Bucarest, Chisinau
		Russie, Biélorussie	Moscou, Saint-Pétersbourg, Ekaterinbourg, Minsk
		Serbie	Belgrade
		Ukraine	Kiev
Europe du Sud	5	Chypre	Nicosie
		Grèce	Athènes, Thessalonique
		Italie — 1re circonscription (avec Malte et État de la Cité du Vatican)	Rome, Naples, La Valette, Cité du Vatican
		Italie — 2e circonscription	Milan, Turin et Gênes
		Monaco	Monaco
		Turquie	Istanbul, Ankara
Péninsule ibérique	6	Andorre	Andorre-la-Vieille
		Espagne — 1re circonscription	Barcelone
		Espagne — 2e circonscription	Madrid, Séville, Bilbao
		Portugal	Lisbonne, Porto
Afrique du Nord	7	Algérie — 1re circonscription	Oran
		Algérie — 2e circonscription	Annaba
		Algérie — 3e circonscription	Alger
		Égypte	Le Caire, Alexandrie
		Maroc — 1re circonscription	Tanger
		Maroc — 2e circonscription	Fès
		Maroc — 3e circonscription	Agadir
		Maroc — 4e circonscription	Marrakech
		Maroc — 5e circonscription	Rabat
		Maroc — 6e circonscription	Casablanca
		Tunisie, Libye	Tunis, Tripoli
Afrique occidentale	4	Bénin	Cotonou
		Burkina Faso	Ouagadougou
		Côte d'Ivoire	Abidjan
		Guinée	Conakry
		Mali	Bamako
		Mauritanie	Nouakchott
		Niger	Niamey
		Sénégal, Guinée-Bissau, Cap-Vert	Dakar, Bissau, Praia

		Togo, Ghana	Lomé, Accra
Afrique centrale, australe et orientale	5	Afrique du Sud, Mozambique, Namibie, Botswana	Johannesburg, Le Cap, Maputo, Windhoek, Gaborone
		Angola	Luanda
		Cameroun, Guinée équatoriale	Douala, Yaoundé, Malabo
		Comores	Moroni
		Congo	Pointe-Noire, Brazzaville
		Djibouti	Djibouti
		Éthiopie, Soudan, Soudan du Sud	Addis-Abeba, Khartoum, Djouba
		Gabon	Libreville, Port-Gentil
		Kenya, Ouganda, Rwanda, Burundi, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe	Nairobi, Kampala, Kigali, Bujumbura, Dar es Salam, Lusaka, Harare
		Madagascar	Tananarive, Diégo-Suarez, Majunga, Tamatave
		Maurice, Seychelles	Port-Louis, Victoria
		Nigeria	Lagos, Abuja
		République centrafricaine	Bangui
République démocratique du Congo	Kinshasa		
Tchad	Ndjamena		
Asie centrale et Moyen-Orient	4	Arabie saoudite — 1re circonscription (avec Yémen)	Djeddah, Sanaa
		Arabie saoudite — 2e circonscription (avec Koweït)	Riyad, Koweït
		Émirats arabes unis, Oman	Dubaï, Abu Dhabi, Mascate
		Iran, Pakistan, Afghanistan, Azerbaïdjan, Turkménistan, Kazakhstan, Tadjikistan, Ouzbékistan, Kirghizstan	Téhéran, Islamabad, Karachi, Kaboul, Bakou, Achgabat, Astana, Almaty, Douchanbe, Tachkent
		Jordanie, Irak	Amman, Bagdad, Erbil
		Liban, Syrie	Beyrouth, Damas
		Qatar, Bahreïn	Doha, Manama
Israël et Territoires palestiniens	4	Israël et Territoires palestiniens — 1re circonscription	Jérusalem
		Israël et Territoires palestiniens — 2e circonscription	Tel-Aviv, Haïfa
Asie-Océanie	9	Australie, Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée	Sydney, Canberra, Suva, Port Moresby
		Cambodge	Phnom Penh
		Chine — 1re circonscription	Canton, Wuhan, Chengdu

	Chine — 2e circonscription (avec Mongolie et Corée du Nord)	Pékin, Shenyang, Oulan-Bator, Pyongyang
	Chine — 3e circonscription	Hong Kong et Macao
	Chine — 4e circonscription	Shanghai
	Corée du Sud, Taïwan	Séoul, Taipei
	Inde — 1re circonscription (avec Bangladesh, Népal, Sri Lanka)	New Delhi, Bangalore, Bombay, Calcutta, Dacca, Katmandou, Colombo
	Inde — 2e circonscription	Pondichéry et Chennai
	Indonésie	Jakarta
	Japon	Tokyo, Kyoto
	Laos	Vientiane
	Malaisie, Brunei	Kuala Lumpur, Bandar Seri Begawan
	Nouvelle-Zélande	Wellington
	Philippines	Manille
	Singapour	Singapour
	Thaïlande, Birmanie	Bangkok, Rangoun
	Vanuatu	Port-Vila
	Vietnam	Hô Chi Minh-Ville, Hanoi

ANNEXE 2 AMÉNAGEMENT DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS CONSULAIRES

La compétence territoriale des conseils consulaires est aménagée par l'arrêté du 23 juin 2021, modifié par l'arrêté du 3 mars 2023.

