



ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

17^{ÈME} SESSION

septembre 2012

RAPPORT de la COMMISSION DES LOIS ET RÈGLEMENTS Exposé des motifs aux textes proposés



Rapporteur général : *Martine Schoeppner*

Table des matières

| | Page |
|---|------|
| Composition de la commission..... | 2 |
| Intersession bureau juin 2012 | 3 |
| Changements au sein de la commission..... | 4 |
| Elections | 5 |
| Réforme et restructuration | 5 |
| Avis..... | 9 |
| Voeu | 12 |

Composition de la Commission

| | |
|----------------------|-----------------------------------|
| Président : | M. SEINGRY Georges-Francis |
| Rapporteur général : | Mme SCHOEPPNER Martine |
| Vice-Président : | M. MICHON Gérard |
| Vice-Présidente : | Mme GRILLO Patricia |
| Secrétaire : | M. ALVAREZ Richard |

| | | | |
|------------------------------|-----------------|--------------------------|-----------------|
| M. AMIRSHAHI | Pouria | M. JANSON | Jacques |
| Mme BACH | Marlène | Mme KATENDE | Souad Madeleine |
| M. BAHSOUN | Hassan | M. LECONTE | Jean-Yves |
| Mme BERAUD-SUBERVILLE | Geneviève | M. LORON | Bernard |
| Mme BEYE | Marie-Hélène | M. NAEDER | Alain |
| Mme BLANDIN | Renée | Mme NARASSIGUIN | Corinne |
| M. BOUCHER | François | M. NICOULLAUD | François |
| M. CARIOT | Bernard | M. ORTOLI | Richard |
| M. CHALON | Norbert | Mme POZNANSKI | Daphna |
| Mme CHARVERIAT | Hélène | M. PUJOL | Jean |
| M. COINTAT | Christian | M. RATEAU | Jean-Jacques |
| M. CURSOUX | Daniel | Mme REVERS-HADDAD | Denise |
| M. DEL PICCHIA | Robert | M. SADET | Bernard |
| M. DENDENE | Karim | Mme SAUVAGE | Brigitte |
| M. FRASSA | Christophe | M. SCHAUB | Didier |
| Mme GARRIAUD-MAYLAM | Joëlle | M. SENAC | Gérard |
| Mme GIOL-JERIBI | Gloria | M. TOUPY | Gérard |
| Mme HARITCALDE | Marie-Christine | M. WILDENSTEIN | Guy |

PERSONNALITÉS INVITÉES

M. Sylvain ITTE , Directeur de Cabinet de la Ministre déléguée aux Français de l'étranger
Madame Odile SOUPISON, Directrice adjointe, Chef de services des Français à l'étranger
Monsieur Gérard MENARD, Sous-directeur de l'administration des Français
Madame Chantal TIROUCHE

Bureau de Juin 2012

Lors de la réunion du Bureau de l'Assemblée des Français de l'étranger, le juin 2012, le président de la Commission félicite les nouvelles élues à l'Assemblée nationale.

1. Premier sujet traité : **bilan des élections présidentielles et législatives** et discussion de la synthèse du rapporteur sur ce sujet.

Un bilan du vote électronique étant prévu en séance, le bureau de la Commission constate qu'il n'y a pas eu d'accident. Certes on peut encore améliorer le système mais cela a permis à une partie importante des électeurs de s'exprimer.

Quelques problèmes ont été relevés dans un certain nombre de bureaux de vote en particulier en matière de pièces justificatives pour les double nationaux, ce qui a conduit à en écarter un certain nombre du scrutin.

Comme toujours des problèmes de radiations indues ont été remarqués. Le bureau a salué les efforts faits par l'administration pour permettre un maximum de recours d'aboutir.

Le problème des dates des élections a ensuite été soulevé. En effet un certain nombre d'électeurs se sont présentés au bureau de vote aux dates de la France métropolitaine. Cette erreur est en partie due à la campagne faite sur TV5.

