



ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

XXII^e SESSION PLÉNIÈRE — MARS 2015

Scrutins hors de France : bilan des élections 2014

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS,
DES RÈGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

PRÉSENTÉ PAR

GEORGES-FRANCIS SEINGRY

VICE-PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	4
I. — Élections consulaires du 25 mai 2014	5
Introduction	5
A. Dépôt des candidatures : le parcours du combattant	7
B. L'information	8
1. Mobiliser par l'information	8
2. Motiver l'électeur par la valorisation du rôle de l'élu	9
3. Rétablir l'envoi de la circulaire par voie postale	9
4. Apposer les affiches des candidats dans les locaux officiels	10
C. Le vote par internet	11
1. Problèmes rencontrés par les électeurs	11
<i>a) Mauvaise communication</i>	11
<i>b) Difficultés techniques</i>	12
<i>c) Faiblesses de l'assistance</i>	12
<i>d) Discrimination subjective en matière d'envoi des identifiants</i>	12
2. Problèmes rencontrés par les candidats	13
<i>a) Freins techniques</i>	13
<i>b) Freins à la propagande électorale</i>	14
D. Le vote à l'urne et la publication des résultats	14
1. Un vote à l'urne globalement satisfaisant	14
<i>a) Tenue des LEC à améliorer</i>	14

<i>b) Défaut d'affichage</i>	14
<i>c) Difficulté de faire établir une procuration</i>	14
2. Lenteur de la publication des résultats	15
II. — Élections européennes du 25 mai 2014	16
III. — Élections à l'AFE du 22 juin 2014	17
1. Le casse-tête de la constitution d'une liste	17
2. L'allègement souhaitable de la procédure de dépôt des listes	18
3. Un horaire de vote à élargir	19
4. Un vote par procuration à faciliter	19
5. Le recours à des modes de vote alternatifs	19
<i>a) Le rétablissement du vote par correspondance</i>	19
<i>b) Le vote par internet simplifié</i>	20
6. L'élargissement du collège électoral	20
IV. — Élections sénatoriales du 28 septembre 2014	21
A. La distance entre l'urne et les électeurs	21
1. Le vote par anticipation	21
<i>a) Prévoir l'allongement du temps de vote</i>	21
<i>b) Délais d'acheminement du vote par anticipation</i>	21
2. Le vote par procuration	22
B. Le vote à l'urne proprement dit	22
CONCLUSION	23
Résolution de l'Assemblée des Français de l'étranger du 20 mars 2015	24

AVANT-PROPOS

Quatre élections auxquelles les Français de l'étranger pouvaient prendre part se sont tenues dans le courant de l'année 2014 :

- les élections consulaires, le 25 mai¹ ;
- les élections européennes, le même jour ;
- les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), le 22 juin ;
- et les élections sénatoriales, le 28 septembre.

Les deux premières ont eu lieu au suffrage universel direct, tandis que les deux suivantes étaient soumises au suffrage universel indirect.

*

Bien que des constantes puissent être dégagées au travers de ces quatre scrutins, une approche par élection a cependant été privilégiée, les modalités et conditions de vote variant d'une élection à l'autre.

¹ Elles se tenaient la veille sur le continent américain.

Cette faculté de vote le samedi devrait être étendue aux pays où le dimanche n'est pas un jour férié.

I. — Élections consulaires du 25 mai 2014

Élections importantes pour les Français de l'étranger — elles ont pour objet la désignation de leurs représentants, expatriés comme eux, auprès des autorités diplomatiques et consulaires de la circonscription —, non seulement elles se déroulaient pour la première fois dans ce format « consulaire », mais également sous l'empire des nouvelles dispositions mises en œuvre par la loi du 22 juillet 2013² et du décret du 18 février 2014³.

Introduction

1. Un constat s'impose d'emblée : non seulement le taux de participation électorale des Français de l'étranger n'est pas très enviable mais, de surcroît — même si le nombre de votants augmente en valeur absolue —, il ne cesse de baisser au fil des scrutins⁴ alors que, dans le même temps, les listes électorales consulaires (LEC) s'allongent.

Certes, le phénomène se vérifie également en métropole (sauf pour l'élection présidentielle) mais il prend des proportions préoccupantes pour les élections à l'étranger.

Des causes variées peuvent expliquer ce déclin du taux de la participation électorale des Français de l'étranger :

- des facteurs techniques : listes électorales insuffisamment à jour, processus de vote par internet complexe et incertain, suppression du vote par correspondance, etc.
- l'existence d'une liste électorale consulaire (LEC) qui n'est pas synchrone avec le registre des Français de l'étranger ne joue pas en faveur d'une

² Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

³ Décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres.