Conseils consulaires (ambassade ou poste consulaire de rattachement)	Étendue de la compétence territoriale (circonscriptions consulaires)	Ambassadeur ou chef de poste constituant l'autorité de rattachement
Montréal	Montréal, Moncton et Halifax	Consul général de France à Montréal
Houston	Houston, La Nouvelle Orléans	Consul général de France à Houston
Brasilia	Brasilia, Paramaribo	Ambassadeur de France au Brésil
Caracas	Caracas, Castries	Ambassadeur de France au Venezuela
Vilnius	Vilnius, Riga, Tallinn	Ambassadeur de France en Lituanie
Oslo	Oslo, Reykjavik	Ambassadeur de France en Norvège
Berlin	Berlin, Hambourg	Ambassadeur de France en Allemagne
Francfort	Francfort, Düsseldorf, Sarrebruck	Consul général de France à Francfort
Munich	Munich, Stuttgart	Consul général de France à Munich
Sarajevo	Sarajevo, Skopje, Tirana, Pristina	Ambassadeur de France en Bosnie-Herzégovine
Varsovie	Varsovie, Cracovie	Ambassadeur de France en Pologne

Moscou	Moscou, Saint-Pétersbourg, Ekaterinbourg, Minsk	Ambassadeur de France en Russie
Athènes	Athènes, Thessalonique	Ambassadeur de France en Grèce
Rome	Rome, Florence, Naples, La Valette, Cité du Vatican	Consul général de France à Rome
Madrid	Madrid, Bilbao	Ambassadeur de France en Espagne
Le Caire	Le Caire, Alexandrie	Ambassadeur de France en Égypte
Tunis	Tunis, Tripoli	Ambassadeur de France en Tunisie
Yaoundé	Yaoundé, Malabo	Ambassadeur de France au Cameroun
Addis-Abeba	Addis-Abeba, Khartoum	Ambassadeur de France en Éthiopie
Abuja	Abuja, Lagos	Ambassadeur de France au Nigéria
Doubaï	Doubaï, Abu Dhabi, Mascate	Consul général de France à Doubaï
Téhéran	Téhéran, Islamabad, Karachi, Kaboul, Bakou, Achgabat, Nour-Soultan, Almaty, Tachkent	Ambassadeur de France en Iran
Amman	Amman, Bagdad, Mossoul, Erbil	Ambassadeur de France en Jordanie
Doha	Doha, Manama	Ambassadeur de France au Qatar
Tel-Aviv	Tel-Aviv, Haïfa	Ambassadeur de France en Israël
Canton	Canton, Wuhan, Chengdu	Consul général de France à Canton
Pékin	Pékin, Shenyang, Oulan-Bator, Pyongyang	Ambassadeur de France en

		Chine
Séoul	Séoul, Taipei	Ambassadeur de France en Corée du Sud
New Dehli	New Delhi, Bangalore, Bombay, Calcutta, Dacca	Ambassadeur de France en Inde
Tokyo	Tokyo, Kyoto	Ambassadeur de France au Japon

ANNEXE 3

MONTANT DES INDEMNITÉS SEMESTRIELLES VERSÉES AUX CONSEILLERS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Le montant de l'indemnité semestrielle versée aux conseillers des Français de l'étranger est déterminé conformément au tableau n° 1 annexé au décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français et à leurs membres.

Circonscriptions d'élection des conseillers des Français de l'étranger	Circonscriptions consulaires	Indemnité semestrielle des conseillers des Français de l'étranger (en euros)
Canada, 1re circonscription	Vancouver, Calgary	1 932
Canada, 2e circonscription	Toronto	1 974
Canada, 3e circonscription	Québec	1 710
Canada, 4e circonscription	Montréal, Moncton et Halifax	1 914
États-Unis, 1re circonscription	Atlanta	1 584
États-Unis, 2e circonscription	Boston	1 638
États-Unis, 3e circonscription	Houston, La Nouvelle-Orléans	1 602
États-Unis, 4e circonscription	Chicago	1 710
États-Unis, 5e circonscription	Miami	1 656
États-Unis, 6e circonscription	Washington	1 692
États-Unis, 7e circonscription	Los Angeles	1 728
États-Unis, 8e circonscription	San Francisco	1 692
États-Unis, 9e circonscription	New York	1 878
Argentine	Buenos Aires	1 788
Bolivie	La Paz	1 584
Brésil, 1re circonscription (avec Suriname)	Brasilia, Recife, Paramaribo	2 196
Brésil, 2e circonscription	Rio de Janeiro	2 046
Brésil, 3e circonscription	São Paulo	2 046
Chili	Santiago	1 860
Colombie	Bogotá	1 878
Costa Rica, Honduras, Nicaragua	San José, Tegucigalpa, Managua	1 674
Équateur	Quito	1 488
Guatemala, Salvador	Guatemala, San Salvador	1 620
Haïti	Port-au-Prince	1 674

