

N° 323

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 janvier 2013

PROJET DE LOI

portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

PRÉSENTÉ

au nom de M. Jean-Marc AYRAULT,

Premier ministre

Par M. Laurent FABIUS,

ministre des affaires étrangères

(Envoyé 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,

L'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) est renouvelable par moitié tous les trois ans en application de l'article 1^{er} de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Le mandat des conseillers élus de la zone B (Europe, Asie et Levant), qui expirait initialement en juin 2012, a été prorogé jusqu'en juin 2013, en application de la loi n° 2011-663 du 15 juin 2011 prorogeant le mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Il s'agissait de tenir compte du risque juridique et d'organisation, important pour le bon déroulement des scrutins, que présentait le cumul de trois échéances électorales au printemps 2012.

Toutefois, dans le cadre du projet d'adaptation de la représentation des Français de l'étranger, souhaité par l'AFE et annoncé comme prioritaire par le Gouvernement, il est apparu nécessaire de repousser cette échéance.

En effet, la réforme envisagée, objet d'un projet de loi qui vous sera soumis par ailleurs, vise, d'une part, à renforcer la démocratie de proximité à travers la création de quatre cent quarante-deux conseillers consulaires élus par les Français de la circonscription consulaire et, d'autre part, à réformer l'AFE qui, dans un format plus resserré, se verrait confirmée dans son rôle d'instance représentative et d'expertise.

Le report à 2014 des élections prévues pour la zone B en 2013 permettrait de mettre en place tout l'appareil législatif et réglementaire nécessaire et éviterait que les conseillers élus en 2013, selon le format actuel, ne voient la durée de leur mandat réduite de façon conséquente, du fait de l'application des nouvelles dispositions.

Le législateur a compétence pour fixer les règles concernant « les instances représentatives des Français établis hors de France » et le Conseil constitutionnel a déjà autorisé l'aménagement du déroulement de certains scrutins et de leur calendrier, à condition que cette modification soit justifiée par des considérations d'intérêt général et que les différences de

traitement entre élus ou électeurs qui en résultent soient en rapport avec l'objectif de la loi.

Le législateur a déjà modifié, à plusieurs reprises, la durée de certains mandats en vue de répondre à des objectifs d'intérêt général. Cela a été ainsi le cas pour le renouvellement sénatorial, reporté de 2007 à 2008.

Le report de 2013 à 2014 du mandat des conseillers élus à l'AFE pour la zone B serait, en l'état actuel des textes, sans conséquence sur le calendrier de renouvellement du Sénat en 2014. Aux termes du projet de réforme de l'AFE en cours, le renouvellement de cette assemblée interviendrait pour l'ensemble du monde au plus tard en juin 2014.

L'article unique propose la prolongation jusqu'en juin 2014 du mandat des élus AFE de la zone B (Europe, Asie et levant), élus en 2006.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre des affaires étrangères qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Le mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, élus ou nommés en application respectivement du premier et 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 2013, est prorogé jusqu'en juin 2014.

Fait à Paris, le 30 janvier 2013

Signé : JEAN-MARC AYRAULT

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères,

Signé : LAURENT FABIUS

PROJET DE LOI

portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger

NOR : MAEX1243374L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Motif du recours à une nouvelle législation

I-1- Etat du droit

a) *En l'état du droit, la représentation des Français à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) est organisée par la loi n° 82-471 du 7 juin 1982.*

Présidée par le ministre des Affaires étrangères, l'Assemblée des Français de l'étranger est actuellement composée de 155 membres (conseillers) élus au suffrage universel direct par les Français inscrits sur les listes électorales consulaires, des 23 parlementaires élus par les français de l'étranger (11 députés et 12 sénateurs) et de 12 personnalités qualifiées.

S'agissant des conseillers élus pour six ans, l'AFE est renouvelable par moitié, dans le cadre de circonscriptions définies par la loi, au nombre de 52. Des élections sont donc organisées tous les trois ans (zone A : Afrique-Amérique avec 79 sièges ; zone B : Europe avec 52 sièges - Asie-Océanie et Levant avec 24 sièges, soit un total de 76 sièges).