De nombreux retards ont été constatés en matière de réception des documents et de lettres de convocation. Si des explications peuvent être avancées pour les documents, en particulier lors du second tour des législatives, le bureau de la Commission a remarqué que les lettres indiquant le bureau de rattachement auraient pu être envoyées aux électeurs beaucoup plus tôt.

Les principaux reproches faits à l'administration concernent les modalités du vote par correspondance qui fut une catastrophe avec un énorme taux d'annulation d'enveloppes.

Certes, le législateur avait privilégié l'obligation d'inscription pour sensibiliser l'électeur aux problèmes que pouvaient soulever ce mode de scrutin dans son pays de résidence, en particulier entre les deux tours. Il n'en reste pas moins que même dans des pays de l'UE très proches de la France, le matériel est arrivé très tard, trop tard pour qu'il arrive au poste dans les temps. L'AFE avait sensibilisé le législateur sur les risques de clôture du vote par correspondance le vendredi à midi ; elle n'a pas été écoutée et de nombreux votes n'ont pu être pris en compte car la distribution du courrier avait lieu plus tard.

Un autre cas d'annulation d'un certain nombre de votes par correspondance trouve son origine dans la nouvelle procédure imposant la jonction à l'enveloppe de scrutin de la photocopie d'un document d'identité. Ce justificatif était souvent absent voire dans la mauvaise enveloppe. Le bureau de la Commission a dénoncé toutes ces difficultés qui ont largement handicapé des électeurs pourtant habitués à utiliser ce mode de scrutin. Il s'agit généralement d'électeurs qui résidaient loin du centre de vote et/ ou qui n'avaient pu utiliser le vote par internet.

On note une différence de traitement selon les modes de scrutin. L'électeur qui ne parvient pas à voter par voie électronique ou dont le vote n'a pas été enregistré le sait et peut éventuellement encore voter à l'urne. Ceux dont le vote par correspondance a été refusé, n'étant pas prévenus, ont cru de bonne foi avoir voté. Vous trouverez l'intervention dans sa totalité dans le verbatim du Bureau de juin.

2. Le second point abordé par le Bureau de la Commission concerne **la réflexion sur la réforme de l'A.F.E.** Il y a consensus sur les principaux points (projet de collectivité d'outre-frontière). Tous sont d'accord pour une amélioration des méthodes de travail de l'A.F.E.. Toutefois, ce thème de la réforme n'a pu être présenté lors de la réunion du Bureau de l'Assemblée. Le président et le rapporteur de la Commission ont été alors chargés de travailler sur le sujet au cours de l'été.

3. Un dernier point a été l'adoption d'un **avis demandé par la Commission des affaires économiques**, qui figure également dans le Verbatim de juin.

Enfin le rapporteur a informé le bureau de son intervention en séance sur son mandat au sein du CDAD et de la possibilité qui s'ouvre de travailler avec la clinique du droit de Sciences Po sur les sujets touchant les français de l'étranger. La réflexion est donc lancée.

SEPTEMBRE « 2012

La commission acte les remplacements de M. Chapellet, de Mme Ango Ela par M. Senac et Schaub. Elle accueille également M. Amirshahi.

La commission procède au remplacement au poste de vice présidente de Madame Narassiguin. Mme Grillo est élue à ce poste.

PROGRAMME

17^{EME} Session septembre 2011

| DATE | HORAIRES | THÈMES | Invités |
|------------------------------------|-------------------------|---|--|
| <u>Lundi 3 septembre</u> | | | |
| APRES-MIDI | 14 h 30 | Mot du président | |
| | 15 h 00 à 18 h 00 | Réforme et modernisation de l'Assemblée des Français de l'étranger | Monsieur Sylvain ITTES, Directeur de Cabinet de la Ministre déléguée aux Français de l'Etranger |
| <u>Mardi 4 septembre</u> | | | |
| MATIN | 9 h 00 | Élections | |
| | 9 h 30 à 12h 00 | Réforme et Modernisation de l'Assemblée des Français de L'étranger | Mme Odile SOUPISON, Directrice adjointe de la FAE M. Gérard MENARD, Sous-directeur de l'administration des Français de l'étranger |
| APRES-MIDI | 14 h 30 à 18 h 15 | Réforme: suite des travaux | |
| <u>Mercredi 5 septembre</u> | | | |
| APRES-MIDI | 14 h30 à 17 h 00 | Vote des textes | |



LES ELECTIONS

1. Réflexion

La commission revient avec l'administration sur le bilan des présidentielles et législatives, déjà traité en juin en insistant sur les divers problèmes qui risquent de réapparaître à l'occasion de l'élection des conseillers à l'AFE en juin 2013.