Mexique	Mexico	1 506
Panamá, Cuba, Jamaïque	Panamá, La Havane, Kingston	1 632
Paraguay	Assomption	1 524
Pérou	Lima	1 824
République dominicaine	Saint-Domingue	1 560
Uruguay	Montevideo	1 674
Venezuela, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago	Caracas, Castries, Port-d'Espagne	2 178
Danemark	Copenhague	2 250
Finlande, Lituanie, Lettonie, Estonie	Helsinki, Vilnius, Riga, Tallinn	1 896
Irlande	Dublin	1 842
Norvège, Islande	Oslo, Reykjavik	2 472
Royaume-Uni, 1re circonscription	Édimbourg et Glasgow	1 728
Royaume-Uni, 2e circonscription	Londres	1 932
Suède	Stockholm	2 082
Belgique	Bruxelles	1 824
Luxembourg	Luxembourg	1 806
Pays-Bas	Amsterdam	1 770
Allemagne, 1re circonscription	Berlin, Hambourg	1 746
Allemagne, 2e circonscription	Francfort, Düsseldorf, Sarrebruck	1 746
Allemagne, 3e circonscription	Munich, Stuttgart	1 728
Autriche, Slovaquie, Slovénie	Vienne, Bratislava, Ljubljana	1 914
Suisse, 1re circonscription	Zurich	2 436
Suisse, 2e circonscription	Genève	2 382
Arménie, Géorgie	Erevan, Tbilissi	1 488
Bulgarie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Albanie, Kosovo, Monténégro	Sofia, Sarajevo, Skopje, Tirana, Pristina, Podgorica	1 524
Croatie	Zagreb	1 692
Hongrie	Budapest	1 656
Pologne	Varsovie, Cracovie	1 914
République tchèque	Prague	1 542
Roumanie, Moldavie	Bucarest, Chisinau	1 338
Russie, Biélorussie	Moscou, Saint-Pétersbourg, Ekaterinbourg, Minsk	2 382
Serbie	Belgrade	1 188
Ukraine	Kiev	1 620
Chypre	Nicosie	1 788
Grèce	Athènes, Thessalonique	1 824

Italie, 1re circonscription (avec Malte et État de la Cité du Vatican)	Rome, Naples, La Valette, Cité du Vatican	1 896
Italie, 2e circonscription	Milan, Turin et Gênes	1 932
Monaco	Monaco	1 860
Turquie	Istanbul, Ankara	1 716
Andorre	Andorre-la-Vieille	1 788
Espagne, 1re circonscription	Barcelone	1 788
Espagne, 2e circonscription	Madrid, Séville, Bilbao	1 788
Portugal	Lisbonne, Porto	1 746
Algérie, 1re circonscription	Oran	1 488
Algérie, 2e circonscription	Annaba	1 488
Algérie, 3e circonscription	Alger	1 524
Égypte	Le Caire, Alexandrie	1 656
Maroc, 1re circonscription	Tanger	1 620
Maroc, 2e circonscription	Fès	1 620
Maroc, 3e circonscription	Agadir	1 620
Maroc, 4e circonscription	Marrakech	1 620
Maroc, 5e circonscription	Rabat	1 620
Maroc, 6e circonscription	Casablanca	1 674
Tunisie, Libye	Tunis, Tripoli	1 374
Bénin	Cotonou	1 974
Burkina Faso	Ouagadougou	1 914
Côte d'Ivoire	Abidjan	2 160
Guinée	Conakry	1 974
Mali	Bamako	1 992
Mauritanie	Nouakchott	1 602
Niger	Niamey	1 974
Sénégal, Guinée-Bissau, Cap-Vert	Dakar, Bissau, Praia	2 010
Togo, Ghana	Lomé, Accra	2 028
Afrique du Sud, Mozambique, Namibie, Botswana	Johannesburg, Le Cap, Maputo, Windhoek, Gaborone	1 470
Angola	Luanda	2 658
Cameroun, Guinée équatoriale	Douala, Yaoundé, Malabo	2 160
Comores	Moroni	1 602
Congo	Pointe-Noire, Brazzaville	2 064
Djibouti	Djibouti	2 142
Éthiopie, Soudan, Soudan du Sud	Addis-Abeba, Khartoum, Djouba	1 470
Gabon	Libreville, Port-Gentil	2 346