Les dernières élections se sont tenues en juin 2006 pour la zone B et en juin 2009 pour la zone A.

La loi n° 2011-663 du 15 juin 2011 prorogeant le mandat des conseillers à l'AFE a reporté en juin 2013 le renouvellement de la zone B et en juin 2016 celui de la zone A. Cette loi résulte de l'adoption d'une proposition de loi présentée par M. del Picchia, sénateur des Français de l'étranger, après que le gouvernement ait exposé à l'AFE, à l'occasion de la réunion de son bureau en décembre 2010, les raisons qui plaident en faveur d'un tel report, au regard du calendrier électoral exceptionnellement chargé pour le réseau consulaire en 2012.

b) L'AFE et ses membres élus assurent aujourd'hui trois types de mission résultant de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 et de l'article 13 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959, dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 :

- *A l'échelon local* : les membres élus de l'AFE siègent au sein des différents comités consulaires placés auprès des ambassades et des postes consulaires de leur circonscription électorale. Il s'agit des commissions locales des bourses (article D. 531-47 du code de l'éducation), des comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle (arrêté du 5 février 1986 modifié), des comités consulaires pour la protection et l'action sociale (arrêté du 14 février 1984). En cette qualité et à titre consultatif, ils participent, à certains aspects du service public consulaire.
- *A l'échelon central* : à la demande du Gouvernement ou de leur propre initiative, ils formulent des avis sur les questions intéressant les Français établis hors de France. Hors les cas spécialement prévus par la loi, leur consultation est en principe facultative. L'AFE désigne par ailleurs certains de ses membres pour siéger au sein de certaines commissions nationales (par exemple la commission nationale des bourses prévue à l'article D. 531-50 du code de l'éducation).
- *A l'échelon national* : les 155 membres élus de l'AFE composent, avec les 11 députés élus par les Français établis hors de France, le collège électoral des 12 sénateurs représentant les Français de l'étranger (cf article 13 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959, dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-411 du 14 avril 2011).

I-2- Difficultés soulevées par le mécanisme actuel

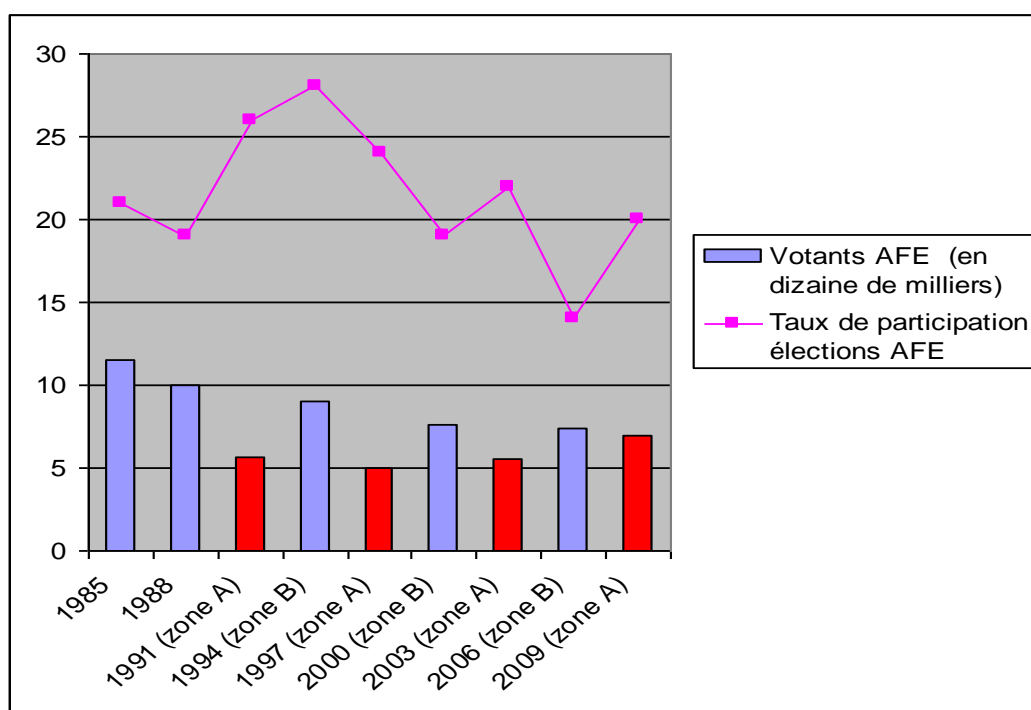
a) En l'état des textes, le dispositif de représentation des Français établis hors de France souffre de plusieurs handicaps :

