

N° 226
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 décembre 2023

PROPOSITION DE LOI

relative au régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et aux conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres,

PRÉSENTÉE

Par M. Christophe-André FRASSA,
Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 a réformé en profondeur le système de représentation des Français établis hors de France. Le 28 juin 2023, Jean-Yves Leconte et Christophe-André Frassa ont présenté devant la commission des lois le bilan des dix ans de l'application de cette loi¹. Au terme de leurs travaux, ils ont formulé plusieurs recommandations visant à améliorer et préciser le cadre juridique de la représentation des Français de l'étranger, dans la double optique de conforter les conditions d'exercice des mandats électifs et d'améliorer le fonctionnement des instances représentatives, d'une part, et de sécuriser le déroulement des élections françaises à l'étranger, d'autre part. La présente proposition de loi traduit celles qui, parmi ces recommandations, sont de nature législative.

Déoulant de ces recommandations, **l'article 1^{er}** vise à 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. Cet article tend également à prévoir l'existence, dans les conseils consulaires regroupant plusieurs circonscriptions électorales, d'un président délégué par circonscription électorale.

Afin d'améliorer l'information dont disposent les conseillers des Français de l'étranger, **l'article 2** prévoit, conformément aux recommandations du rapport d'information, d'une part, que la présentation du rapport sur la situation de la circonscription consulaire intervienne au moins deux fois par an et, d'autre part, que le rapport annuel remis par Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France soit également remis aux conseillers des Français de l'étranger.

¹ Rapport d'information n° 792 (2022-2023) fait au nom de la commission des lois par Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte : « 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 », consultable à l'adresse : <https://www.senat.fr/rap/r22-792/r22-792.html>

L'article 3 vise à élargir le champ consultatif des conseils consulaires, en l'élargissant à toute question concernant, de façon directe ou indirecte, les Français établis hors de France.

Afin de garantir un dialogue régulier entre le Gouvernement et l'Assemblée des Français de l'étranger, **l'article 4** prévoit l'obligation – au lieu de la simple possibilité – pour le Gouvernement, de consulter l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) sur la situation des Français établis hors de France et sur toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, les concernant, ainsi que la présentation, par le Gouvernement, du suivi des résolutions de l'AFE.

L'article 5 tend à consacrer l'Assemblée des Français de l'étranger comme une assemblée délibérative, en la dotant, conjointement avec le Gouvernement et l'administration, de pouvoirs décisionnaires en matière de bourses scolaires, d'aides sociales, et de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger.

Pour améliorer le régime indemnitaire des élus, **l'article 6** autorise le pouvoir réglementaire à verser des indemnités aux conseillers des Français de l'étranger et aux conseillers à l'AFE qui couvrent l'intégralité des frais exposés dans le cadre de leur mandat. Il habilite également le pouvoir réglementaire à mettre en place un contrat global d'assurance pour couvrir les élus contre les dommages qui pourraient survenir dans l'exercice de leur mandat.

L'article 7 traduit la proposition du rapport visant à 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. Il précise par ailleurs que seuls des considérations liées à la sécurité ou un avis contraire de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information peuvent s'opposer à la mise en œuvre du vote électronique par le Gouvernement.

L'article 8 tend à instituer une commission centrale de propagande électorale chargée d'examiner les circulaires électorales et les bulletins de vote.

Les articles 9, 10 et 11 visent à garantir la sécurité juridique des élections des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

L'article 9 vise à prévoir que 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 le candidat élu.

L'**article 10** tend à 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 peut intervenir qu'à l'issue de l'élection partielle si le conseiller des Français de l'étranger sortant est battu.

L'**article 11** prévoit, en cas d'absence de candidature régulièrement enregistrée pour l'élection d'un ou plusieurs conseillers des Français de l'étranger, l'organisation d'une élection partielle avant la mi-mandat.

Pour faciliter la transmission du vote par anticipation par l'administration, l'**article 12** tend à avancer la remise en mains propres des plis au troisième samedi précédant la date du scrutin pour l'élection des sénateurs.

Enfin, par mesure de simplification, l'**article 13** vise à supprimer le recours au vote par correspondance papier pour l'élection des députés élus par les Français établis hors de France.

