



N° 3285

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mars 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 3115), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *tendant à prorroger le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger,*

PAR M. CLAUDE BODIN,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 1^{ère} lecture : **146, 218, 219** et T.A. **53** (2010-2011).

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I.– LES RÈGLES APPLICABLES À L'ÉLECTION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER | 6 |
| II.– LES INCONVÉNIENTS LIÉS À LA MULTIPLICITÉ DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2012 | 7 |
| III.– UNE SOLUTION SIMPLE ET TRANSITOIRE : LA PROROGATION D'UNE ANNÉE DU MANDAT DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER | 8 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 11 |
| <i>Article 1^{er}</i> : Prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger de la série B..... | 11 |
| <i>Article 2</i> : Prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger de la série A | 11 |
| TABLEAU COMPARATIF | 13 |
| ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF | 15 |
| AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION | 17 |

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 26 janvier 2011, le Sénat a adopté une proposition de loi présentée par M. Robert del Picchia tendant à proroger d'un an le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

Cette proposition de loi vise à décaler de 2012 à 2013 le renouvellement du mandat des membres des zones Europe, Asie et Levant et, corrélativement, à décaler de 2015 à 2016 le renouvellement du mandat des membres des zones Afrique et Amérique.

L'objectif poursuivi est double. Il s'agit d'éviter aux postes diplomatiques et consulaires les difficultés d'organisation et de mise en œuvre d'un scrutin qui, en 2012, s'ajouterait aux élections présidentielle et législatives. Il s'agit également, en reportant le renouvellement des membres de l'AFE à des années vierges d'autre échéance électorale (2013 et 2016), d'éviter toute confusion dans l'esprit des électeurs français à l'étranger et de rendre plus visible ce scrutin.

I.- LES RÈGLES APPLICABLES À L'ÉLECTION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

L'Assemblée des Français de l'étranger est une assemblée consultative chargée de représenter les Français établis hors de France ⁽¹⁾. Présidée par le ministre des Affaires étrangères, l'AFE se compose :

– des douze sénateurs représentant les Français de l'étranger, qui sont membres de droit ;

– de douze personnalités qualifiées nommées pour six ans (et renouvelées par moitié) par le ministre des Affaires étrangères ;

– de 155 membres élus pour six ans au suffrage universel direct par les Français établis hors de France. Ces membres élus constituent le corps électoral des douze sénateurs représentant les Français de l'étranger ⁽²⁾. Ce corps électoral devrait être prochainement élargi aux onze nouveaux députés élus par les Français de l'étranger, qui deviendraient également membres de droit de l'AFE ⁽³⁾.

Renouvelables par moitié tous les trois ans, les membres élus sont répartis en deux séries A et B, « *d'importance approximativement égale* » ⁽⁴⁾, suivant la répartition présentée ci-dessous.

RÉPARTITION DES SIÈGES DES MEMBRES ÉLUS DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

| Circonscriptions électorales de la série A | | Circonscriptions électorales de la série B | |
|--|-----------|--|-----------|
| Amérique | 32 | Europe | 52 |
| Afrique | 74 | Asie et Levant | 24 |
| Total des sièges | 79 | Total des sièges | 76 |

Source : tableau n° 1 annexé à l'article 1^{er} de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Les conseillers de la série B (Europe, Asie et Levant) et ceux de la série A (Amérique et Afrique) ont respectivement été élus en juin 2006 et en juin 2009 et sont normalement renouvelables en juin 2012 et en juin 2015.

(1) L'AFE a succédé en 2004 au Conseil supérieur des Français de l'étranger (loi n° 2004-805 du 9 août 2004).

(2) Article 13 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs.

(3) Article 3 du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France, tel qu'adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 11 janvier 2011 et par le Sénat le 2 mars 2011.

(4) Article 1^{er} de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.

II.- LES INCONVÉNIENTS LIÉS À LA MULTIPLICITÉ DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2012

L'élection des membres de l'AFE se déroulant à un tour, maintenir le renouvellement de la série B en juin 2012 conduirait à organiser un cinquième scrutin l'année prochaine, après l'élection présidentielle et les élections législatives. Votre rapporteur rappelle que, pour la première fois, onze députés seront élus par les Français de l'étranger lors des élections législatives de 2012⁽¹⁾. Comme l'a souligné le rapporteur du Sénat, « *cette concomitance d'élections obligerait donc les autorités consulaires à organiser pas moins de cinq tours de scrutin en l'espace de neuf semaines, ce qui risque de poser de lourdes difficultés pratiques et logistiques* »⁽²⁾.

De surcroît, ces trois élections n'obéissent pas aux mêmes règles, qu'il s'agisse des modes de scrutin, de l'encadrement de la campagne électorale ou même des modalités de vote.