- *L'étroitesse du collège électoral pour l'élection des sénateurs* : Dans son rapport remis au Président de la République le 9 novembre 2012, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a souligné que : « *Le collège qui élit aujourd'hui les sénateurs représentant les Français expatriés soulève des difficultés particulières. Il est composé de 155 membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, eux-mêmes élus au suffrage universel direct dans 52 circonscriptions, dont le découpage entraîne des écarts démographiques importants. L'étroitesse de ce collège semble critiquable à la Commission. L'idée de confier le soin d'élire ces sénateurs à un collège élargi lui paraît, à tout le moins, devoir être envisagée* ». Force est de constater que, lors des prochaines élections sénatoriales, en septembre 2014, chacun des 6 sièges soumis à renouvellement au titre des sénateurs représentant les Français établis hors de France seront élus par à peine 28 grands électeurs.

- *Un déficit de représentativité au niveau local* : L'élection des conseillers à l'AFE intervient dans le cadre de circonscriptions souvent très vastes, qui recouvrent des réalités géographiques et démographiques très inégales, avec des zones non couvertes et d'autres surreprésentées. Cette situation ne permet pas d'assurer une représentation de proximité des communautés françaises auprès des ambassades et postes consulaires qui en ont la charge. Cette représentation de proximité est cependant nécessaire dans le contexte particulier de l'expatriation, qui rend plus difficile la connaissance directe par les services de l'Etat des besoins et attentes spécifiques de ces populations, que ce soit en termes administratifs, économiques, sociaux ou de sécurité.

- *Une perte de cohérence d'ensemble* : Si l'élection de députés par les Français de l'étranger a corrigé un défaut de représentation parlementaire, elle a dans le même temps modifié l'équilibre qui prévalait jusqu'alors. En effet, bien que leur mandat diffère, les députés élus par les Français établis hors de France et les conseillers élus de l'AFE ont pour assise des circonscriptions qui pour une large part se recoupent (cf carte des circonscriptions législatives et AFE). L'articulation de leurs interventions, sur le terrain et auprès des administrations, manque de lisibilité et doit être clarifiée dans l'intérêt même des communautés françaises qu'ils représentent. La superposition de niveaux de représentation concurrents nécessite aujourd'hui une redéfinition de la place et des missions dévolues à l'AFE et à ses membres.

- *Une désaffection continue du corps électoral* : Pour partie en raison de ce premier handicap, le taux de participation aux élections AFE demeure structurellement faible depuis 1985. Les efforts consentis par le législateur et l'administration pour favoriser la participation électorale, et notamment l'autorisation dérogatoire du vote à distance (par correspondance et par voie électronique), n'ont pas permis de palier le manque d'intérêt des communautés françaises expatriées pour cette représentation pourtant essentielle.



b) En réponse à cette situation préjudiciable tant à la représentation effective des Français établis hors de France qu'à l'efficacité du service public consulaire, le gouvernement a préparé un projet de réforme globale du dispositif de représentation des Français à l'étranger, répondant aux trois objectifs ci-après :

- assurer, auprès des ambassades et des postes consulaires, une représentation de proximité des Français de l'étranger, afin d'améliorer la prise en charge administrative de cette population et de favoriser son ancrage dans la communauté nationale et sa participation aux scrutins électoraux ;
- rétablir une cohérence entre les différents niveaux de représentation des Français établis hors de France, en recentrant l'Assemblée des Français de l'étranger sur sa mission consultative auprès du Gouvernement ;
- élargir l'assise du futur collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, dans la ligne des conclusions de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique s'agissant du mode d'élection des sénateurs.