**Proposition de loi relative au régime électoral des instances représentatives
des Français établis hors de France et aux conditions d'exercice des
mandats électoraux de leurs membres**

Article 1^{er}

- ① La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France est ainsi modifiée :
- ② 1° Après le quatrième alinéa de l'article 3, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Dans les conseils consulaires compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires, est désigné un président délégué par circonscription électorale. » ;
- ④ 2° L'article 5 est ainsi modifié :
- ⑤ a) Au 5°, après le mot : « arrêté », sont insérés les mots : « pris après consultation des conseils consulaires concernés » ;
- ⑥ b) Il est ajouté un 6° ainsi rédigé :
- ⑦ « 6° Les conditions dans lesquelles le ministre des affaires étrangères peut, par arrêté pris après consultation des conseils consulaires concernés, modifier le périmètre des circonscriptions consulaires. »

Article 2

- ① L'article 3 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° Au début du troisième alinéa, les mots : « Chaque année » sont remplacés par les mots : « Deux fois par an » ;
- ③ 2° Après le même troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Il transmet également au conseil consulaire le rapport présenté par le Gouvernement à l'Assemblée des Français de l'étranger en application de l'article 10, au plus tard un mois après sa présentation à l'Assemblée des Français de l'étranger. »

Article 3

- ① La première phrase du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée est ainsi modifiée :
- ② a) Après le mot : « concernant », sont insérés les mots : « , de façon directe ou indirecte » ;
- ③ b) À la fin, les mots : « 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 » sont supprimés.

Article 4

- ① La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article 10 est ainsi modifié :
- ③ a) Au début du premier alinéa, sont ajoutés les mots : « Au plus tard le 31 mars de » ;
- ④ b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Lors de la présentation de ce rapport, le Gouvernement présente également le suivi des résolutions adoptées par l'Assemblée des Français de l'étranger lors des deux dernières sessions. » ;
- ⑥ 2° Après le même article 10, il est inséré un article 10-1 ainsi rédigé :
- ⑦ « *Art. 10-1.* – En amont du dépôt du projet de loi de finances de l'année sur le bureau de l'Assemblée nationale, le Gouvernement informe l'Assemblée des Français de l'étranger du montant des crédits alloués aux indemnités de ses conseillers et à son budget de fonctionnement. » ;
- ⑧ 3° La seconde phrase de l'article 11 est remplacée par deux phrases ainsi rédigées : « L'Assemblée des Français de l'étranger adresse au ministre chargé des comptes publics un avis motivé. Cet avis est également transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. » ;

- ⑨ 4° Le premier alinéa de l'article 12 est ainsi rédigé :
- ⑩ « L'Assemblée des Français de l'étranger est consultée par le Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France et sur toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, les concernant. Elle peut être consultée sur ces mêmes questions par le Président de l'Assemblée nationale ou par le Président du Sénat. »

Article 5

- ① Après l'article 12 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée, il est inséré un article 12-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 12-1.* – L'Assemblée des Français de l'étranger délibère sur les conditions et les modalités d'attribution des bourses aux enfants de nationalité française scolarisés dans les écoles et les établissements d'enseignement français à l'étranger, sur les conditions et les modalités d'attribution des aides sociales au bénéfice des Français en difficulté, et sur les conditions et les modalités d'attribution des aides en soutien au tissu associatif des Français à l'étranger.
- ③ « Elle attribue :
- ④ « 1° Conjointement avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, les bourses scolaires ;
- ⑤ « 2° Conjointement avec le ministre chargé des affaires étrangères, les aides sociales aux Français en difficulté ainsi que les aides au soutien au tissu associatif des Français à l'étranger. »

Article 6

- ① La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article 5 est ainsi modifié :
- ③ a) Après le mot : « indemnités », la fin du 1° est ainsi rédigée : « dont les conseillers des Français de l'étranger bénéficient au titre de leur mandat et pour couvrir l'intégralité des frais exposés lors de l'exercice de leur mandat, et notamment les frais de déplacement au sein de leur circonscription d'élection ; »
- ④ b) Au 2°, les mots : « indemnisés des » sont remplacés par les mots : « couverts pour les » ;

- ⑤ 2° L'article 13 est ainsi modifié :
- ⑥ a) Après le mot : « indemnités », la fin du 1° est ainsi rédigée : « pour couvrir l'intégralité des frais exposés lors de l'exercice 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 ; »
- ⑦ b) Au 2°, les mots : « indemnisés des » sont remplacés par les mots : « couverts pour les ».

