



ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

27^{EME} SESSION

OCTOBRE 2017

**SYNTHESE DE LA
COMMISSION DES LOIS, DES RÈGLEMENTS
ET DES AFFAIRES CONSULAIRES**



Composition de la Commission

Président : **M PITON** Olivier
Vice-présidente : **Mme RAHAL** Radya

M BOUCHER	François
Mme CARTOUX	Véronique
M CHAOUI	Jean-Daniel
M DENDENE	Karim
Mme DUBARD	Jeanne
Mme GOUPIL	Michèle
Mme HARITCALDE	Marie-Christine
M LANGLET	Jean-Marie
M PILATER	Michael
Mme POZNANSKI-BENHAMOU	Daphna
Mme SCHOEPNER	Martine
M SIGNORET	Gérard
M SUKHO	Guy
Mme VALLDECABRES	Annik

Table des matières

Composition de la Commission	2
Introduction du Président.....	4
Rapport sur les conditions d'exercice du mandat de conseiller présenté par Mme Daphna POZNANSKI-BENHAMOU et Mme Radya RAHAL	5
Avis	6
Rapport sur le bilan des élections présidentielle et législatives dans les bureaux de vote à l'étranger par Mme Martine SCHOEPPNER	7
Avis	8
Note sur la fermeture de certains postes consulaires présentée par M. François BOUCHER ...	10
Travaux prévisionnels de la Commission pour le 1^{er} semestre 2018	11

Mot d'introduction du Président de la Commission

*Au cours de cette 27ème session de l'Assemblée des Français de l'Etranger, la Commission des Lois, des Règlements et des Affaires Consulaires a tenu à **remplir tout son rôle d'expert**.*

Elle a voté à l'unanimité le rapport sur les conditions d'exercice du mandat de conseiller consulaire présenté par Mme Daphna Poznanski-Benhamou. Ce rapport pose la question de savoir si les élus et Français de l'étranger sont des élus à part ou des élus à part entière et s'il ne conviendrait pas de converger vers un statut qui s'assimilerait à celui des élus des collectivités territoriales.

Elle a également voté à l'unanimité le rapport de Mme Martine Schoeppner sur le bilan des élections présidentielle et législatives dans les bureaux de vote à l'étranger. Les difficultés liées à la participation ainsi que certaines erreurs et dysfonctionnement de tous ordres concernant tous les modes de scrutin privent encore un grand nombre de nos compatriotes de leur droit de vote.

*D'autre part, la Commission a tenu à marquer l'importance que revêt pour elle **le quotidien des Français de l'étranger**. Elle a examiné la note de M. François Boucher sur les conséquences des fermetures de consulats pour nos compatriotes qui résident dans des zones éloignées ou difficiles d'accès.*

Pour l'éclairer dans ses travaux qui regroupent donc deux rapports et une note, la Commission aura auditionné trois personnalités extérieures.

*La Commission entend poursuivre sa réflexion en Mars 2018 sur de nombreux thèmes déjà étudiés dont elle cherchera à élargir le champ d'investigation et en abordera **trois nouveaux dont celui qui a trait au vote électronique pour les élections législatives et consulaires à la suite de l'engagement pris par le Président de la République devant les élus de l'AFE lors son allocution du 2 octobre 2017**.*

Olivier PITON

Rapport sur les conditions d'exercice du mandat du conseiller consulaire

Résumé :

Ce rapport s'est attaché à mettre en évidence une réalité difficile à cerner à savoir le critère de la résidence fiscale dans la I^{ère} Partie, l'attache territoriale comme condition de candidature aux mandats locaux dans la II^{ème} Partie et l'absence du maintien de l'attache territoriale en cours de mandat pour les élus locaux dans une III^{ème} Partie.

La jurisprudence constante pose la question suivante : « Les élus des Français de l'étranger sont-ils des élus à part ou des élus à part entière ? », avec une I^{ère} Partie qui souligne combien l'exigence du maintien de l'attache territoriale en cours de mandat de conseiller consulaire est une disposition exorbitante du droit commun. Dans l'II^{ème} Partie, prenant en compte cette disposition, le rapport propose un projet d'avis.