Alors que les élections présidentielle et législatives se déroulent au scrutin majoritaire à deux tours, l'élection des conseillers de l'AFE a lieu au scrutin majoritaire à un tour dans les circonscriptions où le nombre de sièges à pourvoir est de un ou deux et au scrutin proportionnel dans les circonscriptions où ce nombre est au moins égal à trois sièges⁽³⁾.

L'obligation de tenir un compte de campagne, applicable aux élections présidentielle et législatives, n'existe pas pour l'élection des membres de l'AFE. À l'inverse, des règles spécifiques limitent la propagande électorale à l'étranger.

Votre rapporteur signale à cet égard que l'article 135 *bis* de la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit⁽⁴⁾ vise à revenir sur l'interdiction traditionnelle de propagande électorale à l'étranger pour la désignation des membres de l'AFE⁽⁵⁾. Leur seraient étendues les nouvelles dispositions applicables aux députés élus par les Français de l'étranger⁽⁶⁾. Les assemblées parlementaires ont d'ailleurs doublement élargi les possibilités ouvertes par ces dispositions⁽⁷⁾ : des locaux diplomatiques, consulaires, culturels

(1) Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution dispose que « les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat ». Sa mise en œuvre est assurée par l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (ratifiée par la loi n° 2010-165 du 23 février 2010) et par l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France, dont la ratification est proposée dans le projet de loi n° 590 adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 11 janvier 2011 et par le Sénat le 2 mars 2011).

(2) Rapport de M. Jean-Jacques Hyest au nom de la commission des lois du Sénat, janvier 2011, n° 218, p. 13-14.

(3) Articles 7 et 8 de la loi n° 82-471 précitée.

(4) Adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 9 février 2011 et par le Sénat le 29 mars 2011.

(5) Ce même article vise également à permettre aux membres élus de l'AFE de prendre communication et copie des listes électorales consulaires de leur circonscription.

(6) Article L. 330-6 du code électoral, résultant de l'ordonnance n° 2009-936 précitée.

(7) Article 2 du projet de loi précité ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France, adopté en première lecture le 11 janvier 2011 par l'Assemblée nationale et le 2 mars 2011 par le Sénat.

et scolaires seraient mis à la disposition des candidats pour la tenue de réunions électorales⁽¹⁾ ; les circulaires et bulletins de vote envoyés aux électeurs seraient également tenus à leur disposition dans les ambassades et les postes consulaires.

Enfin, les modalités de vote varient d'un scrutin à l'autre. Par exemple, le vote par procuration est autorisé aux élections présidentielle et législatives, mais interdit pour l'élection des conseillers de l'AFE⁽²⁾. Inversement, le vote électronique et le vote par correspondance sont possibles lors des élections des membres de l'AFE et pour l'élection des onze députés désignés par les Français de l'étranger, alors que ces modalités de vote sont exclues lors de l'élection présidentielle et pour l'élection des autres députés⁽³⁾.

III.— UNE SOLUTION SIMPLE ET TRANSITOIRE : LA PROROGATION D'UNE ANNÉE DU MANDAT DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Pour remédier aux difficultés qui précèdent, la présente proposition de loi tend à proroger d'une année le mandat des membres de l'AFE.

Une solution alternative aurait pu consister à se conformer aux échéances électorales normales, tout en organisant la concomitance entre le renouvellement des conseillers de l'AFE de la série B (Europe, Asie et Levant) et le premier tour des élections législatives⁽⁴⁾. Une telle coïncidence des élections aurait peut-être été de nature à favoriser la participation des électeurs, dont on sait qu'elle est traditionnellement faible lorsqu'il s'agit de désigner les membres de l'AFE. Le rapporteur du Sénat a ainsi rappelé que le taux de participation aux élections à l'AFE était de l'ordre de 20 % depuis les années 1990, soit un écart d'une vingtaine de points avec le taux de participation des Français établis hors de France à l'élection présidentielle de 2007⁽⁵⁾.

Toutefois, une telle concomitance des calendriers électoraux aurait probablement encore accru les difficultés pratiques d'organisation des scrutins dans les postes diplomatiques et consulaires. D'un point de vue strictement matériel et logistique, le nombre de bureaux de vote aurait dû être doublé, rendant nécessaire un renforcement des effectifs chargés de la surveillance des élections. Au Sénat, M. Robert del Picchia a souligné en ce sens que « *l'administration devrait alors assumer la même charge de travail, mais en disposant de deux fois moins de temps. Le jour du scrutin, il faudrait en effet mobiliser deux fois plus de personnel, dans deux fois plus de bureaux de vote. Ainsi, le nombre de ceux-ci dépasserait le*

(1) Sous réserve des nécessités de service (troisième alinéa de l'article L. 330-6 précité).

(2) Article L. 71 du code électoral.

(3) Article 6 de la loi n° 82-471 précitée et article L. 330-13 du code électoral, résultant de l'ordonnance n° 2009-936 précitée.

