

JANVIER 2026



# LES CONSEILLERS ÉLUS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

L'OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE



## AVEC LA PARTICIPATION DE

**Jean-François Kerléo**, Vice-président de L'Observatoire de l'éthique publique, professeur agrégé de droit public à l'Université d'Aix-Marseille

**Cédric Meurant**, Membre de L'Observatoire de l'éthique publique, professeur agrégé de droit public à l'Université Savoie Mont Blanc



# Sommaire

<b>Introduction</b>	5
1. <i>Le contexte de l'intervention de l'Observatoire de l'éthique publique (OEP)</i>	7
2. <i>Le statut des conseillers des Français de l'étranger</i>	7
1. <b>Les conseils consulaires</b>	7
A. <b>Élection des conseillers des Français de l'étranger</b>	8
B. <b>Attributions consultatives</b>	8
C. <b>Composition du conseil consulaire</b>	10
D. <b>Fonctionnement du conseil consulaire</b>	11
E. <b>Statut des conseillers consulaires</b>	12
2. <b>L'Assemblée des Français de l'étranger</b>	13
A. <b>Composition</b>	13
B. <b>Élection des membres de l'AFE</b>	14
C. <b>Attributions consultatives</b>	14
3. <i>Les raisons de ce Livre blanc</i>	15
4. <i>La double ambition de ce Livre blanc</i>	16
<b>Partie 1. Renforcer les pouvoirs de l'AFE</b>	19
<b>Partie 2. La campagne électorale</b>	23
<b>Partie 3. Le statut du conseiller des Français de l'étranger et des élus de l'Assemblée</b>	27
<b>Partie 4. La prise de fonction</b>	31
<b>Partie 5. L'exercice des fonctions</b>	33
<b>Partie 6. La fin du mandat</b>	36
<b>Conclusion</b>	37
<b>Propositions</b>	40



## Introduction

De prime abord, il peut paraître étonnant que les Français qui, après avoir émigré et élu domicile dans un autre État, puissent être représentés auprès de l'administration française, voire au sein d'une assemblée consultative auprès du ministre des Affaires étrangères.

Théoriquement, seuls les Français résidant sur le territoire français devraient être titulaires de droits politiques, à commencer par le droit d'être représentés<sup>1</sup>. Les lois adoptées par les organes politiques ont effectivement vocation à s'appliquer en France en vertu du principe traditionnel de territorialité des lois. Puisque les expatriés ne résident pas en France, ils ne devraient pas pouvoir être associés à la confection des lois qui s'appliquent en France. En effet, « est-il concevable de permettre à l'expatrié de s'exprimer, par le vote, sur une politique dont il ne subira pas les effets ? »<sup>2</sup>. D'ailleurs, c'est cette idée qui a été défendue en France par les révolutionnaires français à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Ainsi, l'article 4 de la légendaire – car inappliquée – Constitution jacobine du 24 juin 1793 octroyait les droits civiques aux étrangers qui, parmi d'autres conditions, étaient domiciliés en France. Dans une veine similaire, l'article 15 de la Constitution directoriale du 5 fructidor An III précisait que « tout citoyen qui aura résidé sept années consécutives hors du territoire de la République, sans mission ou autorisation donnée au nom de la nation, est réputé étranger ».

Cette conception territoriale de la citoyenneté se retrouve à l'étranger. Ainsi, les Britanniques expatriés depuis plus de 15 ans n'ont pas le droit de voter, comme l'ont souligné les débats sur ce sujet à l'occasion du Brexit. De même, jusqu'en 2019 et une décision de la Cour suprême du Canada<sup>3</sup>, les Canadiens expatriés depuis plus de 5 ans n'avaient pas le droit de vote aux élections fédérales<sup>4</sup>. Auparavant, cette juridiction qualifiait la résidence « d'attribut fondamental » du droit de voter<sup>5</sup>, et ce pour que « les électeurs maintiennent un certain lien actuel avec leurs collectivités »<sup>6</sup>.

Toutefois, cette conception territoriale de la représentation n'est plus en vogue pour au moins trois raisons.

En premier lieu, les expatriés français sont particulièrement nombreux. Ainsi, 1 741 942 Français étaient inscrits sur le Registre des Français établis hors de France au 31 décembre 2024. Et, de l'aveu même du ministère des Affaires étrangères, ce chiffre est probablement sous-estimé. En effet, l'inscription sur ce registre est purement volontaire<sup>7</sup> et constitue une simple « mesure d'information »<sup>8</sup>. Autrement dit, nombre d'émigrés français vivent probablement à l'étranger sans être inscrits sur ce registre. Le ministère évalue d'ailleurs la communauté française des expatriés à près de 2, 5 millions de personnes. En l'état, les Français de l'étranger résident principalement dans les autres pays occidentaux.

---

<sup>1</sup> Dès lors que, à l'exception de la citoyenneté européenne (art. 88-3 de la Constitution – et encore : il faut avoir la nationalité d'un État-membre de l'Union européenne pour être citoyen européen), nationalité et citoyenneté entretiennent encore des rapports étroits.

<sup>2</sup> J. Arlettaz, « La dynamique constitutionnelle de la citoyenneté inclusive en droit comparé », *Revue des droits de l'homme* 2022, n° 22.

<sup>3</sup> Cour suprême du Canada, 11 janv. 2019, *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1 (CanLII), [2019] 1 RCS 3, n° 36645.

<sup>4</sup> Sur ces aspects : J. Arlettaz, *loc. cit.*

<sup>5</sup> Cour suprême du Canada, 25 oct. 2012, *Opitz c. Wrzesnewskyj*, 2012 CSC 55, [2012] 3 R.C.S. 76, §. 32.