⁴ Le taux de participation aux premières élections consulaires s'est élevé à 16 % (contre 20 % en 2009 aux élections à l'AFE) et à 11 % aux élections européennes de 2014.

clarification de la situation électorale personnelle (« *Ah ! non, moi je vote en France* »...) ;

- faible connaissance, pour ne pas dire ignorance, qu’avaient les électeurs de cette nouvelle institution que sont les conseils consulaires⁵ ;
- carence de notoriété accentuée par une information officielle anémique ;
- des éléments circonstanciels : la tenue simultanée des élections européennes, loin de donner une résonance accrue aux élections consulaires, comme cela avait été imaginé, les a pour partie occultées ;

2. Si on se penche sur les chiffres de participation électorale, on observe que la moyenne des votes exprimés cache un déséquilibre : le taux de participation est plus élevé à proximité des bureaux de vote (chef-lieu ou bureaux décentralisés), et plus on s’en éloigne, plus le taux de participation est faible. : au-delà de 40 km la participation est quasi-nulle. Ce qui confirme que **la distance entre l’urne et l’électeur reste un frein à l’expression citoyenne.**

3. Concernant l’élection des délégués consulaires, la rédaction de l’art. 42 de la loi du 22 juillet 2013 (« les sièges de délégué consulaire sont répartis entre les listes ») permettait deux interprétations : soit on recommençait la répartition depuis le début (élection en deux temps, les conseillers consulaires puis les délégués consulaires), soit on répartissait immédiatement les délégués après les conseillers dans l’ordre de la liste.

C’est la première hypothèse (recalcul du quotient) qui a été retenue par l’administration, avec la conséquence qu’une liste pouvait n’avoir aucun conseiller mais un délégué. Il eût été plus cohérent de choisir la deuxième hypothèse, une liste formant un tout.

Par ailleurs, certains élus ont regretté le manque de clarté sur le périmètre de la fonction de délégué.

⁵ La faiblesse des prérogatives du mandat de conseiller AFE expliquant le manque de participation électorale était déjà soulignée en 2008 dans *10 propositions pour améliorer la participation électorale des Français établis hors de France*, rapport à l’AFE, septembre 2008.

4. Enfin, rappelons que les auteurs de la réforme avaient l'ambition que ces élections rapprochent les élus des électeurs : en réalité, sauf dans les circonscriptions qui n'avaient pas d'élus jusqu'alors, on peut « physiquement » constater que les élus ne se sont pas globalement rapprochés des électeurs (leur multiplication dans plus de la moitié des circonscriptions n'a pas entraîné de « proximitisation » des élus, en particulier dans les moyennes et grandes circonscriptions. Proximité qui reste en tout cas illusoire dans les circonscriptions regroupant plusieurs pays.

A. Dépôt des candidatures : le parcours du combattant

On relèvera en premier lieu un certain flou réglementaire dû à la fois à l'imprécision du « guide du candidat » et à son arrivée tardive.

Puis, on soulignera la complexité du processus de constitution et de dépôt des listes :

- nombre imposé de candidats par liste trop important dans les grandes circonscriptions ;
- difficulté pour la tête de liste de déposer collectivement le dossier de candidatures, notamment en raison de la complication à réunir les signatures des candidats éloignés et leurs mandats ;
- difficulté à déposer la liste, particulièrement en cas de chef-lieu compétent pour plusieurs pays (coût du déplacement, visas...) ;
- à signaler : les difficultés pouvant naître de l'absence d'uniformité entre le nom de jeune fille et le nom d'épouse ;
- dans le même ordre d'idée : accepter le prénom d'usage (et non imposer le premier prénom de l'état civil) dans la candidature, dans un souci de bonne identification du candidat.

En conséquence, **une simplification des modalités de candidature s'impose** avec, par exemple, le dépôt de candidature auprès de toute ambassade ou poste consulaire de la circonscription et/ou permettre l'usage du mail pour ce dépôt, suppression des mandats à la tête de liste ou, à tout le moins, leur dématérialisation.

En outre, la remise du récépissé provisoire doit s'effectuer au moment du dépôt de la candidature et non après vérification de la validité des candidatures⁶, ce qui est l'objet du récépissé définitif.

A cet égard, redisons combien l'insuffisance de formation des agents diplomatiques et consulaires a été, dans de nombreuses circonscriptions, préjudiciable au bon déroulement des élections.