Rappelons que l'objectif constant des instances représentatives des Français de l'étranger, CSFE et aujourd'hui AFE, a été et demeure l'alignement de notre mandat d'élu au suffrage universel sur celui de tous les élus locaux de la République. C'est la raison pour laquelle, en écho à une modernisation du statut de l'élu consulaire, un projet d'avis propose de calquer celui-ci sur celui des élus des collectivités territoriales.

Rapporteurs : Daphna POZNANSKI-BENHAMOU et Radya RAHAL

Personnalités auditionnées :

M. Nicolas WARNERY, Directeur de la DFAE

Mme Olivia CHRISTMANN Conseillère juridique à la DFAE



Assemblée des Français de l'étranger

27^{ème} session

2 octobre-6 octobre 2017

AVIS : LOI/A.1/17.10

Objet : Les conseillers consulaires, des élus à part entière

Vu l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, qui dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* »,

Vu le 7^{ème} alinéa de l'article 17 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, qui donne au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères le pouvoir de démissionner d'office des conseillers consulaires, alors que ce pouvoir est donné en France au préfet que dans les cas où la démission d'office résulte de plein droit (incompatibilités professionnelles, curatelle, mise sous tutelle, condamnations pénales...), situations dans lesquelles le préfet ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation,

Vu que l'administration diplomatique et consulaire se voit dotée d'un pouvoir exorbitant du droit commun, sans équivalent en France, que ce pouvoir dénature le mandat de conseiller consulaire en tant qu'élu de la République au suffrage universel, et qu'il provoque de ce fait une rupture de l'équilibre entre les pouvoirs,

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Demande au Gouvernement d'assimiler le statut des conseillers consulaires à celui des élus des collectivités territoriales.

Résultats	Adoption en Commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		

Rapport sur le bilan des élections présidentielle et législatives dans les bureaux de vote à l'étranger

Résumé :

A chaque échéance électorale, les Français de l'étranger doivent faire face à une participation trop faible et à un coût trop élevé. La participation est limitée par les distances parfois élevées à parcourir. D'autre part, exercer son droit de vote est déjà difficile mais les erreurs et dysfonctionnements de tous ordres concernant tous les modes de scrutin privent encore un grand nombre de nos compatriotes de leurs droits de vote et contribuent un peu plus à la baisse de cet exercice démocratique.

Enfin la complexité du vote électronique et des votes par correspondance réduit également la participation. Ce rapport propose des pistes pour réduire ces dysfonctionnements.

Les Français de l'étranger sont tout aussi intéressés que nos concitoyens en France à la participation aux élections. Il est indispensable de mettre un terme à l'écart croissant entre électeurs selon leur lieu de résidence ou leurs moyens.

Rapporteur : Martine SCHOEPPNER

Personnalité auditionnée :

M. Sylvain RIQUIER, sous-directeur de l'administration des Français à la DFAE



ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

27^{ème} session

2 octobre- 6 octobre 2017

COMMISSION DES LOIS, REGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

AVIS: LOI/A.2/17.10

Objet : Elections organisées à l'étranger

L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER,

Vu le cadre juridique de l'élection du Président de la République dans les ambassades et les postes consulaires et en particulier

- la Constitution : art. 6, 7 et 58,
- la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République,
- le décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 portant application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976; 9,
- le décret n°2016-1924 du 28 décembre 2016 relatif à la tenue de listes électorales consulaires et à l'organisation d'opérations de vote hors de France,
- l'arrêté du 1er décembre 2015 portant nomination à la commission électorale prévue à l'article 7 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;
- l'arrêté du 20 juillet 2007 portant diverses dispositions relatives aux listes électorales consulaires et aux opérations électorales à l'étranger, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 2 mars 2012;
- le code électoral ;

Vu la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle ;

Vu le décret n° 2017-306 JORF n°0060 du 11 mars 2017 du 10 mars 2017 relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France. ;

Vu le décret n° 2011-843 du 15 juillet 2011 relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France ;