A cette fin, le gouvernement envisage une réforme législative globale visant à mettre en place une architecture à trois niveaux de représentation clairement identifiés :

- *Un échelon local*, auprès des ambassades et des postes consulaires, avec la création de conseillers consulaires élus, au suffrage universel direct, au plus près des communautés françaises, dans le cadre de 130 circonscriptions consulaires. Les conseillers consulaires se réunissent au sein de conseils consulaires, instances consultatives uniques qui se substituent aux différents comités consulaires pour traiter des questions intéressant les communautés françaises installées dans la circonscription consulaire. Ce maillage d'élus au suffrage universel direct, expression de la démocratie locale, rapproche le dispositif français des solutions retenues par les principaux pays européens ayant de fortes communautés nationales à l'étranger (Espagne, Italie, Portugal).
- *Un échelon central*, avec la création d'une nouvelle assemblée des Français de l'étranger, issue des conseillers consulaires à raison d'un délégué à l'assemblée des Français de l'étranger pour 20 000 inscrits, soit 81 conseillers à l'AFE. Ces conseillers font remonter au Gouvernement, et plus particulièrement au ministre des affaires étrangères et à son administration centrale, les problématiques du terrain. Les compétences consultatives de cette instance se trouveraient par ailleurs renforcées.
- *Un échelon national*, avec une représentation parlementaire complète et un élargissement du collège électoral sénatorial.

Cette réforme fait l'objet d'un second projet de loi.

c) La nouvelle prorogation du mandat des conseillers à l'AFE de la zone B (Europe, Asie-Océanie et Levant) s'inscrit dans la perspective de cette réforme globale de la représentation des Français à l'étranger.

L'objectif poursuivi par la prorogation de juin 2012 à juin 2013 du mandat des conseillers de l'AFE de la zone B était double :

- assurer une meilleure sécurité juridique de l'organisation par le réseau diplomatique et consulaire des deux tours de scrutin des élections législatives de 2012 ;
- éviter toute confusion dans l'esprit des électeurs Français à l'étranger et rendre plus visible le scrutin à l'AFE, dans le contexte de baisse du taux de participation qui caractérise cette élection.

Or la participation des électeurs à ce scrutin en 2013 risque désormais d'être faussée par la proximité de la réforme envisagée tant pour l'AFE, que globalement pour la représentation des Français à l'étranger, allant de fait à l'encontre de l'objectif recherché en 2011 de meilleure visibilité et représentativité de ce scrutin pour le prochain renouvellement sénatorial, alors même que la Commission de déontologie et de rénovation de la vie publique a souligné l'étroitesse du corps électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

II - Objectifs du projet de loi

a) Le projet de loi portant prorogation du mandat des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger est étroitement lié à la réforme de la représentation des Français de l'étranger indispensable à une correction des difficultés soulevées par le dispositif actuel (étroitesse du corps électoral des sénateurs, déficit de représentativité au niveau local, perte de cohérence d'ensemble, désaffection du corps électoral).

Il vise à proroger le mandat des conseillers à l'AFE du groupe B jusqu'en juin 2014, date de l'élection des conseillers consulaires prévue dans le nouveau dispositif, tel qu'il résultera du projet de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France qui sera prochainement déposé parallèlement au projet de loi modifiant les modalités d'élection des sénateurs. Cette prorogation permettra de faire coïncider l'extinction de l'Assemblée dans sa définition issue de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 avec la mise en place du nouveau dispositif de représentation des Français de l'étranger.

En effet, les délais et contraintes du processus législatif ne permettront sans doute pas la mise en œuvre de la réforme avant le début de l'organisation du prochain renouvellement de la fraction de l'AFE dont le mandat arrive à expiration en juin 2013 (groupe B : Europe-Levant-Asie-Océanie).

Le maintien en juin 2013 de la consultation électorale pour la désignation des membres d'une instance en cours de réforme serait de nature à conduire à une forte abstention et présenterait un certain nombre d'inconvénients :

- les conseillers issus de ce scrutin verraient leur mandat s'achever dès 2014, lorsqu'une nouvelle organisation de la représentation des Français de l'étranger sera effective ;
- la brièveté de ce mandat susciterait vraisemblablement l'incompréhension des électeurs;
- la première élection des conseillers consulaires, en 2014, pourrait être également affectée d'un fort taux d'abstention, du fait de la répétition des scrutins.

b) *En 2014, le scrutin pour l'élection des conseillers consulaires serait organisé le même jour que celui pour l'élection des députés au Parlement européen.* La concomitance de deux scrutins différents permettra d'élargir l'intérêt des électeurs et de garantir une meilleure participation pour chacun de ces deux scrutins. Contrairement au calendrier électoral de 2012, qui faisait peser une très lourde contrainte sur le réseau diplomatique et consulaire en matière d'organisation de deux élections nationales à deux tours chacune, au scrutin majoritaire, le calendrier électoral ne comportera pour 2014 que deux élections à un tour chacune, au scrutin proportionnel.