B. L'information

L'information, qui est un des éléments clefs d'une élection, en particulier s'agissant d'un nouveau scrutin, n'a pas été à la hauteur de l'événement, tant en ce qui concerne les électeurs (on a peu parlé de l'enjeu de l'élection et des modalités de participation) que les candidats (information parfois incertaine, guide du candidat qui devrait être plus précis et transmis plus rapidement, comme déjà indiqué).

1. Mobiliser par l'information

Lors d'élections nationales, des campagnes d'information civique et d'incitation au vote sont organisées pour mobiliser les Français de métropole (ce fut encore le cas pour les dernières élections européennes), voire même en dehors d'élections politiques, comme les élections prud'homales.

Rien de tel lors de ces premières élections consulaires, où la communication s'est limitée à l'envoi postal d'une simple lettre à chaque électeur des semaines auparavant, et, parfois, à une information par courrier électronique (pour ceux qui ont une adresse mail, dont on verra ci-dessous qu'ils ne représentent que 50 % du corps électoral et sont loin de tous ouvrir leur courrier électronique), alors qu'**un effort significatif d'explication sur l'enjeu de ces élections aurait été nécessaire**⁷.

⁶ La vérification par les postes que les candidats sont bien inscrits sur la LEC doit être plus systématique.

⁷ D'autant que le vocabulaire choisi (« conseiller *consulaire* », « délégué *consulaire* ») porte à confusion pour le commun des mortels avec le personnel consulaire... Un peu de pédagogie eût été bienvenue.

D'incitation à voter, nulle trace, si ce n'est sur le site des consulats ou du ministère des Affaires étrangères (or si un électeur va sur ces sites s'est qu'il est déjà informé de l'élection, sinon il n'a aucune raison de s'y rendre).

On objectera qu'il s'agit d'élections locales.

Mais outre que l'information pourrait utilement être relayée par la presse du pays d'accueil⁸, du moins dans les circonscriptions à forte densité de population française, **une campagne de sensibilisation structurée** devrait être organisée avant tout scrutin, comprenant, notamment mais non seulement, des spots sur France 2 et France 3 pour les Français d'Europe, et sur TV5 pour les Français hors d'Europe.

2. Motiver l'électeur par la valorisation du rôle de l'élu

Les conseillers consulaires — tout comme avant eux les conseillers à l'AFE — pâtissent d'un sévère déficit de notoriété, principalement lié au peu de cas qui est fait de leur rôle en circonscription et, plus généralement, de leur absence de statut.

Tout au long de l'intervalle qui sépare deux consultations électorales, une information *continue* sur la place et le travail des élus devrait-elle être menée à la fois par les postes et le MAE (et pas seulement, de manière simplement administrative, quelques semaines avant une échéance électorale).

Ainsi, au moment d'une élection, les électeurs sauraient-ils de quoi il retourne et leur motivation à prendre part au vote en serait-elle indubitablement accrue.

3. Rétablir l'envoi de la circulaire par voie postale

Grosso modo, la moitié de la LEC ne comprend pas de mail, soit parce que les électeurs n'ont pas communiqué d'adresse mail, soit parce que celle-ci n'est plus valide, soit encore parce que, à la demande de l'administration, les électeurs ont communiqué deux adresses mail, dont celle figurant dans la LEC n'est pas consultée.

⁸ Par exemple, l'ambassadeur pourrait organiser une conférence de presse à destination de la presse locale. Nul doute que cette action aurait des retombées positives.

De plus, entre les mails qui finissent dans le « courrier indésirable » et ceux qui ne sont pas ouverts (on s'accorde sur le chiffre de 35 à 40 % « d'ouvreurs » en moyenne), ce sont environ **deux tiers des électeurs qui ne reçoivent aucune information sur les candidats avant le jour du vote** : la dématérialisation a montré ses limites.

A cet égard, on observera que l'Assemblée nationale a rétabli en commission, le 27 octobre 2014, l'envoi par courrier postal des documents électoraux (circulaires et bulletins de vote) pour les scrutins départementaux et régionaux de 2015, que le Gouvernement avait prévu de supprimer et de remplacer par une mise en ligne. Les députés ont en effet estimé que cette propagande était une « *information citoyenne indispensable*⁹ ».

4. Apposer les affiches des candidats dans les locaux officiels

A l'instar de ce qui est pratiqué en France (mairies), l'affichage dans les consulats devrait être la règle. Or, dans la plupart des circonscriptions cela n'a pas été le cas, le manque de place — ou de temps ! — ayant été invoqué...