Les principales préoccupations portent sur le vote par correspondance que nous souhaitons conserver en mode AFE et non pas en mode législatives.

Le mode de scrutin électronique ayant évolué il est nécessaire d'adapter les textes aux nouvelles conditions de ce vote sans exclure de nouvelles orientations.

La plupart des autres points dont celui de la propagande sont maintenant réglés dans le Code électoral.

Il faut donc procéder à des modifications minimales compte tenu également du temps. Ces modifications sont de nature réglementaire (décret de 84 et de 2009).

C'est donc l'objet du vœu LOI/V1/12.09.



AFE

1. Représentation des Français de l'étranger : Evolution et réforme

Suite à la réflexion de la commission sur ce sujet et aux interventions du Ministre des Affaires étrangères et européennes et de la ministre déléguée en charge des Français de l'Etranger, la commission a donc entendu le directeur de Cabinet de la Ministre sur le sujet et a examiné diverses propositions tout en tenant compte du consensus déjà acquis sur la création d'un établissement public dénommé « collectivité d'outre frontière ».

Les priorités énoncées par M. Itte sont principalement une amélioration de la démocratie de proximité et le souci d'améliorer la représentativité de l'AFE.

Un certain nombre de questions doivent donc être posées dont celle de la participation aux élections et celle de la définition de la proximité.

Concernant la participation, elle est faible car l'inscription des électeurs sur la liste électorale consulaire est quasi-automatique (sauf refus) lorsqu'ils s'inscrivent au registre. Or, tous ne s'intéressent pas forcément à la politique. D'autre part, tous ceux qui sont à l'étranger de façon très provisoire (étudiants, stagiaires, détachés et expatriés d'entreprise par exemple) conservent leurs habitudes en France. Ils ne voient donc pas l'utilité de participer à une élection dont ils ne tireront aucun bénéfice puisqu'ils retournent rapidement en France. Dans une certaine mesure, on peut également citer les double nationaux qui pour certains ne sont inscrits que pour obtenir leurs seuls documents.

En ce qui concerne la proximité, ce terme est relatif. Si les comités remplissent une fonction nécessaire, ils ne concernent qu'une partie très faible de la population française établie à l'étranger. Leur développement ne répond que très partiellement à un développement de la proximité qui ne sera pas amélioré dans les régions où il n'y a pas ou plus de poste de plein exercice. Le problème est accentué là où il y a une population importante et où donc les problèmes concernent de nombreuses personnes. C'est bien l'administration qui est la plus mal placée pour connaître ces problèmes puisqu'il n'y a plus ou pas de poste.

La commission a tenu à rappeler qu'alors que la France est depuis 2003 décentralisée, l'AFE ne fait pas partie de la décentralisation, ce qui est une anomalie.

La commission pose en préalable à ses travaux le principe de ne pas revenir sur ce qui est acquis, comme par exemple le nombre de conseillers ou les deux sessions annuelles chaque année à Paris et également le fait que l'évolution doit se faire à budget constant, ceci dans un souci de réalisme et de contraintes budgétaires.

Elle souhaite également intégrer les résultats de la commission de la réforme.

La réforme de l'AFE devrait être étudiée mi-décembre dans la loi de réforme des territoires. Elle rappelle également que le gouvernement doit consulter l'AFE comme cela est prévu dans la loi.

La méthodologie choisie est de faire l'inventaire des thèmes retenus et de les soumettre à une argumentation contradictoire.

Ensuite, la commission a opté pour un questionnaire intégrant les questions posées par l'administration :

Faut-il conserver l'AFE ? Pourquoi ? Faut-il une réforme ? Pourquoi et comment ?