Kenya, Ouganda, Rwanda, Burundi, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe	Nairobi, Kampala, Kigali, Bujumbura, Dar es Salam, Lusaka, Harare	1 878
Madagascar	Tananarive, Diégo-Suarez, Majunga, Tamatave	1 602
Maurice, Seychelles	Port-Louis, Victoria	1 674
Nigeria	Lagos, Abuja	1 878
République centrafricaine	Bangui	2 118
République démocratique du Congo	Kinshasa	2 160
Tchad	Ndjamena	2 364
Arabie saoudite, 1re circonscription (avec Yémen)	Djeddah, Sanaa	1 470
Arabie saoudite, 2e circonscription (avec Koweït)	Riyad, Koweït	1 488
Émirats arabes unis, Oman	Dubaï, Abu Dhabi, Mascate	1 806
Iran, Pakistan, Afghanistan, Azerbaïdjan, Turkménistan, Kazakhstan, Tadjikistan, Ouzbékistan, Kirghizstan	Téhéran, Islamabad, Karachi, Kaboul, Bakou, Achgabat, Astana, Almaty, Douchanbe, Tachkent	1 710
Jordanie, Irak	Amman, Bagdad, Erbil	1 878
Liban, Syrie	Beyrouth, Damas	1 824
Qatar, Bahreïn	Doha, Manama	1 602
Israël et Territoires palestiniens, 1re circonscription	Jérusalem	1 914
Israël et Territoires palestiniens, 2e circonscription	Tel-Aviv, Haïfa	1 914
Australie, Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée	Sydney, Canberra, Suva, Port Moresby	2 472
Cambodge	Phnom Penh	1 656
Chine, 1re circonscription	Canton, Wuhan, Chengdu	1 878
Chine, 2e circonscription (avec Mongolie et Corée du Nord)	Pékin, Shenyang, Oulan-Bator, Pyongyang	2 214
Chine, 3e circonscription	Hong Kong et Macao	2 028
Chine, 4e circonscription	Shanghai	2 178
Corée du Sud, Taïwan	Séoul, Taipei	2 046
Inde, 1re circonscription (avec Bangladesh, Népal, Sri Lanka)	New Delhi, Bangalore, Bombay, Calcutta, Dacca, Katmandou, Colombo	1 398
Inde, 2e circonscription	Pondichéry et Chennai	1 338

Indonésie	Jakarta	1 860
Japon	Tokyo, Kyoto	2 790
Laos	Vientiane	1 470
Malaisie, Brunei	Kuala Lumpur, Bandar Seri Begawan	1 692
Nouvelle-Zélande	Wellington	1 956
Philippines	Manille	1 692
Singapour	Singapour	2 382
Thaïlande, Birmanie	Bangkok, Rangoun	1 824
Vanuatu	Port-Vila	2 286
Vietnam	Hô Chi Minh-Ville, Hanoi	1 560

ANNEXE 4

MONTANT DES INDEMNITÉS SEMESTRIELLES VERSÉES AUX CONSEILLERS À L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Le montant de l'indemnité semestrielle versée aux conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger est déterminé conformément au tableau n° 2 annexé au décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français et à leurs membres.

Circonscription d'élection en qualité de conseillers des Français de l'étranger, des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger	Circonscription consulaires	Montant annuel de l'indemnité forfaitaire pour couvrir les frais de déplacement et de séjour des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (en euros)
Canada — 1re circonscription	Vancouver, Calgary	4184
Canada — 2e circonscription	Toronto	3842
Canada — 3e circonscription	Québec	3502
Canada — 4e circonscription	Montréal, Moncton et Halifax	3624
États-Unis — 1re circonscription	Atlanta	4342
États-Unis — 2e circonscription	Boston	3788
États-Unis — 3e circonscription	Houston, La Nouvelle-Orléans	3884
États-Unis — 4e circonscription	Chicago	3848
États-Unis — 5e circonscription	Miami	4256
États-Unis — 6e circonscription	Washington	3804
États-Unis — 7e circonscription	Los Angeles	4332
États-Unis — 8e circonscription	San Francisco	4298

États-Unis — 9e circonscription	New York	3726
Argentine	Buenos Aires	4702
Bolivie	La Paz	5094
Brésil — 1re circonscription (avec Suriname)	Brasilia, Recife, Paramaribo	4064
Brésil — 2e circonscription	Rio de Janeiro	4064
Brésil — 3e circonscription	São Paulo	4064
Chili	Santiago	4936
Colombie	Bogotá	4482
Costa Rica, Honduras, Nicaragua	San José, Tegucigalpa, Managua	4004
Équateur	Quito	4234
Guatemala, Salvador	Guatemala, San Salvador	4172
Haïti	Port-au-Prince	4252
Mexique	Mexico	3940
Panamá, Cuba, Jamaïque	Panamá, La Havane, Kingston	4264
Paraguay	Assomption	4464
Pérou	Lima	4512
République dominicaine	Saint-Domingue	3992
Uruguay	Montevideo	4226
Venezuela, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago	Caracas, Castries, Port d'Espagne	4740
Danemark	Copenhague	2314
Finlande, Lituanie, Lettonie, Estonie	Helsinki, Vilnius, Riga, Tallinn	2336