Cette règle devrait être non seulement généralisée à tout local français officiel fréquenté par nos compatriotes (consulats d'influence, instituts français par exemple) mais également, comme en métropole, aux lycées français qui, bien que de régime de droit local, n'en demeurent pas moins des institutions de la République.

Parallèlement, le **remboursement des affiches** devrait être aligné sur le coût réel d'impression (jusqu'à dix fois le montant remboursé !), dont le coût à l'unité est élevé en raison de la faiblesse du tirage.

De même les frais d'acheminement des affiches (et des bulletins de vote) devraient être pris en charge, comme c'est le cas en métropole, certains candidats habitant à plusieurs centaines voire milliers de kilomètres du chef-lieu de circonscription.

⁹ Sylvain Henry, *Acteurs publics*, 28 octobre 2014.

C. Le vote par internet

Seule modalité de vote à distance proposée aux Français de l'étranger depuis la suppression du vote par correspondance postale¹⁰, elle se révèle capitale pour les électeurs éloignés de plusieurs centaines de kilomètres, voire davantage, d'un bureau de vote.

D'ailleurs, ce mode de vote alternatif au vote à l'urne rencontre un franc succès et nombreux sont ceux qui voient en lui l'avenir des consultations électorales, et qui, par voie de conséquence, demandent son amélioration !

Lors des élections de 2014, malgré une légère amélioration par rapport aux précédents scrutins, le système a connu divers dysfonctionnements qui ont découragé de nombreux internautes.

Alors qu'il représente — devrait représenter — un moyen simple et moderne d'exprimer son vote, le taux de participation de vote par internet n'a été que de 7 % (80 000 votants).

1. Problèmes rencontrés par les électeurs

Le vote par internet a été la source de nombreuses frustrations et d'agacements de la part des électeurs.

A l'avenir, il serait souhaitable que l'environnement du vote par internet se rapproche encore davantage du vote à l'urne.

a) *Mauvaise communication*

- Problèmes de réception de l'identifiant par la poste (pays où les services postaux fonctionnent mal, où un autre alphabet est en vigueur, où les délais d'acheminement sont plus longs qu'en Europe) ou par SMS (mauvais format international ou n° de portable non communiqué par l'électeur).

¹⁰ Vote par correspondance postale qui était le moyen de vote privilégié par les électeurs pour ce type d'élection.

A cet égard, on notera qu'une partie des candidats regrette l'abandon du vote par correspondance, tandis que l'autre s'en réjouit, en raison des risques de fraude, prétendus ou réels, qu'il comporterait.

- Problèmes de réception des mails comportant les mots de passe : envoyés en nombre ils ont été parfois considérés comme « courrier indésirable ».
- Manque de flexibilité : pas de possibilité de récupérer l'identifiant en cas de perte ou de non-réception.
- Pas de réelle vue d'ensemble des listes en présence et trop de clics pour arriver sur la page désirée.
- Pas de vue d'ensemble des bulletins de vote comme dans un bureau de vote.
- **Voter à partir du bulletin de vote et non à partir de la liste.**

b) Difficultés techniques

- Difficultés d'accès au portail de vote (notamment mise à jour des navigateurs).
- Difficultés liées à l'usage de Java, qui devrait être abandonné au profit d'une autre solution de cryptage des votes.
- Possesseurs de Mac souvent handicapés.
- **Sécurité prenant encore trop le pas sur l'ergonomie.** Pourquoi ne pas s'inspirer des impôts en ligne, un service qui garantit la plus grande fiabilité tout en étant d'un usage convivial (pour autant que l'on puisse parler de convivialité à propos des impôts...) ou du service en ligne des banques.
- Ralentissement du système les derniers jours de vote.

c) Faiblesses de l'assistance

- Faiblesses de l'assistance en ligne (manque de personnel, manque de connaissances techniques, surcharge les derniers jours...).
- Pas de FAQ pour les problèmes techniques.
- Prévoir un n° vert accessible du monde entier.

d) Discrimination subjective en matière d'envoi des identifiants de vote

- L'absence d'adresse mail dans la LEC ne signifie pas que l'électeur n'est pas en mesure de voter par internet (soit sur son propre ordinateur, soit sur celui d'un parent ou d'un ami).

- En conséquence, l'identifiant et le mot de passe devraient être transmis à tous les électeurs (pour éviter des coûts postaux conséquents, avoir recours à internet : l'électeur créerait en ligne son identifiant et irait chercher son mot de passe — cf. procédure « Monconsulat.fr ». Autre suggestion : tirer parti du guichet unique mon.service-public.fr).