Si oui, comment ? Quelles compétences lui donner ?

Faut-il élargir le collège électoral de sénateurs ? Dans quelle mesure et par quels moyens et enfin comment améliorer une démocratie de proximité ?

A ces questions la commission s'est prononcée comme suit :

I – Maintien de l'AFE sous forme d'assemblée se réunissant en sessions plénières chaque année à Paris.

Oui, parce qu'elle est un instrument démocratique irremplaçable. En France, il y a des conseils régionaux et des conseils municipaux à côté des parlementaires.

Même si l'AFE n'est pas, en l'état comparable à un conseil régional ni à un conseil général, elle remplit certaines de leurs attributions consultatives et représentatives.

Les conseillers à l'AFE apportent à l'Etat l'expérience du terrain, transmettent les requêtes de leurs électeurs, et font mieux connaître leurs besoins.

II - Une réforme de l'AFE est nécessaire car :

- Le nombre de français à l'étranger est en augmentation.
- Il faut renforcer le processus démocratique, parce que la démocratie est un principe de la République, et qu'il n'y a pas de démocratie sans compétences effectives exercées par les élus du suffrage universel.

III– Une réforme de l'AFE : comment ?

La commission pose le principe d'une évolution à partir de ce qu'est déjà l'AFE sans remettre en questions les compétences acquises ni le mode de fonctionnement (deux sessions par an) :

1. Une véritable assemblée d'élus :
 - Suppression des personnalités qualifiées (éventuel comité d'experts)
 - Un Président élu en son sein
2. En donnant des compétences décisionnelles nouvelles à l'assemblée :
 - En rendant obligatoire la consultation de l'Assemblée sur les questions relevant de sa compétence. Il suffirait de remplacer dans l'article 1^{er} A de la loi du 7 juin 1982 les termes : « peut être consultée » par « est consultée ».
 - En prévoyant expressément cette consultation pour les révisions de la carte consulaire ;
 - En attribuant à l'Assemblée le pouvoir de décision en matière d'attribution des crédits de bourse, d'aide sociale ou d'aide à l'emploi et à la formation professionnelle, par exemple en matière de définition des critères d'attribution de ces aides et subventions, dans la limite évidemment des dotations budgétaires.
3. En améliorant sa représentativité :
 - Carte électorale réadaptée en tenant compte des critères fixés par le Conseil constitutionnel.
 - Extension de la proportionnelle sauf dans les cas qui nécessitent le maintien d'un scrutin majoritaire à un siège.

IV - Réflexion sur l'élargissement du collège électoral des sénateurs

- Doublement de ce collège par l'élection de délégués consulaires élus sur la même liste que celle pour les élections AFE, qui seraient en même temps membres des comités consulaires ? A cette fin il sera donc nécessaire que les listes comprennent un nombre de candidats égal à au minimum 2 fois le nombre de sièges à pourvoir, le maximum restant à trois fois

V - Réflexion sur la démocratie de proximité et l'action des élus sur le terrain

Par une information exhaustive des conseillers AFE dont l'opportunité est actuellement à l'entière discrétion de l'administration qui est actuellement seule juge des informations dont l' élu doit disposer pour l'exercice de son mandat ?

En précisant que les conseillers AFE ont compétence pour apporter une aide aux Français de l'étranger qui leur en font la demande, y compris dans leurs relations avec l'administration.

Par l'élection des délégués consulaires qui deviendraient membres des comités consulaires

La commission n'a pas souhaité, étant donné le peu de temps dont elle disposait, s'engager davantage sur les attributions des délégués consulaires. La réflexion devra néanmoins avoir lieu rapidement.