Irlande	Dublin	2200
Norvège, Islande	Oslo, Reykjavik	2316
Royaume-Uni — 1re circonscription	Édimbourg et Glasgow	2236
Royaume-Uni — 2e circonscription	Londres	2236
Suède	Stockholm	2348
Belgique	Bruxelles	2024
Luxembourg	Luxembourg	1978
Pays-Bas	Amsterdam	2284
Allemagne — 1re circonscription	Berlin, Hambourg	2160
Allemagne — 2e circonscription	Francfort, Düsseldorf, Sarrebruck	2160
Allemagne — 3e circonscription	Munich, Stuttgart	2160
Autriche, Slovaquie, Slovénie	Vienne, Bratislava, Ljubljana	2344
Suisse — 1re circonscription	Zurich	2062
Suisse — 2e circonscription	Genève	2062
Arménie, Géorgie	Erevan, Tbilissi	2970
Bulgarie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Albanie, Kosovo, Monténégro	Sofia, Sarajevo, Skopje, Tirana, Pristina, Podgorica	2390
Croatie	Zagreb	2442
Hongrie	Budapest	2228
Pologne	Varsovie, Cracovie	2362

République tchèque	Prague	2284
Roumanie, Moldavie	Bucarest, Chisinau	2420
Russie, Biélorussie	Moscou, Saint-Pétersbourg, Ekaterinbourg, Minsk	2808
Serbie	Belgrade	2340
Ukraine	Kiev	2574
Chypre	Nicosie	2716
Grèce	Athènes, Thessalonique	2458
Italie — 1re circonscription (avec Malte et État de la Cité du Vatican)	Rome, Naples, La Valette, Cité du Vatican	2252
Italie — 2e circonscription	Milan, Turin et Gênes	2252
Monaco	Monaco	2262
Turquie	Istanbul, Ankara	2454
Andorre	Andorre-la-Vieille	2114
Espagne — 1re circonscription	Barcelone	2222
Espagne — 2e circonscription	Madrid, Séville, Bilbao	2222
Portugal	Lisbonne, Porto	2348
Algérie — 1re circonscription	Oran	2584
Algérie — 2e circonscription	Annaba	2584
Algérie — 3e circonscription	Alger	2584
Égypte	Le Caire, Alexandrie	2824
Maroc — 1re circonscription	Tanger	2552
Maroc — 2e circonscription	Fès	2552
Maroc — 3e circonscription	Agadir	2552

Maroc — 4e circonscription	Marrakech	2552
Maroc — 5e circonscription	Rabat	2552
Maroc — 6e circonscription	Casablanca	2552
Tunisie, Libye	Tunis, Tripoli	2344
Bénin	Cotonou	4056
Burkina Faso	Ouagadougou	3638
Côte d'Ivoire	Abidjan	3868
Guinée	Conakry	3832
Mali	Bamako	3590
Mauritanie	Nouakchott	3742
Niger	Niamey	4020
Sénégal, Guinée-Bissau, Cap-Vert	Dakar, Bissau, Praia	3560
Togo, Ghana	Lomé, Accra	3920
Afrique du Sud, Mozambique, Namibie, Botswana	Johannesburg, Le Cap, Maputo, Windhoek, Gaborone	3962
Angola	Luanda	5464
Cameroun, Guinée équatoriale	Douala, Yaoundé, Malabo	3784
Comores	Moroni	4976
Congo	Pointe-Noire, Brazzaville	4682
Djibouti	Djibouti	4064
Éthiopie, Soudan, Soudan du Sud	Addis-Abeba, Khartoum, Djouba	3348
Gabon	Libreville, Port-Gentil	4116