2. Problèmes rencontrés par les candidats

Outre ce qui a déjà été dit ci-dessus à propos de la complexité de la constitution et du dépôt des listes¹¹, les candidats ont également été confrontés à des problèmes spécifiques en relation avec le vote par internet, dont certains ont pu conduire à une rupture d'égalité, même partielle ou temporaire, entre les candidats.

a) *Freins techniques*

- on l'a déjà dit, les instructions du MAE sont arrivées tardivement. Prévoir des délais notablement plus longs entre l'envoi de ces instructions et la date de remise des fichiers (bulletin de vote et circulaire) ;
- format .png trop peu répandu ;
- **poids trop faible** des fichiers autorisé pour les bulletins de vote et, surtout, pour les circulaires a été une complication majeure pour la plupart des candidats, **alors que c'est une restriction qui n'est pas dans la loi** ;
- avec comme conséquence une mauvaise qualité d'affichage des bulletins de vote et des circulaires qui, en tout état de cause, ne pouvaient pas être sensiblement agrandis ;
- lors de l'envoi des fichiers du bulletin de vote et de la circulaire prévoir un accusé de réception.

¹¹ Cf. section A « Dépôt des candidatures : le parcours du combattant », page 6.

b) Freins à la propagande électorale

- Ratés avec l'étiquette politique, plus particulièrement en ce qui concerne la longueur du texte et la deuxième ligne qui dans certains cas a disparu.
- Pour compenser le faible poids de la circulaire, autoriser les liens actifs (ce sont les agents du MAE qui mettent en ligne les circulaires, ils en connaissent donc l'origine).

A propos de propagande, certains candidats se sont plaints de la permissivité des textes (usage de photos de personnalités politiques, de sigles de partis, etc.). Rappelons qu'une jurisprudence constante du Conseil d'État va dans le sens d'un grand libéralisme en la matière et que le contrôle s'effectue *a posteriori*. Quant à une commission de propagande, elle ne peut se prononcer que sur des critères objectifs limitativement énoncés par le code électoral.

D. Le vote à l'urne et la publication des résultats

1. Un vote à l'urne globalement satisfaisant

Globalement, le vote à l'urne s'est bien déroulé, si l'on exclut les quelques incidents qui peuvent émailler un scrutin. Toutefois :

a) Tenue des listes électorales consulaires (LEC) à améliorer

Comme déjà relevé ci-avant¹², les LEC sont dans la plupart des cas insuffisamment à jour (radiations intempestives, adresses obsolètes...), sans que l'on puisse en tenir l'administration consulaire pour seule responsable.

b) Défaut d'affichage

Problème également déjà signalé plus haut¹³, certains consulats ont refusé l'apposition d'affiches des candidats dans les bureaux de vote.

¹² Cf. « Introduction », point 1, page 4.

¹³ Cf. Section B, « La communication », paragraphe 3, page 9.

c) Difficulté de faire établir des procurations

Hors du chef-lieu, on relève un peu partout des difficultés à faire établir des procurations (notamment cas des consuls honoraires qui ne sont pas Français).

Par ailleurs, il n'a pas été assez tenu compte des délais d'acheminement, avec la conséquence que certaines procurations sont arrivées après le scrutin. Dans les deux dernières semaines avant le scrutin, le recours à des sociétés de courrier rapide type DHL, notamment en dehors de l'Europe, devrait être la règle. On pourrait aussi prévoir, une alternative, la transmission par mail.

2. Lenteur de la publication des résultats

A l'heure de Twitter, on comprend mal qu'il faille autant de temps pour la publication officielle des résultats (on imagine aisément l'impatience des candidats !). De même pour leur affichage et leur mise en ligne sur le site des consulats, lesquels devraient intervenir le jour même de leur publication.

II. — Élections européennes du 25 mai 2014

Elles n'ont pas suscité d'enthousiasme particulier de la part des Français de l'étranger, qui n'ont été que 11 % à y prendre part. Le fait d'avoir ajouté, presque en catimini, « et des Français de l'étranger » à l'intitulé « Liste Île de France » n'a pas été convaincant.

Il est vrai que l'enjeu — sinon pour les Franciliens de l'étranger — était d'un intérêt limité puisqu'aucun Français de l'étranger ne figurait en position éligible, et on peut comprendre que pour des Lorrains, des Bretons ou des Basques, expatriés de surcroît, élire des candidats d'Île de France n'ait pas été un projet dominical prioritaire.