Vu le décret n° 2015-1206 du 30 septembre 2015 portant simplification de la procédure de transmission des procurations de vote établies hors de France concerne l'acheminement des procurations et le décret n°2013-1187 du 18 décembre 2013- art. 1,

Vu la circulaire n° MAEF1706116C du 24 février 2017 relative à l'organisation de l'élection du Président de la République dans les ambassades et les postes consulaires ;

Considérant le manque de personnel dans les postes,

Considérant les contraintes liées à l'organisation des scrutins à l'étranger en particulier les coûts, l'autorisation des pays de résidence, les délais postaux,

Considérant les spécificités des Français à l'étranger, en particulier l'éloignement des bureaux de vote, la décentralisation grandissante des communautés et la réduction du réseau consulaire ;

Souligne les nombreux dysfonctionnements non imputables aux électeurs qui les ont privés de vote,

Demande la mise en place des mesures suivantes :

- La mise en place d'une liste électorale consulaire fiable,
- Une augmentation du nombre de sites de vote et la possibilité de rattachement au bureau le plus proche,
- Une meilleure organisation (répartition des agents, formation générale)
- Une réflexion sur le calendrier électoral notamment sur le premier tour des élections législatives
- Une réflexion sur l'envoi de l'information, convocations du matériel électoral
- Une amélioration des logiciels du point de vue de l'électeur mais aussi pour permettre une intervention manuelle,
- Une uniformisation des procédures et des pratiques,
- Une information systématique des électeurs, en particulier en cas de radiation, ainsi que sur les possibilités de recours,
- Une amélioration de la communication entre administrations et l'application des textes, surtout en matière de procuration ou de registre d'enregistrement des votes par correspondance,
- Une information continue des électeurs pour les inviter à s'inscrire,
- Une clarification sur l'adresse courriel figurant sur la liste électorale qui doit seule être utilisée lors d'élections (envoi du matériel électoral et le vote électronique),
- Une réflexion sur les procédures d'identification qui doivent être revues et simplifiées,

Demande une réflexion et la réorganisation du vote par correspondance postale,

Demande à ce que le rôle de la future commission de contrôle ait les moyens d'exercer ses fonctions

	Adoption en commission	Adoption en séance
Unanimité	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		

Note sur la fermeture de certains postes consulaires présentée par M. François Boucher

Le MAEDI (puis aujourd'hui le MEAE) restructure son réseau diplomatique et consulaire pour s'adapter à l'environnement actuel et pour des raisons budgétaires. Entre juin 2014 et juin 2018, 25 sections consulaires ont été ou seront fermées et des Postes de Présence Diplomatique (PPD) sont créés. Ces fermetures de consulats posent d'énormes difficultés pour nos compatriotes concernés (CNI, passeport, naissance, décès), à l'organisation des différents comités, bourses, CCPAS, CFE, sécurité, commission administrative, etc. A cela s'ajoutent les visas pour étudiants voulant étudier en France.

Suite à la fermeture des consulats du Honduras, du Paraguay et du Nicaragua, la Commission des Lois a décidé de confier à M. François Boucher la rédaction d'une note sur les conséquences pratiques de la fermeture de consulats dans la zone d'Amérique centrale en l'abordant sous l'angle d'un problème de fond: pourquoi créer des PPD dans des pays qui ne sont pas prioritaires politiquement et diplomatiquement et pourquoi n'avoir pas désigné des ambassadeurs itinérants en maintenant les postes consulaires?

TRAVAUX PREVISIONNELS DE LA COMMISSION POUR LE 1er SEMESTRE 2018

- Perspectives sur les grandes orientations du nouveau quinquennat ;
- Vote électronique pour les élections des Français de l'étranger par Mme Martine Schoeppner, Mme Véronique Cartoux, M. Jean-Daniel Chaoui, et M. Gérard Signoret ;
- Modification des lois électorales à partir de 2019 par Mme Martine Schoeppner ;
- Actualisation de la loi du 22 Juillet 2013 par Mme Daphna Poznanski-Benhamou, Mme Jeanne Dubard, Mme Marie-Christine Haritçalde, M. Jean-Marie Langlet et Mme Annik Valdecabres.