D'autres points ont ensuite été évoqués et soumis au vote :

- Le renouvellement de l'AFE doit continuer à s'effectuer par moitié : les grands électeurs ne peuvent pas être élus en même temps car le Sénat est élu en deux séries.
- Il n'est pas nécessaire de coupler les élections AFE avec des élections locales en France, les Français de l'étranger n'étant pas concernés s'ils ne sont pas inscrits sur une liste électorale communale. Cela n'aurait aucun d'impact sur la participation. L'exemple de la concomitance avec les élections européennes il y a quelques années ne constitue pas un modèle car les français votaient alors dans les consulats pour cette élection ce qui n'est pas le cas pour les élections locales.
- Parité : la Commission pense souhaitable de s'en tenir à la parité telle que pratiquée aujourd'hui. Une contrainte d'alternance impliquerait de grosses difficultés pour constituer des listes en particulier si l'on veut que les divers pays ou régions de la

circonscription y soient représentés. La Commission signale par ailleurs qu'en l'absence de cette contrainte l'AFE reste tout de même l'assemblée comprenant le pourcentage le plus important de femmes.

Ce sont ces résultats qui forment le corps de l'avis que nous vous présentons et demandons de voter LOI/A.1/12.09

COMMISSION DES LOIS ET RÈGLEMENTS

Avis LOI/A.1/12.09

Objet : Réforme de la représentation des Français de l'étranger

L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER,

vu la Constitution, notamment son article 34 créant la catégorie constitutionnelle des « instances représentatives des Français établis hors de France » et incluant dans le domaine de la loi les règles concernant leur régime électoral ; que l'Assemblée des Français de l'étranger fait partie de ces instances et que d'autres peuvent être créées par la loi ;

vu la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée relative à l'Assemblée des Français de l'étranger ;

vu la demande d'avis du Ministre des affaires étrangères sur l'évolution de l'Assemblée des Français de l'étranger formulée dans son discours d'ouverture de la dix-septième session de cette Assemblée ;

considérant que l'Assemblée est un instrument démocratique essentiel, qu'elle apporte à l'Etat l'expérience du terrain, qu'elle transmet les requêtes des Français de l'étranger et fait mieux connaître leurs besoins ; qu'elle constitue par l'intermédiaire de ses élus un réseau essentiel pour nos compatriotes, en particulier dans les territoires où il n'y a pas ou plus de postes de plein exercice, elle est aussi la mémoire de la circonscription auprès des diplomates ;

considérant que l'Assemblée des Français de l'étranger a toujours souhaité une évolution démocratique de son statut ; que cette volonté s'est traduite dans les travaux de sa Commission de la réforme pendant plusieurs années ; que ces travaux ont abouti au projet d'une collectivité d' « outre frontière » adopté à l'unanimité¹ le 9 mars 2006 ; que le Conseil économique et social avait qualifié ce projet de « cohérent et constructif » dans son avis du 27 janvier 2009² ; que plusieurs propositions de loi tendant à créer un établissement public ont été formulées à cet effet ; que le Gouvernement a opposé à cette réforme des arguments de constitutionnalité ; que le Gouvernement s'est déclaré ouvert à toute autre proposition en souhaitant une approche consensuelle ;

¹ Résolution des Français de l'étranger n° DECENT-R.1.06.03 du 9 mars 2006.

² Conseil économique et social, avis du 27 janvier 2009, « Les Français établis hors de France, leurs attentes et leurs besoins ».

considérant que les objectifs à atteindre sont :

- une meilleure représentativité de l'Assemblée des Français de l'étranger, qui doit devenir une véritable assemblée dotée de compétences nouvelles tant délibératives que consultatives et élisant son président ; que cette représentativité passe également par une refonte de la carte des circonscriptions électorales ;
- un élargissement du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, par l'élection de délégués consulaires, élus en même temps et sur les mêmes listes que les conseillers à l'A.F.E. ;
- un développement de la démocratie de proximité, les délégués consulaires ainsi élus au suffrage universel devenant membres de tous les comités consulaires de la circonscription électorale, dotés des mêmes compétences que les comités consulaires spécialisés existant actuellement en matière de protection sociale, de bourses, d'emploi et de formation professionnelle et les Comités de sécurité. Leurs attributions pourraient être élargies dans l'avenir à la suite d'une réflexion approfondie de sa Commission des Lois et règlements et des délibérations consécutives en séance plénière ;

considérant que cette réforme doit se faire dans le cadre des contraintes budgétaires actuelles ;

réaffirmant l'importance de son rôle en tant qu'instance représentative des Français établis hors de France au sens de l'article 34 de la Constitution,