III- Options alternatives à l'intervention d'une loi nouvelle

III-1- La possibilité d'atteindre les objectifs recherchés à droit constant n'est pas apparue comme une option possible.

Dans l'hypothèse où le mandat des élus de la zone B de l'AFE ne serait pas prolongé, plusieurs options et différents calendriers ont été envisagés :

- 1- Si la réforme de l'AFE et la création des conseils et conseillers consulaires était mise en œuvre avant l'expiration du mandat des conseillers à renouveler en 2013, tous les conseillers à l'Assemblée (zone A et B) verraient leur mandat prendre fin avec l'extinction de l'AFE dans sa forme actuelle et les 81 conseillers de la nouvelle Assemblée pourraient être élus, avant la fin de l'été. Pour des raisons évidentes de calendrier, ce scénario n'apparaît guère réalisable.
- 2- Si la réforme de l'AFE et la création des conseils et conseillers consulaires ne pouvait être mise en œuvre avant l'expiration du mandat des conseillers à renouveler en 2013, l'administration organiserait alors en juin 2013 un scrutin pour renouveler les conseillers de la zone B.

Ce dernier scénario pourrait déboucher sur deux alternatives:

- 2a : La loi réformant la représentation des Français de l'étranger et le corps électoral de leurs sénateurs pourrait être mise en application au deuxième semestre 2013 ou au premier semestre 2014, avant l'élection sénatoriale partielle de septembre 2014 et l'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'AFE qui serait organisée en juin 2014. Dans ce cas, le nouveau corps électoral étendu par la réforme pourrait procéder à l'élection des six sénateurs en fin de mandat. Ce calendrier présenterait l'inconvénient majeur de mettre fin, par extinction de l'AFE issue des scrutins 2009 et 2013, au mandat de la moitié des conseillers, élus un an seulement auparavant, ce qui serait très dommageable auprès de l'électorat.
- 2b : La réforme serait mise en place entre l'été 2014 et l'été 2016. L'élection des conseillers consulaires serait organisée au plus tard en juin 2016, date d'expiration du mandat des conseillers de la zone A de l'AFE. Ce calendrier présenterait l'avantage de laisser à l'administration le temps d'informer et de mettre en œuvre le nouveau dispositif. Il présenterait toutefois l'inconvénient de différer la réforme visant à mettre en place une représentation de proximité pour les Français de l'étranger, de réformer l'AFE et d'élargir le corps électoral des élections sénatoriales. En particulier, dans ce schéma, les sénateurs renouvelés en 2014, sous l'empire de la loi actuelle, ne bénéficieraient pas de l'assise électorale étendue voulue par la réforme.

III-2- A défaut de pouvoir réaliser les objectifs de la réforme à droit constant, il est donc apparu nécessaire de prolonger d'un an le mandat des conseillers AFE de la zone B, de sorte de pouvoir, dès 2014, mettre en place le dispositif des conseils consulaires, l'Assemblée des français de l'étranger dans sa nouvelle formule et le nouveau corps électoral élargi des sénateurs, juste avant leur renouvellement partiel de septembre 2014. Ce projet a également le mérite d'être intelligible et loyal tant à l'égard des électeurs, que des candidats et des élus.

IV- Consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat

L'assemblée des Français à l'étranger (AFE) a été amenée à se prononcer à deux reprises sur la question de sa réforme, à l'occasion de sa réunion en séance plénière du 3 au 8 septembre 2012, puis lors de son bureau le 14 décembre 2012.