Kenya, Ouganda, Rwanda, Burundi, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe	Nairobi, Kampala, Kigali, Bujumbura, Dar es Salam, Lusaka, Harare	3734
Madagascar	Tananarive, Diégo-Suarez, Majunga, Tamatave	4000
Maurice, Seychelles	Port-Louis, Victoria	4276
Nigeria	Lagos, Abuja	4102
République centrafricaine	Bangui	4318
République démocratique du Congo	Kinshasa	4342
Tchad	Ndjamena	4362
Arabie saoudite — 1re circonscription (avec Yémen)	Djeddah, Sanaa	3640
Arabie saoudite — 2e circonscription (avec Koweït)	Riyad, Koweït	3184
Émirats arabes unis, Oman	Dubaï, Abu Dhabi, Mascate	3250
Iran, Pakistan, Afghanistan, Azerbaïdjan, Turkménistan, Kazakhstan, Tadjikistan, Ouzbékistan, Kirghizstan	Téhéran, Islamabad, Karachi, Kaboul, Bakou, Achgabat, Astana, Almaty, Douchanbe, Tachkent	3064
Jordanie, Irak	Amman, Bagdad, Erbil	3098
Liban, Syrie	Beyrouth, Damas	3000
Qatar, Bahreïn	Doha, Manama	3532
Israël et Territoires palestiniens — 1re circonscription	Jérusalem	2774
Israël et Territoires palestiniens — 2e circonscription	Tel-Aviv, Haïfa	2900
Australie, Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée	Sydney, Canberra, Suva, Port Moresby	5662

Cambodge	Phnom Penh	4294
Chine — 1re circonscription	Canton, Wuhan, Chengdu	3828
Chine — 2e circonscription (avec Mongolie et Corée du Nord)	Pékin, Shenyang, Oulan-Bator, Pyongyang	3688
Chine — 3e circonscription	Hong Kong et Macao	3622
Chine — 4e circonscription	Shanghai	3752
Corée du Sud, Taïwan	Séoul, Taipei	4080
Inde — 1re circonscription (avec Bangladesh, Népal, Sri Lanka)	New Delhi, Bangalore, Bombay, Calcutta, Dacca, Katmandou, Colombo	3326
Inde — 2e circonscription	Pondichéry et Chennai	3266
Indonésie	Jakarta	4132
Japon	Tokyo, Kyoto	4332
Laos	Vientiane	4272
Malaisie, Brunei	Kuala Lumpur, Bandar Seri Begawan	3844
Nouvelle-Zélande	Wellington	4860
Philippines	Manille	4160
Singapour	Singapour	4120
Thaïlande, Birmanie	Bangkok, Rangoun	3880
Vanuatu	Port-Vila	6938
Vietnam	Hô Chi Minh-Ville, Hanoi	3752

ANNEXE 5
MONTANT DE L'ALLOCATION ANNUELLE DESTINÉE À
CONTRIBUER À LA SOUSCRIPTION D'UNE POLICE
D'ASSURANCE PAR LES CONSEILLERS DES FRANÇAIS DE
L'ÉTRANGER

Le montant de l'allocation annuelle destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance par les conseillers des Français de l'étranger est fixé par l'article 1^{er} de l'arrêté du 6 août 2014 fixant le montant de l'allocation visée aux articles 22 et 34 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres.

Circonscription d'élection des conseillers des Français de l'étranger	Circonscriptions consulaires	Allocation annuelle forfaitaire assurance des conseillers des Français de l'étranger (en euros)
Canada - 1re circonscription	Vancouver	499
Canada - 2e circonscription	Toronto	509
Canada - 3e circonscription	Québec	442
Canada - 4e circonscription	Montréal, Moncton et Halifax	494
États-Unis - 1re circonscription	Atlanta	408
États-Unis - 2e circonscription	Boston	422
États-Unis - 3e circonscription	Houston, La Nouvelle-Orléans	413
États-Unis - 4e circonscription	Chicago	442
États-Unis - 5e circonscription	Miami	427
États-Unis - 6e circonscription	Washington	437
États-Unis - 7e circonscription	Los Angeles	446
États-Unis - 8e circonscription	San Francisco	437
États-Unis - 9e circonscription	New York	485
Argentine	Buenos Aires	461
Bolivie	La Paz	408
Brésil - 1re circonscription (avec Suriname)	Brasilia, Recife, Paramaribo	566
Brésil - 2e circonscription	Rio de Janeiro	528
Brésil - 3e circonscription	São Paulo	528
Chili	Santiago	480
Colombie	Bogotá	485