émet l'avis suivant :

I – en ce qui concerne l'Assemblée des Français de l'étranger :

l'Assemblée des Français de l'étranger demande

1. la reconnaissance de ses compétences pour orienter les politiques publiques relatives aux Français de l'étranger ;
2. la consultation systématique de l'Assemblée dans les domaines de sa compétence, en remplaçant, à l'article 1^{er} A de la loi du 7 juin 1982, les termes « peut être consultée » par « est consultée » ;
3. le pouvoir de fixer les critères d'attribution et la répartition des bourses, des allocations d'aide sociale, et des aides à l'emploi et à la formation professionnelle, dans la limite des dotations budgétaires ;
4. l'élection du président de l'Assemblée par les seuls membres élus et en leur sein ;
5. la suppression de la catégorie des personnalités qualifiées ;
6. la participation des membres de droit de l'Assemblée à ses travaux sans voix délibérative ;
7. le maintien de ses deux sessions plénières annuelles ;
8. la révision de la carte des circonscriptions électorales, dans le respect des critères fixés par le Conseil constitutionnel ;
9. la consultation systématique de l'Assemblée pour toute révision du réseau consulaire ;
10. l'extension du mode de scrutin proportionnel sauf dans les cas qui nécessitent un scrutin majoritaire à un siège ;
11. dans les circonscriptions où l'élection a lieu au scrutin proportionnel, l'augmentation du nombre minimal de candidats figurant sur une liste en le multipliant par deux ;
12. dans les circonscriptions où l'élection a lieu au scrutin majoritaire à un siège, l'augmentation du nombre des remplaçants de un à trois ;
13. l'information exhaustive nécessaire à l'exercice du mandat de ses membres et leur consultation, notamment lors des négociations de traités, conventions ou accords bilatéraux concernant les droits et obligations des Français de l'étranger, y compris en matière fiscale, comme l'avait prévu le décret n° 88-360 du 15 avril 1988 ;

II – en ce qui concerne le développement de la démocratie de proximité, l'Assemblée demande :

1. que des délégués consulaires élus soient membres des comités consulaires aux côtés des membres de droit que sont les conseillers à l'AFE :
 - que lors des élections à l'Assemblée des Français de l'étranger, dans les circonscriptions où les conseillers sont élus au scrutin proportionnel, les suivants de liste deviennent, en nombre égal au nombre de sièges obtenus par la liste, délégués consulaires, membres des comités consulaires de la circonscription électorale ;
 - que dans les circonscriptions où les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger sont élus au scrutin majoritaire, le premier remplaçant devient membre des comités consulaires de la circonscription électorale ;
2. que les comités consulaires exercent les attributions actuelles des comités consulaires spécialisés et qu'une réflexion soit engagée sur l'extension éventuelle de leurs attributions et l'amélioration de leur fonctionnement en tenant compte de l'expérience des comités généralistes institués dans certains postes par les arrêtés du 29 mars 2005.

III – en ce qui concerne l'élargissement du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, l'Assemblée demande :

1. le doublement du nombre de membres du collège électoral, en conférant aux délégués consulaires en tant qu'élus, aux côtés des députés et des conseillers à l'AFE, la qualité de membres du collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France ;
2. que la possibilité de voter par correspondance électronique soit ouverte à cet effet dans les postes consulaires où cela s'avèrerait nécessaire.

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

ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER
17^{ème} session
3 septembre – 8 septembre 2012

COMMISSION DES LOIS ET RÈGLEMENTS

Vœu LOI/V.1/12.09

Objet : Élections à l'A.F.E – Adaptation des textes en vigueur

L'Assemblée des Français de l'Étranger,

Considérant qu'il y a lieu d'unifier les règles du vote par internet applicables à l'élection des députés des Français de l'étranger et celles applicables à l'élection de l'Assemblée des Français de l'étranger ;

DEMANDE

Que les textes concernés soient adaptés en conséquence.

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