IV-1- La question de savoir comment s'articuleront dans le temps les échéances de l'AFE, aujourd'hui prévue en 2013 (zone B) et 2016 (zone A), et la réforme du dispositif de représentation des français établis hors de France, est importante pour les élus, en particulier de l'AFE, désireux de connaître le calendrier qui leur permettra de pouvoir mener leur campagne et pour quel mandat.

IV- 2- En septembre 2012, lors sa 17^{ème} session, l'AFE a, à l'unanimité, adopté un avis sur la réforme de la représentation des Français de l'étranger, portant sur le fond de la réforme de la représentation des français établis hors de France, et non sur le calendrier.

IV-3- La Ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, Mme Conway-Mouret, a ensuite mené diverses consultations informelles sur le fond de la réforme.

IV-4- Enfin, lors du bureau de l'AFE du 14 décembre 2012, le gouvernement a présenté les grandes lignes de la réforme envisagée sur la représentation des Français établis hors de France, tant concernant les conseillers consulaires que les conseils consulaires et l'assemblée des Français de l'étranger, y compris la contrepartie du projet consistant à proroger jusqu'en juin 2014 le mandat des conseillers AFE de la zone B.

Le débat qui a suivi n'a pas abouti à l'adoption d'un nouvel avis de l'AFE, mais la question de l'allongement jusqu'en juin 2014 du mandat des conseillers AFE de la zone B n'a pas fait l'objet d'objection.

V. Impact prévisible

V.1. Evaluation des conséquences économiques, sociales et environnementales.

Le présent projet de loi, dont l'objet unique est de proroger le mandat des conseillers à l'AFE élus dans la zone Europe Levant Asie, n'emporte pas de conséquences économiques et sociales directes.

En revanche, il permettra la mise en œuvre du projet de réforme de la représentation des Français de l'étranger, dont l'une des modalités d'élection prévoit la suppression de l'envoi par l'Etat aux électeurs de la propagande électorale sur support papier, réduisant ainsi l'impact carbone de l'élection. Les nouvelles modalités d'organisation des scrutins à l'étranger intègrent en effet au maximum le principe de dématérialisation des documents et des circuits de transmission du processus électoral.

V.2. Evaluation des coûts et bénéfices financiers attendus pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées.

En l'absence de report, une élection partielle devrait être organisée en juin 2013 pour le renouvellement des conseillers élus en 2009 dans la zone B (Europe ; Levant-Asie).

Programmée à hauteur de 2,2 M€ dans la loi de finance initiale (programme 151), le coût réel de cette élection s'élèverait à 2,705 M€ répartis comme suit :

- vote électronique : 1,525 M€. La machine de vote utilisée pour les élections législatives de 2012 serait partiellement réutilisée pour l'élection AFE, en fonction des résultats d'une analyse de risques à mener.
- autres dépenses : 1,180 M€. (communication, expédition du matériel de vote aux électeurs, remboursement aux candidats, organisation des bureaux de vote).

Avec le report de ces élections à 2014, le coût des élections des conseillers consulaires (au suffrage universel direct) et des conseillers à l'AFE (au suffrage indirect) est évalué à 4,5M€ répartis comme suit :

- vote électronique : 2,8M€. Cette modalité de vote électronique nécessitera, non pas une simple adaptation de la machine utilisée en 2012 mais la passation d'un nouveau marché et la création d'une machine de vote entièrement reconstruite sur la base d'une nouvelle analyse de risques, compte tenu de la nécessité de prévoir une sécurisation et une protection du secret du vote accrue, eu égard à l'évolution rapide des techniques de piratage et d'intrusion dans les systèmes informatiques.
- Autres dépenses : 1,7 M€. Ce poste de dépense est nettement supérieur aux prévisions de 2013 du fait que l'élection concernera l'ensemble du monde et non plus seulement la zone B et que l'introduction d'un nouveau dispositif pour la représentation des Français de l'étranger requiert une communication renforcée en direction des électeurs et du public en général.

En 2016, le nouveau schéma ne comporte aucune élection, alors que le dispositif actuel, s'il était maintenu, engendrerait une dépense de 2,9M€, pour la tenue des élections du groupe A (Afrique-Amériques) de l'AFE.