Costa Rica, Honduras, Nicaragua	San José, Tegucigalpa, Managua	432
Équateur	Quito	384
Guatemala, Salvador	Guatemala, San Salvador	418
Haïti	Port-au-Prince	432
Mexique	Mexico	389
Panamá, Cuba, Jamaïque	Panamá, La Havane, Kingston	422
Paraguay	Assomption	394
Pérou	Lima	470
République dominicaine	Saint-Domingue	403
Uruguay	Montevideo	432
Venezuela, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago	Caracas, Castries, Port d'Espagne	562
Danemark	Copenhague	581
Finlande, Lituanie, Lettonie, Estonie	Helsinki, Vilnius, Riga, Tallinn	490
Irlande	Dublin	475
Norvège, Islande	Oslo, Reykjavik	638
Royaume-Uni - 1re circonscription	Édimbourg et Glasgow	446
Royaume-Uni - 2e circonscription	Londres	499
Suède	Stockholm	538
Belgique	Bruxelles	466
Luxembourg	Luxembourg	456
Pays-Bas	Amsterdam	470
Allemagne - 1re circonscription	Berlin, Hambourg	451
Allemagne - 2e circonscription	Francfort, Düsseldorf, Sarrebruck	451
Allemagne - 3e circonscription	Munich, Stuttgart	446
Autriche, Slovaquie, Slovénie	Vienne, Bratislava, Ljubljana	494
Suisse - 1re circonscription	Zurich	629
Suisse - 2e circonscription	Genève	614
Arménie, Géorgie	Erevan, Tbilissi	384
Bulgarie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Albanie, Kosovo, Monténégro	Sofia, Sarajevo, Skopje, Tirana, Pristina, Podgorica	394
Croatie	Zagreb	437
Hongrie	Budapest	427
Pologne	Varsovie, Cracovie	398
République tchèque	Prague	494
Roumanie, Moldavie	Bucarest, Chisinau	346
Russie, Biélorussie	Moscou, Saint-Pétersbourg, Ekaterinbourg, Minsk	614
Serbie	Belgrade	307

Ukraine	Kiev	418
Chypre	Nicosie	461
Grèce	Athènes, Thessalonique	470
Italie - 1re circonscription (avec Malte et État de la Cité du Vatican)	Rome, Naples, La Valette, Cité du Vatican	490
Italie - 2e circonscription	Milan, Turin et Gênes	499
Monaco	Monaco	480
Turquie	Istanbul, Ankara	442
Andorre	Andorre-la-Vieille	461
Espagne - 1re circonscription	Barcelone	461
Espagne - 2e circonscription	Madrid, Séville, Bilbao	461
Portugal	Lisbonne, Porto	451
Algérie - 1re circonscription	Oran	384
Algérie - 2e circonscription	Annaba	384
Algérie - 3e circonscription	Alger	394
Égypte	Le Caire, Alexandrie	427
Maroc - 1re circonscription	Tanger	418
Maroc - 2e circonscription	Fès	418
Maroc - 3e circonscription	Agadir	418
Maroc - 4e circonscription	Marrakech	418
Maroc - 5e circonscription	Rabat	418
Maroc - 6e circonscription	Casablanca	432
Tunisie, Libye	Tunis, Tripoli	355
Bénin	Cotonou	509
Burkina Faso	Ouagadougou	494
Côte d'Ivoire	Abidjan	557
Guinée	Conakry	509
Mali	Bamako	514
Mauritanie	Nouakchott	413
Niger	Niamey	509
Sénégal, Guinée-Bissau, Cap-Vert	Dakar, Bissau, Praia	518
Togo, Ghana	Lomé, Accra	523
Afrique du Sud, Mozambique, Namibie, Botswana	Johannesburg, Le Cap, Maputo, Windhoek, Gaborone	378
Angola	Luanda	686
Cameroun, Guinée équatoriale	Douala, Yaoundé, Malabo	557
Comores	Moroni	413
Congo	Pointe-Noire, Brazzaville	533
Djibouti	Djibouti	552
Éthiopie, Soudan, Soudan du Sud	Addis-Abeba, Khartoum, Djouba	379

Gabon	Libreville, Port-Gentil	605
Kenya, Ouganda, Rwanda, Burundi, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe	Nairobi, Kampala, Kigali, Bujumbura, Dar es Salam, Lusaka, Harare	485
Madagascar	Tananarive, Diégo-Suarez, Majunga, Tamatave	413
Maurice, Seychelles	Port-Louis, Victoria	432
Nigeria	Lagos, Abuja	485
République centrafricaine	Bangui	547
République démocratique du Congo	Kinshasa	557
Tchad	Ndjamena	610
Arabie saoudite - 1re circonscription (avec Yémen)	Djeddah, Sanaa	379
Arabie saoudite - 2e circonscription (avec Koweït)	Riyad, Koweït	384
Émirats arabes unis, Oman	Dubaï, Abu Dhabi, Mascate	466
Iran, Pakistan, Afghanistan, Azerbaïdjan, Turkménistan, Kazakhstan, Tadjikistan, Ouzbékistan, Kirghizstan	Téhéran, Islamabad, Karachi, Kaboul, Bakou, Achgabat, Astana, Almaty, Douchanbe, Tachkent	442
Jordanie, Irak	Amman, Bagdad, Erbil	485
Liban, Syrie	Beyrouth, Damas	470
Qatar, Bahreïn	Doha, Manama	413
Israël et territoires palestiniens - 1re circonscription	Jérusalem	495
Israël et territoires palestiniens - 2e circonscription	Tel-Aviv, Haïfa	495
Australie, Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée	Sydney, Canberra, Suva, Port Moresby	639
Cambodge	Phnom Penh	427
Chine - 1re circonscription	Canton, Wuhan, Chengdu	485
Chine - 2e circonscription (avec Mongolie et Corée du Nord)	Pékin, Shenyang, Oulan-Bator, Pyongyang	571
Chine - 3e circonscription	Hong Kong et Macao	523
Chine - 4e circonscription	Shanghai	562
Corée du Sud, Taïwan	Séoul, Taipei	528
Inde - 1re circonscription (avec Bangladesh, Népal, Sri Lanka)	New Delhi, Bangalore, Bombay, Calcutta, Dacca, Katmandou, Colombo	360
Inde - 2e circonscription	Pondichéry et Chennai	346
Indonésie	Jakarta	480
Japon	Tokyo, Kyoto	720
Laos	Vientiane	379