(4) Voir en ce sens la proposition de loi n° 341 présentée au Sénat par M. Christian Cointat le 1^{er} mars 2010.

(5) Rapport de M. Jean-Jacques Hyest au nom de la commission des lois du Sénat, janvier 2011, n° 218, p. 12. Ce taux de participation était de 40,3 % au premier tour de l'élection présidentielle de 2007, puis de 42,1 % au second tour.

millier »⁽¹⁾. Cette solution aurait également eu pour inconvénient de brouiller les enjeux respectifs des élections législatives et des élections des conseillers de l'AFE. Au contraire, en les reportant à 2013 et 2016, années dépourvues de tout scrutin national, les deux prochains renouvellements de l'AFE devraient gagner en visibilité.

Pour toutes ces raisons, la présente proposition de loi, adoptée par le Sénat le 26 janvier dernier, tend à reporter d'un an les élections à l'AFE. Ainsi, l'**article 1^{er}** prévoit que le renouvellement des conseillers de la zone Europe et de la zone Asie et Levant (série B), élus en juin 2006, interviendra en juin 2013 (au lieu de juin 2012).

Afin de conserver le principe d'un renouvellement de l'AFE par moitié tous les trois ans, l'**article 2** de la proposition de loi prévoit que le renouvellement des conseillers des zones Afrique et Amérique (série A), élus en juin 2009, interviendra en juin 2016 (au lieu de juin 2015).

Comme de coutume, la date exacte de chaque scrutin sera fixée par arrêté du ministre des Affaires étrangères, conformément à l'article 31-1 du décret n° 84-252 du 6 avril 1984 portant statut de l'Assemblée des Français de l'étranger et fixant les modalités d'élection de ses membres.

Du point de vue juridique, l'article 34 de la Constitution donne compétence au législateur pour fixer les règles concernant les « *instances représentatives des Français établis hors de France* ». La prolongation des mandats électoraux obéit quant à elle à plusieurs exigences dégagées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁽²⁾. Statuant par exemple sur un report de trois mois des élections municipales, le Conseil constitutionnel a considéré en 1994 « *que le législateur, compétent pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, peut, sous réserve du respect des dispositions et principes de valeur constitutionnelle, librement modifier ces règles ; (...) la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ; (...) il ne lui appartient donc pas de rechercher si les objectifs que s'est assignés le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriées à ces objectifs* »⁽³⁾.

En l'occurrence, l'un des objectifs poursuivis par la présente proposition de loi s'apparente à celui invoqué en 1994, qui consistait à « *éviter des difficultés de mise en œuvre de l'organisation de l'élection présidentielle prévue en 1995* ». L'autre objectif de la présente proposition – donner plus de visibilité aux enjeux

(1) Sénat, Débats, Séance du 26 janvier 2011, JO du 27 janvier, p. 454.

(2) La première décision en ce sens date du 6 décembre 1990 (n° 90-280 DC, « *Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux* »). À l'inverse de la présente proposition de loi, il s'agissait d'organiser la concomitance entre deux scrutins, afin de favoriser la participation électorale.

(3) Décision du 6 juillet 1994, n° 94-341 DC, « *Loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux* ».

spécifiques des élections des conseillers de l'AFE – a également, *mutatis mutandis*, été pris en compte par le Conseil constitutionnel en 1994, lorsque celui-ci a vérifié que le choix du législateur ne créait pas de « *confusion dans l'esprit des électeurs avec d'autres consultations électorales* »⁽¹⁾. De la même façon, le Conseil constitutionnel a jugé en 2005 qu'une prorogation d'une année du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables au mois de mars 2007 visait à remédier à la « *concentration des scrutins devant intervenir en 2007* », afin d'éviter de « *solliciter à l'excès, au cours de la même période, le corps électoral* »⁽²⁾.

Enfin, lorsqu'il est saisi de la prolongation de mandats politiques, le Conseil constitutionnel exige que « *les électeurs soient appelés à exercer selon une périodicité raisonnable leur droit de suffrage* », que la prolongation revête « *un caractère exceptionnel et transitoire* » et qu'elle soit « *strictement nécessaire à la réalisation de l'objectif de la loi* »⁽³⁾. La présente proposition de loi paraît satisfaisante à l'ensemble de ces exigences.

En revanche, votre rapporteur souligne que la proposition de loi ne tire pas les conséquences de la prorogation du mandat des membres élus de l'AFE sur le mandat des personnalités qualifiées nommées par le ministre des Affaires étrangères « *pour six ans et renouvelées par moitié tous les trois ans, lors de chaque renouvellement* » de l'AFE (dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 7 juin 1982 précitée). Afin d'assurer la coïncidence des mandats des membres élus et des membres nommés, il conviendrait donc d'allonger d'une année la durée du mandat des personnalités qualifiées (nommées pour moitié en 2006, pour moitié en 2009). Votre Commission a adopté deux amendements en ce sens.