Au total, le report à 2014 des élections du groupe B de l'AFE et la mise en œuvre cette année-là du nouveau dispositif de représentation des Français de l'étranger générera donc, sur le triennum 2013-2016, une économie de 1,1M€ : le coût de deux scrutins AFE zones A et B s'élèverait en effet à 2,7M€ + 2,9M€, soit 5,6M€, alors qu'une élection pour 6 ans des conseillers consulaires en 2014 représenterait une dépense de 4,5M€ (cf. tableau joint).

V.3. Evaluation des conséquences pour les services de l'Etat

Le projet de loi n'emporte pas de conséquences sur l'emploi public.

S'agissant des procédures administratives, il emporte une réelle simplification administrative en réduisant le nombre de consultations à organiser :

- en l'absence de réforme, l'administration devra organiser, en 2013, un scrutin pour le renouvellement du mandat des 76 conseillers AFE de la zone B (Europe, Levant, Asie) puis, en 2016, un second scrutin pour le renouvellement du mandat des 79 conseillers de la zone A (Amérique, Afrique) ;
- avec la réforme de la représentation sans prorogation du mandat des conseillers de la zone B, l'administration devra organiser en 2013 un scrutin pour l'élection des conseillers de la zone B, dont le mandat s'achèvera de facto dès l'année suivante avec l'extinction de l'assemblée dans sa configuration issue de la loi de 1982. En 2014, il faudra organiser un scrutin pour l'ensemble du monde pour l'élection des conseillers consulaires prévus et, au suffrage indirect, celle des conseillers à l'AFE ;
- avec la réforme et prorogation du mandat des conseillers de la zone B : l'administration n'aura à organiser qu'une seule élection pour l'ensemble du monde en 2014, allégeant d'autant la charge de travail du bureau des élections et des postes diplomatiques et consulaires.

V.4. Evaluation des effets juridiques

L'article 34 de la Constitution donne compétence au législateur pour fixer les règles concernant les « instances représentatives des Français établis hors de France ». Le législateur a déjà modifié, à plusieurs reprises, la durée de certains mandats, en vue de répondre à des objectifs d'intérêt général.

Le Conseil constitutionnel a déjà autorisé l'aménagement du déroulement de certains scrutins et de leur calendrier, à condition que cette modification soit justifiée par des considérations d'intérêt général et que les différences de traitement entre élus ou électeurs qui en résultent soient en rapport avec l'objectif de la loi.

En l'espèce, la modification apportée par le projet de loi au mandat des conseillers AFE de la zone B présente un caractère exceptionnel et transitoire, ne remettant donc pas en cause le droit des électeurs d'exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable. Comme indiqué précédemment, elle se justifie pleinement par une réforme majeure de la représentation des Français établis hors de France, et en particulier, d'une part, par le remplacement de l'actuelle Assemblée des Français de l'étranger (AFE) par une nouvelle assemblée, à la composition, au fonctionnement et aux attributions entièrement renouvelés, et d'autre part, par la création de conseillers consulaires élus :

- les Français inscrits sur la liste électorale consulaire de la zone B, qui ont élu des conseillers à l'AFE en juin 2006, pourront, dans le dispositif de réforme globale de la représentation des Français de l'étranger proposé par le gouvernement, élire, au plus tard en juin 2014 et au suffrage universel direct, des conseillers consulaires, en nombre supérieur, lesquels feront valoir leur voix pour l'élection des sénateurs. La prorogation du mandat des conseillers de l'AFE jusqu'en juin 2014 aura donc *in fine* pour effet de faciliter une plus grande démocratie locale ;
- les Français inscrits sur la liste électorale consulaire de la zone A, qui ont élu des conseillers à l'AFE en juin 2009, pourront à nouveau faire valoir leur voix pour l'élection des conseillers consulaires et des sénateurs dès 2014 ;

- la réforme de la représentation des Français de l'étranger engagée par le gouvernement conduira les électeurs à se prononcer régulièrement tous les six ans sur la désignation des conseillers consulaires qui les représenteront, tant au niveau local qu'au niveau de l'Assemblée des français de l'étranger et du Sénat.