Malaisie, Brunei	Kuala Lumpur, Bandar Seri Begawan	437
Nouvelle-Zélande	Wellington	504
Philippines	Manille	437
Singapour	Singapour	614
Thaïlande, Birmanie	Bangkok, Rangoun	470
Vanuatu	Port-Vila	590
Vietnam	Hô Chi Minh-Ville, Hanoi	403

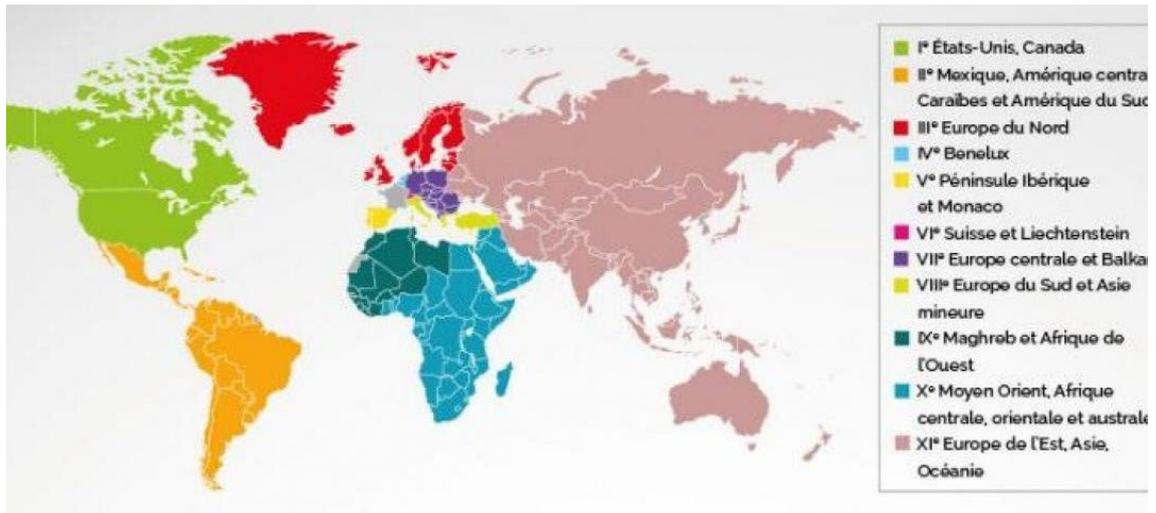
ANNEXE 6
MONTANT DE L'ALLOCATION ANNUELLE DESTINÉE À
CONTRIBUER À LA SOUSCRIPTION D'UNE POLICE
D'ASSURANCE PAR LES CONSEILLERS À L'ASSEMBLÉE
DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Le montant de l'allocation annuelle destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance par les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger est fixé par l'article 2 de l'arrêté du 6 août 2014 fixant le montant de l'allocation visée aux articles 22 et 34 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres.

Circonscription d'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger	Allocation annuelle forfaitaire complémentaire assurance des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (en euros)
Canada	124
États-Unis d'Amérique	109
Amérique latine et Caraïbes	108
Europe du Nord	121
Benelux	116
Allemagne, Autriche, Slovaquie, Slovénie, Suisse	117
Europe centrale et orientale (y compris Russie)	98
Europe du Sud	118
Péninsule Ibérique	115
Afrique du Nord	104
Afrique occidentale	127
Afrique centrale, australe et orientale	121
Asie centrale et Moyen-Orient	107
Israël et territoires palestiniens	124
Asie-Océanie	119

ANNEXE 7

CIRCONSCRIPTIONS LÉGISLATIVES DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE



LE CONTRÔLE EN CLAIR

POUR CONSULTER LA PAGE DE LA MISSION D'INFORMATION

<https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-des-lois/mission-dinformation-sur-lapplication-de-la-loi-du-22-juillet-2013-relative-a-la-representation-des-francais-etablis-hors-de-france.html#c70616>