*

* *

La Commission examine, au cours de sa réunion du mercredi 30 mars 2011, la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à proroger le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (n° 3115).

Après l'exposé du rapporteur, la Commission passe à la discussion des articles.

(1) De la même façon, dans sa décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, « *Loi organique modifiant les dates de renouvellement du Sénat* », le Conseil constitutionnel a rappelé que la loi ordinaire adoptée concomitamment à cette loi organique, pour proroger d'un an la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables au mois de mars 2007, visait à remédier à la « *concentration des scrutins devant intervenir en 2007* », afin d'éviter de « *solliciter à l'excès, au cours de la même période, le corps électoral* ».

(2) Décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, « *Loi organique modifiant les dates de renouvellement du Sénat* ».

(3) Décision n° 90-280 DC précitée et, pour le dernier point, décision du 9 mai 2001, n° 2001-444 DC, « *Loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale* ».

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger de la série B

Cet article vise à ce que le renouvellement des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger des zones Europe et Asie et Levant (série B) intervienne en juin 2013, au lieu de juin 2012. Élus en juin 2006, les conseillers actuellement en fonction verront donc, à titre exceptionnel, la durée de leur mandat portée à sept ans.

Les motivations d'une telle prorogation sont explicitées dans l'exposé général du présent rapport.

Votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur visant à tirer les conséquences de la prorogation du mandat des membres élus de l'AFE sur le mandat des personnalités qualifiées nommées par le ministre des Affaires étrangères et dont le renouvellement est prévu en juin 2012.

*

* *

La Commission adopte l'amendement CL 1 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 1^{er} modifié.

Article 2

Prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger de la série A

Afin de conserver le principe d'un renouvellement triennal et par moitié des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, le présent article tend à tirer les conséquences de l'article 1^{er}, en prévoyant que le renouvellement des conseillers des zones Afrique et Amérique (série A) interviendra en juin 2016, au lieu de juin 2015. Élus en juin 2009, les conseillers actuellement en fonction verront donc, à titre exceptionnel, la durée de leur mandat portée à sept ans.

Votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur visant à tirer les conséquences de la prorogation du mandat des membres élus de l'AFE sur le mandat des personnalités qualifiées nommées par le ministre des Affaires étrangères et dont le renouvellement est prévu en juin 2015.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL 2 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

*Enfin elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, tendant à proroger le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

| Texte en vigueur | Texte adopté par le Sénat | Texte adopté par la Commission |
|---|--|--|
| <p>Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger</p> <p><i>Art. 1^{er}. – Cf. annexe.</i></p> | <p>Proposition de loi tendant à proroger le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Le renouvellement de la série B (Europe, Asie et Levant) des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger prévu en juin 2012 se déroulera en juin 2013.</p> <p>Article 2</p> <p>Le renouvellement de la série A (Afrique, Amérique) des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger prévu en juin 2015 se déroulera en juin 2016.</p> | <p>Proposition de loi tendant à proroger le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger</p> <p>Article 1^{er}</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>Les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger nommés en application du dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger dont le renouvellement est prévu en juin 2012 seront renouvelés en juin 2013.</i></p> <p>(amendement CL1)</p> <p>Article 2</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>Les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger nommés en application du dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 précitée dont le renouvellement est prévu en juin 2015 seront renouvelés en juin 2016.</i></p> <p>(amendement CL2)</p> |

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger

Art. 1^{er}. – L'Assemblée des Français de l'étranger est composée de membres élus pour six ans au suffrage universel direct par les Français établis hors de France.

Elle est renouvelable par moitié tous les trois ans. À cet effet, les membres élus de l'assemblée sont répartis en deux séries A et B, d'importance approximativement égale, suivant le tableau n° 1 annexé à la présente loi.

Les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont membres de droit de l'Assemblée des Français de l'étranger. Ils ne participent pas à l'élection des sénateurs.

Douze personnalités qualifiées en raison de leurs compétences dans les questions concernant les intérêts généraux de la France à l'étranger et des Français établis hors de France mais ne remplissant pas les conditions fixées par l'article 4 siègent à l'Assemblée des Français de l'étranger avec voix consultative. Elles sont nommées pour six ans et renouvelées par moitié tous les trois ans, lors de chaque renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger, par le ministre des affaires étrangères.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. Claude Bodin, rapporteur :

Article 1^{er}

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger nommés en application du dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger dont le renouvellement est prévu en juin 2012 seront renouvelés en juin 2013. »

Amendement CL2 présenté par M. Claude Bodin, rapporteur :

Article 2

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger nommés en application du dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger dont le renouvellement est prévu en juin 2015 seront renouvelés en juin 2016. »