La prorogation du mandat en cours poursuit un but d'intérêt général : elle permettra, d'une part, de satisfaire les objectifs d'intelligibilité de la loi et de loyauté de l'élection, en évitant la convocation, en 2013, d'un scrutin aux enjeux imprécis, les électeurs croyant accorder un mandat de six ans alors qu'il ne sera en réalité que d'un an, et d'autre part, de favoriser une plus forte participation électorale.

Le maintien en juin 2013 de la consultation électorale ne manquerait pas d'avoir des conséquences dommageables, et ce, que la loi sur la réforme de la représentation des Français établis hors de France soit ou non, au final, votée et promulguée.

- En effet, au moment où interviendra ce scrutin, cette réforme de fond sera, au minimum, en débat devant le Parlement. Il en résulterait une incertitude quant à la portée réelle des élections de juin 2013 et la durée des mandats à pourvoir. Une telle situation pourrait soulever des difficultés au regard des « exigences de clarté et de loyauté de l'élection », rappelées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010. Elle pourrait décourager des candidatures et susciterait vraisemblablement l'incompréhension des électeurs et, partant, une très forte abstention, non seulement en juin 2013, mais également, dans l'hypothèse où la réforme de la représentation des Français établis hors de France aboutirait, en juin 2014, compte tenu de la répétition rapprochée et peu lisible des scrutins. Les électeurs pourraient par ailleurs être amenés à aborder le scrutin comme une occasion d'exprimer leur position sur la réforme.

VI. Conditions d'application

Application dans l'espace :

Le projet de loi ne concerne que les électeurs de la zone B de l'AFE, à savoir la zone Europe - Levant - Asie et les 76 conseillers AFE qui les représentent.

Néanmoins, le projet de réforme de la représentation politique des Français de l'étranger, qui constitue la justification du présent projet de loi, a vocation à s'appliquer à l'ensemble des Français établis hors de France sans distinction.

Application dans le temps

Les effets de la loi s'épuiseront avec l'entrée en vigueur de la réforme de la représentation politique des Français de l'étranger et la tenue des deux scrutins qu'elle prévoit (élection de conseillers consulaires et de conseillers à l'AFE).

Conditions d'application à réunir :

La mise en œuvre du projet de loi nécessite une campagne de communication auprès des électeurs afin de les informer des enjeux de la prorogation du mandat des élus de la zone B et des implications de la réforme de la représentation des Français de l'étranger.

Cette campagne devra être renforcée dans chaque poste diplomatique et consulaire de la zone B (actualisation des sites internet, envoi de courriers aux électeurs, information des élus et associations représentatives des Français).

La mise en place du projet de loi ne nécessitera pas d'adaptation particulière dans les postes et à l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

ANNEXE

SCÉNARIO 1 – AFE AVEC DISPOSITIF ACTUEL :

	2013 Electeurs de la Zone B	2014	2015	2016 Electeurs de la Zone A	TOTAL
Vote électronique	1,525 M€			2,100 M€	3,625 M€
Communication, matériel, remboursements aux candidats	1,180 M€			0,800 M€	1,980 M€
TOTAL	2,705 M€	-		2,900 M€	5,605 M€

SCÉNARIO 2 – AFE NOUVEAU DISPOSITIF :

	2013	2014 Electeurs des zones A et B	2015	2016	TOTAL
Vote électronique		2,800 M€ *			2,800 M€
Communication, matériel, remboursements aux candidats		1,700 M€ **			1,700 M€
TOTAL		4,500 M€			4,500 M€

* le coût du vote électronique est très supérieur à celui prévu en cas de vote en 2013. En effet, en 2013, la machine de vote utilisée pour les législatives de 2012 sera largement réutilisée pour l'élection AFE sous réserve des adaptations requises par l'analyse de risques qui sera effectuée pour ce vote. En 2014, une machine entièrement nouvelle devra être créée par la société retenue au titre d'un appel d'offres nouveau. L'évolution rapide des techniques oblige à recourir à des protections nouvelles et renforcées pour garantir la sécurité et le secret du vote.

** l'augmentation de cette ligne par rapport à 2013 s'explique par la nécessité d'adresser un courrier à l'ensemble des électeurs des deux zones A et B alors que seuls les électeurs de la zone B étaient concernés par le scrutin de 2013