On peut cependant penser que le score eût été meilleur si les électeurs avaient pu se prononcer par internet, comme pour les élections consulaires, puisque les deux scrutins avaient lieu en même temps, et qu'il s'est vérifié que de nombreux électeurs qui ont voté par internet ne se sont pas déplacés pour le vote à l'urne.

III. — Élections à l'AFE du 22 juin 2014

Élections au suffrage indirect, elles se déroulaient un mois après la tenue des élections consulaires, elles aussi dans un nouveau format, né de la loi du 22 juillet 2013 et du décret du 18 février 2014.

Pouvaient être candidats les conseillers consulaires nouvellement élus, qui formaient dans le même temps le collège électoral.

Manifestement divers postes ont souffert d'impréparation, d'où certains dysfonctionnements (absence de signatures sur les enveloppes blanches, d'isoloirs, etc.).

Par ailleurs, on se souviendra que les conseillers à l'ancienne Assemblée des Français de l'étranger (AFE) s'étaient abondamment exprimés à l'époque sur les faiblesses et failles de la loi de juillet 2013 et du décret de février 2014. Ils n'avaient pas été écoutés.

Il n'est donc pas étonnant que ces premières élections AFE « new look » aient été un pensum pour la plupart des aspirants candidats.

1. Le casse-tête de la constitution d'une liste

Rappelons que pour pouvoir constituer une liste AFE, deux critères au moins devaient être réunis :

- la parité stricte entre hommes et femmes ;
- réunir un nombre donné de candidats par liste (correspondant au nombre de postes à pourvoir), à choisir parmi les conseillers consulaires.

Pour mieux comprendre, prenons l'exemple de la circonscription Benelux : il y avait 6 sièges à pourvoir, pour 19 candidats potentiels (également grands électeurs), soit *théoriquement* la possibilité de faire trois listes.

Sans doute les rédacteurs de la loi de juillet 2013 étaient-ils partis du postulat que la parité exigée aux élections consulaires se retrouverait *ipso facto* dans la pépinière de candidats issus desdites élections consulaires, et que les candidats se

répartiraient de manière harmonieuse entre les listes des différentes tendances politiques.

Il n'en fut évidemment rien.

Et les candidats, dans de nombreuses circonscriptions, ne purent constituer de liste qu'en ayant recours à des subterfuges, tels que l'engagement de fractionner le mandat entre les membres d'une même liste ou l'accueil sur la liste de candidats venus d'autres circonscriptions.

Enfin, quelle frustration d'avoir fait un bon résultat à l'élection consulaire et de ne pouvoir représenter son pays de résidence à l'AFE !

Aussi, sans remettre en cause le principe de la parité, des aménagements devraient-ils être trouvés pour les prochaines élections comme, par exemple, une parité limitée aux deux premiers de liste.

2. L'allègement souhaitable de la procédure de dépôt des listes AFE

Le dépôt des listes s'est heurté à diverses difficultés, proches de celles rencontrées à l'occasion des élections consulaires¹⁴, compliquées par la taille des circonscriptions AFE (plusieurs pays), et donc de l'allongement des distances entre les candidats et le chef-lieu :

- *délais très courts* : le dépôt des listes et la circulaire dématérialisée devaient intervenir moins d'une dizaine de jours après la proclamation des résultats des élections consulaires (pour le 7 juin) ;
- *difficultés liées à la distance* pour le recueil par la tête de liste des candidatures avec signatures originales et mandats, malgré une certaine tolérance à l'égard des documents scannés ou faxés (on recommandait toutefois de faire parvenir les documents originaux par DHL) ;
- *obligation de dépôt de la liste au chef-lieu* de la circonscription (et non au consulat le plus proche du domicile de la tête de liste), qui pouvait être très

¹⁴ Cf. section A « Dépôt des candidatures : le parcours du combattant », page 6.

éloigné, obligeant ainsi parfois la tête de liste à de coûteux et longs déplacements.

3. Un horaire de vote à élargir

Tous les acteurs s'accordent à reconnaître que l'ouverture des bureaux de vote limitée à deux heures, de surcroît un samedi et un dimanche, est un délai manifestement trop court, qu'il faudrait multiplier par deux, voire par trois.

Par ailleurs, faut-il une fois encore rappeler que dans de nombreuses circonscriptions le bureau de vote peut être éloigné de plusieurs centaines de kilomètres, sinon plus, du domicile du grand électeur... Imagine-t-on lui faire trouver porte close, alors que son retard serait dû à un accident de la circulation ou à une grève surprise ? D'autant plus, pour mémoire, que les frais de déplacement ne sont pas pris en charge !