Article 7

- ① La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article 14 est ainsi modifié :
- ③ a) Le premier alinéa est complété par les mots : « direct en mai » ;
- ④ b) Les deuxième et dernier alinéas sont supprimés ;
- ⑤ 2° L'article 15 est ainsi modifié :
- ⑥ a) Le I est ainsi modifié :
- ⑦ – le premier alinéa est ainsi rédigé :
- ⑧ « Sont applicables à l'élection des conseillers des Français de l'étranger et, sous réserve des dispositions du présent titre, à l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, les chapitres I^{er}, III, V, VI et VII du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, à l'exception des articles L. 47, L. 48, L. 51, L. 52, L. 53, L. 55 à L. 57-1, L. 70 et L. 85-1. Sont également applicables les articles L. 118-4, L. 330-2 et L. 330-4, les trois premiers alinéas de l'article L. 330-6, l'article L. 330-12, le premier alinéa de l'article L. 330-14 et l'article L. 330-16 du même code, ainsi que le titre I^{er} du livre VIII dudit code. » ;
- ⑨ – au deuxième alinéa, la référence : « I » est remplacée par le mot : « article » ;
- ⑩ – au troisième alinéa, les références : « des I et II » sont supprimées ;
- ⑪ b) Le II est abrogé ;
- ⑫ 3° L'article 16 est ainsi modifié :
- ⑬ a) Au premier alinéa, les mots : « au conseil consulaire » sont supprimés ;

- ⑭ b) Le second alinéa est supprimé ;
- ⑮ 4° Le I de l'article 18 est ainsi rédigé :
- ⑯ « I. – Les électeurs sont convoqués par décret publié quatre-vingt-dix jours au moins avant la date du scrutin. » ;
- ⑰ 5° L'article 19 est ainsi modifié :
- ⑱ a) Les I, II et III sont remplacés par des I, II, III et IV ainsi rédigés :
- ⑲ « I. – Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque candidat ou liste de candidats aux élections de conseillers des Français de l'étranger et de conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Elle est déposée auprès de l'ambassade ou d'un poste consulaire de la circonscription électorale, le cas échéant par voie dématérialisée, au plus tard le soixante-dixième jour précédant la date du scrutin, à dix-huit heures.
- ⑳ « La déclaration de candidature est commune pour les élections des conseillers des Français à l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.
- ㉑ « La déclaration de candidature est faite collectivement par le candidat tête de liste pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ou par un mandataire désigné par lui. Elle indique expressément :
- ㉒ « 1° Le titre de la liste présentée ;
- ㉓ « 2° Les nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance, domicile et profession de chacun des candidats et, s'il y a lieu, de leurs remplaçants ;
- ㉔ « 3° L'ordre de présentation des candidats.
- ㉕ « La déclaration comporte la signature de tous les membres de la liste ainsi que la mention manuscrite suivante : “La présente signature marque mon consentement à me porter candidat à l'élection des conseillers des Français de l'étranger/ à l'Assemblée des Français de l'étranger sur la liste menée par (indication des nom et prénoms du candidat tête de liste).” Le dépôt de la liste doit être assorti de l'ensemble des mandats des candidats qui y figurent et de la copie de leur justificatif d'identité.
- ㉖ « II. – Dans les circonscriptions électorales où un unique siège de conseiller des Français de l'étranger est à pourvoir, le candidat et son remplaçant sont de sexe différent. Nul ne peut être à la fois candidat et remplaçant d'un autre candidat.

- ②7 « Nul ne peut figurer en qualité de remplaçant sur plusieurs déclarations de candidature.
- ②8 « III. – Dans les circonscriptions électorales où plus d'un siège de conseiller des Français de l'étranger est à pourvoir, chaque liste comprend un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir, sous réserve des dispositions de l'article 40 relatives aux délégués consulaires, augmenté de trois.
- ②9 « Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.
- ③0 « Nul ne peut être candidat sur plusieurs listes.
- ③1 « IV. – Pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, chaque liste comprend un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir.
- ③2 « Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.
- ③3 « Nul ne peut être candidat sur plusieurs listes.
- ③4 « Pour permettre l'application de l'article 33, chaque liste indique l'ordre de présentation dans lequel les candidats à l'élection des conseillers des Français de l'étranger sont présentés pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. » ;
- ③5 *b)* Au IV, qui devient le V, les troisième à avant-dernier alinéas sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ③6 « Si les délais impartis aux deux premiers alinéas du présent V à l'ambassadeur, au chef de poste consulaire ou au tribunal administratif ne sont pas respectés, la candidature est enregistrée. Le lendemain du soixante-dixième jour précédant la date du scrutin, l'état des déclarations de candidature est arrêté, dans l'ordre de leur dépôt, par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire. » ;
- ③7 6° L'article 21 est ainsi modifié :
- ③8 *a)* Les trois premiers alinéas du I sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ③9 « Les électeurs sont informés de la date de l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, des conditions dans lesquelles ils peuvent voter et des candidats ou listes de candidats par envoi électronique ou, à défaut, par envoi postal au plus tard cinquante jours avant la date du scrutin. » ;