4. Un vote par procuration à faciliter

En raison de dispositions législatives obscures, le vote par procuration n'a pas été, en pratique, possible lors des élections AFE.

Il devrait être mis en œuvre à la fois lors du vote par anticipation et lors du vote à l'urne (tout se passe à l'intérieur d'une même circonscription).

D'une manière plus générale, un assouplissement devrait être prévu tant pour l'établissement de la procuration (notamment distance et coût) que pour le choix du mandataire...

5. Le recours à des modes de vote alternatifs

Une autre voie pour assouplir la rigidité actuelle du déroulement du vote serait d'avoir recours à d'autres modes de vote : le vote par correspondance et le vote internet simplifié.

a) Le rétablissement du vote par correspondance

A défaut d'un vote par procuration, le rétablissement du vote par correspondance pourrait être rétabli pour cette élection *spécifique*, qui se déroule

dans le cadre d'un microcosme où tous les acteurs se connaissent. Les arguments habituels de fraude peuvent donc être difficilement retenus.

b) Le vote par internet simplifié

Si on peut comprendre que les frais occasionnés par la mise en œuvre d'un scrutin électronique « classique » (avec les contraintes CNIL) soient démesurés par rapport à l'élection AFE, on peut cependant imaginer qu'un vote électronique simplifié (dont les contours restent à définir) soit envisageable. A nouveau, comme pour le vote par correspondance, on se trouve dans un milieu où les acteurs sont peu nombreux et se connaissent et où le risque de fraude est limité.

6. L'élargissement du collège électoral

Un autre problème au centre de ces élections a été la taille limitée du corps électoral, puisque les électeurs n'étaient autres que les seuls conseillers consulaires, pour la plupart également candidats ! (même en position inéligible).

Un système qui favorise les listes issues des grands partis politiques au détriment des « petites » listes (locales, minoritaires...), avec comme conséquence la rupture de l'égalité entre candidats.

Pour rétablir cette égalité, il conviendrait d'élargir le corps électoral des conseillers à l'AFE.

Deux options : l'une, *a minima*, l'élargir à tous les suivants de liste aux élections consulaires, l'autre, en organisant des élections AFE *directes* le même jour que les consulaires, comme cela avait été proposé par plusieurs sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Il en va de la pluralité de l'expression démocratique.

IV. — Élections sénatoriales du 28 septembre 2014

Le déroulement du vote aux élections sénatoriales du 28 septembre 2014 s'apparentait sur plusieurs points à celui du vote aux élections AFE.

A. La distance entre l'urne et l'électeur

La distance entre l'urne (Paris) et l'électeur (à l'autre bout du monde) est d'autant plus un frein à la participation électorale que, comme on l'a vu, les frais de déplacement ne sont pas pris en charge.

Deux autres modes de vote s'offraient alors à l'électeur : le vote par anticipation et le vote par procuration.

1. Le vote par anticipation

a) Prévoir l'allongement du temps de vote

Tout comme pour les élections AFE, le temps d'ouverture des bureaux de vote par anticipation limité à deux heures est trop bref et devrait à l'avenir être sensiblement élargi, au moins à une demi-journée, pour tenir compte des distances et des inévitables impondérables qui peuvent surgir.

b) Délais d'acheminement du vote par anticipation

Le vote par anticipation se tient le deuxième samedi qui précède le scrutin. Cela laisse 5 jours ouvrables pour acheminer les bulletins de vote, ce qui à l'évidence est insuffisant, notamment en cas de contraintes imprévues, pour certaines circonscriptions (Francfort et Sydney notamment).

Saluons à cet égard la réactivité de la DFAE qui a pris l'initiative de faire établir une procuration aux électeurs dont le vote par anticipation était perdu.

2. Le vote par procuration

Le vote par procuration devrait également être possible pour le vote par anticipation.

Par ailleurs, il semblerait que, tout comme pour le vote par anticipation, il y ait eu des retards dans l'acheminement des procurations (Séoul). Pour réduire les délais d'acheminement, rien n'empêche que les consulats envoient les procurations par mail.

B. Le vote à l'urne proprement dit

Mis à part la question de l'acheminement des votes anticipés et des procurations, ainsi que d'un petit problème relatif à la tenue des listes électorales (Belgique), et de format de bulletins de vote, le vote à l'urne s'est déroulé de manière satisfaisante.