- ④① b) Les deuxième et dernier alinéas du II sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
- ④② « Dans le respect des I à IV de l'article 19, le même bulletin de vote comporte les noms des candidats à l'élection des conseillers des Français de l'étranger et à l'élection des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger pour l'ensemble des circonscriptions électorales des conseillers des Français de l'étranger comprises dans la circonscription d'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. » ;
- ④③ c) Au dernier alinéa du III, les mots : « , pour la seule élection des conseillers des Français de l'étranger, en application du premier alinéa du II de l'article 15, » sont supprimés ;
- ④④ 7° L'article 22 est ainsi rédigé :
- ④⑤ « Art. 22. – Les électeurs votent dans les bureaux ouverts à l'étranger par les ambassades et les postes consulaires.
- ④⑥ « Ils peuvent, par dérogation à l'article L. 54 du code électoral, voter par correspondance électronique, au moyen de matériels et de logiciels de nature à respecter le secret du vote et la sincérité du scrutin. Seuls des considérations liées à la sécurité ou un avis contraire de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information peuvent s'opposer à la mise en œuvre du vote par correspondance électronique. Dans ce cas, le Gouvernement en informe l'Assemblée des Français de l'étranger ou, dans l'intervalle des sessions, son bureau.
- ④⑦ « Les électeurs peuvent, par dérogation au même article L. 54, voter le troisième vendredi précédant la date du scrutin, dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 51 de la présente loi. » ;
- ④⑧ 8° L'article 33 est ainsi modifié :
- ④⑨ a) Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④⑩ « Chaque liste est composée de l'ensemble des candidats à l'élection des conseillers des Français de l'étranger siégeant au sein de la circonscription électorale selon un ordre de présentation. Nul ne peut être candidat sur plusieurs listes. » ;

- ⑤0 b) Après le premier alinéa du II, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑤1 « Lorsqu'un candidat susceptible d'être proclamé élu comme conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger n'a pas été concomitamment élu conseiller des Français de l'étranger, le siège est attribué au candidat de la même liste placé immédiatement après ce dernier dans l'ordre de présentation et ayant été élu conseiller des Français de l'étranger.
- ⑤2 « Si au moins une liste ne comporte pas un nombre suffisant de conseillers des Français de l'étranger élus au sein de la circonscription pour pourvoir les sièges auxquels elle peut prétendre, les sièges non pourvus sont attribués à la représentation proportionnelle selon la règle de la plus forte moyenne entre les listes comportant des candidats ayant été élus conseillers des Français de l'étranger sans être élus conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. » ;
- ⑤3 9° À l'article 35, après le mot : « candidat », sont insérés les mots : « , élu conseiller des Français de l'étranger » ;
- ⑤4 10° Le troisième alinéa de l'article 36 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Sont éligibles les conseillers des Français de l'étranger élus dans le cadre de la circonscription électorale pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. »

Article 8

- ① Après le I de l'article 21 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée, il est inséré un I *bis* ainsi rédigé :
- ② « I *bis*. – Il est institué pour l'ensemble des circonscriptions une commission chargée d'assurer, soixante jours avant la date du scrutin, l'envoi et la mise à disposition de tous les documents de propagande électorale.
- ③ « La composition et les conditions de fonctionnement de cette commission sont fixées par décret.
- ④ « Les candidats désignent un mandataire qui participe aux travaux de cette commission avec voix consultative. »

Article 9

À la deuxième phrase du premier alinéa du IV de l'article 19 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée, dans sa rédaction antérieure à la présente loi, les mots : « de l'article » sont remplacés par les mots : « des articles 16 et ».

Article 10

- ① L'article 32 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du premier alinéa, les mots : « quelque cause que ce soit » sont remplacés par les mots : « une cause autre que l'annulation des opérations électorales d'une circonscription » ;
- ③ 2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Tout conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger qui vient à perdre son mandat de conseiller des Français de l'étranger en raison de l'annulation des opérations électorales d'une circonscription ne peut être déclaré démissionnaire d'office par arrêté du ministre des affaires étrangères qu'à l'issue de l'élection partielle et dans le cas où il n'ait pas remporté celle-ci. En cas de contestation de l'élection partielle, la démission d'office prend effet à compter de la décision statuant sur le recours. »

Article 11

- ① Après l'article 27 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée, il est inséré un article 27 *bis* ainsi rédigé :
- ② « *Art. 27 bis.* – Dans les circonscriptions où aucune candidature n'a été régulièrement enregistrée lors du renouvellement général des conseillers des Français de l'étranger, il est procédé à une élection partielle dans un délai de trois ans suivant ce renouvellement général. »

Article 12

À la première phrase du troisième alinéa de l'article 51 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée, le mot : « deuxième » est remplacé par le mot : « troisième ».

Article 13

À la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 330-13 du code électoral, les mots : « , soit sous pli fermé, soit par voie » sont supprimés.