Sans doute serait-il judicieux de prévoir une plage horaire uniquement dédiée au dépouillement et à la mise dans l'urne des votes par anticipation, ce qui faciliterait la tâche du bureau de vote.

Enfin, rappelons que les bureaux de vote sont souverains et n'ont pas à demander d'instructions à l'administration, qui n'a pas à les fournir. Il appartient, le cas échéant, au juge de trancher *a posteriori*.

CONCLUSION

Il faut bien en convenir, la tenue d'un scrutin hors des frontières nationales est confrontée à des contraintes locales très diverses, souvent imprévisibles, qui justifient que l'on doive parfois s'écarter du droit commun et que, à tout le moins, on applique les règles avec une certaine souplesse.

Un exemple parmi cent pour illustrer notre propos : le code électoral prévoit des documents électoraux d'un format A4 et d'un grammage de 80 g, normes courantes en France et en Europe. Or, en Amérique du Nord, le format standard n'est pas le même et, lorsque le format A4 existe, c'est en 75 g...

Une élection doit-elle être invalidée pour autant — ou, plus exactement, pour si peu ?

Il appartient au législateur, mais aussi à l'administration de prendre avec bienveillance en compte ces singularités.

Ainsi, de nombreux écueils pourront-ils être contournés par le recours à internet. Pourquoi cette frilosité à l'égard de ce qui apparaît comme la norme de la communication au quotidien de cette première moitié du XXI^e siècle ?

En fin de compte, ce qui importe, c'est d'inverser la tendance actuelle de la baisse du taux de participation et de mettre tous moyens en œuvre pour (r)amener nos compatriotes établis hors de France à l'urne, qu'elle soit physique ou virtuelle, en facilitant le processus de vote, donc en la rapprochant de l'électeur.

**Assemblée des Français de l'étranger
22^e session
16-20 mars 2015**

**COMMISSION DES LOIS,
DES RÈGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES**

Résolution : LOI/R.1/15.03

Objet : Bilan des élections 2014

L'Assemblée des Français de l'Étranger,

Considérant :

- la loi n°2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France,
- le décret n°2014-290 du 4 mars 2014 portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de France,
- la loi n°2011-575 du 26 mai 2011 relative à l'élection des représentants au Parlement européen,
- les difficultés rencontrées au cours des élections 2014,
- le bilan, ci-annexé, effectué par la commission des Lois, des règlements et des affaires consulaires

Demande :

- que le Gouvernement prenne avant les prochains scrutins les dispositions nécessaires à l'amélioration du processus électoral. Notamment :

1. Mobiliser par l'information
Mieux faire connaître aux électeurs de la circonscription l'institution entre deux élections ; valoriser le rôle des élus ; communiquer sur la tenue et l'enjeu des élections consulaires.
2. Améliorer la tenue des listes électorales consulaires (LEC)
Perfectionner la mise à jour des LEC, y compris les adresses mail et les numéros de téléphones portables.
3. Améliorer les dispositions de la loi du 22 juillet 2013 et du décret du 18 février 2014
Dispositions concernant les modalités de constitution et de dépôt des listes (élections consulaires et AFE) ; le vote par anticipation et par procuration (AFE et sénatoriales) ; le mode de répartition des délégués consulaires.
4. Prendre acte des limites de la dématérialisation en rétablissant l'envoi de la circulaire par la voie postale
5. Parfaire le vote internet
D'une part en résolvant les freins techniques (identifiants, Java, Mac, poids des documents électoraux dématérialisés, liens actifs), d'autre part, en favorisant la convivialité et l'ergonomie de la procédure de vote par internet ; envoi des identifiants à tous les électeurs.
6. Élargir le vote par internet à toutes les élections auxquelles prennent part les Français de l'étranger
7. Renforcer la formation du personnel diplomatique et consulaire
En vue d'un meilleur environnement matériel et juridique lors d'un vote à l'urne.

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

REMERCIEMENTS

Le présent rapport s'appuie sur une large consultation des conseillers et délégués consulaires à travers le monde. Je tiens à remercier chaleureusement tous ceux qui y ont participé et en particulier mes collègues de la commission des Lois, des règlements et des affaires consulaires de l'Assemblée des Français de l'étranger qui m'ont aidé à y apporter la touche finale.

PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

M. Robert-Denis DEL PICCHIA, sénateur représentant les Français de l'étranger, auteur de la première loi sur le vote par correspondance électronique.

M. Alain MÉAR, conseiller d'État, président du bureau de vote électronique lors des élections 2014.