<sup>6</sup> *Juges Côté et Brown, opinion dissidente*, §. 151, sous Cour suprême du Canada, 11 janv. 2019, *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1 (CanLII), [2019] 1 RCS 3, n° 36645.

<sup>7</sup> Art. 2 du décret n° 2003-1377 du 31 déc. 2003 relatif à l'inscription des Français établis hors de France.

<sup>8</sup> Art. 3 du décret n° 2003-1377 du 31 déc. 2003.

Par exemple, au moins 171 884 Français résident en Suisse, 159 357 vivent aux États-Unis, 141 065 au Royaume-Uni, 123 226 en Belgique, 118 772 au Canada, etc. Par ailleurs, la plupart des expatriés résident à l'étranger depuis plus de cinq ans. En outre, la proportion de Français vivant à l'étranger a tendance à augmenter ces dernières années (par rapport à 2023, le ministère a observé en 2024 une croissance de 2,8 % des inscrits au Registre)<sup>9</sup>.

En deuxième lieu, la France présente la particularité historique d'entretenir un réseau diplomatique et consulaire particulièrement dense. Il s'agit même du troisième réseau au monde et du « premier réseau consulaire d'Europe, si on le rapporte au nombre de ses citoyens vivant à l'étranger »<sup>10</sup>. Ainsi, la France compte 160 ambassades et 89 consulats généraux de par le monde. Un tel réseau est évidemment au service d'une « diplomatie consulaire »<sup>11</sup> d'influence particulièrement active. Il a effectivement pour mission de représenter la France, de défendre et de promouvoir ses intérêts ainsi que les intérêts commerciaux des entreprises « françaises ». Mais il a aussi pour tâche de diffuser la culture française et la francophonie et, plus prosaïquement, d'administrer et de protéger les Français expatriés. En effet, les consulats français doivent recenser et porter assistance à tous les Français présents dans la circonscription consulaire. Il assure également le service public de l'état-civil en délivrant des pièces d'identité et des passeports au Français. Il incombe également aux consulats d'organiser les élections françaises à l'étranger.

Enfin, le consulat exerce la protection consulaire à l'égard des ressortissants français qui connaîtraient des difficultés avec les autorités locales. Finalement, le réseau diplomatique et consulaire français est le référent de la communauté française à l'étranger. Occupant une place centrale, il participe à la structuration de cette diaspora française.

En troisième et dernier lieu, les lois françaises ont parfois une portée extraterritoriale. En effet, et à l'instar de lois émises par des États étrangers<sup>12</sup>, la loi française peut déborder le territoire français et régir des personnes, des biens ou des actes respectivement situés ou réalisés en dehors de son territoire<sup>13</sup>. Ainsi, les Français établis à l'étranger peuvent continuer à être régis par des lois françaises. Pour ne citer qu'un exemple, les services publics proposés par les consulats français appliquent en principe à l'étranger la réglementation française.

Par conséquent, et pour toutes ces raisons, les expatriés français peuvent prétendre à une représentation politique. Ainsi, et à rebours de la conception traditionnelle, la loi avait autorisé dès 1913 les militaires français se trouvant à l'étranger à s'inscrire sur les listes électorales<sup>14</sup>. De même, trois représentants des Français de l'étranger siégeaient à compter de 1948 au sein du Conseil de la République sous la IV<sup>e</sup> République<sup>15</sup>. C'est ce qu'organisent aujourd'hui les règles françaises en prévoyant l'élection de conseillers des Français de l'étranger (anciennement conseillers consulaires), des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), ou encore des députés et des sénateurs de l'étranger.

---

<sup>9</sup> Sur ces chiffres : [https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/l-action-consulaire-missions-chiffres-cles/la-communaute-francaise-a-l-etranger-en-chiffres/#sommaire\\_1](https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/l-action-consulaire-missions-chiffres-cles/la-communaute-francaise-a-l-etranger-en-chiffres/#sommaire_1)

<sup>10</sup> Ch. Lequesne, *Le diplomate et les Français de l'étranger*, SciencePo, 2024, p. 48.

<sup>11</sup> *Ibid*, pp. 13 et s.

<sup>12</sup> On pense évidemment aux États-Unis d'Amérique. Par ex. le Foreign Account Tax Compliance Act (FACTA). Sur les problèmes posés par cette loi américaine en France : Conseil d'État, Ass., 19 juill. 2019, Assoc. des Américains accidentels, n° 424216, Lebon p. 518. Sur ce sujet : R. Bismuth, « L'extraterritorialité du FACTA et le problème des "Américains accidentels" », *JDI* 2017, n° 4, p. 1197.

<sup>13</sup> *Cour permanente de justice internationale*, 7 sept. 1927, France c/ Turquie, « Affaire du Lotus », série A, n° 10.

<sup>14</sup> Art. 2 loi du 29 juillet 1913 ayant pour objet d'assurer le secret et la liberté de vote ainsi que la sincérité des opérations électorales. Sur ce sujet : É. Fraysse, « Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. » *Retour(s) sur la révision constitutionnelle de 2008*, *RFDC* 2022, p. 17.

<sup>15</sup> Art. 59 loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948 relative à l'élection des conseillers de la République.

Toutefois, une telle représentation, qui dispose d'un statut juridique parfois ambiguë, parfois incomplet, peut, dans certaines hypothèses, poser des problèmes éthiques et déontologiques.

### *1. Le contexte de l'intervention de l'Observatoire de l'Éthique publique (OEP)*

L'OEP a été contacté à l'automne 2024 par un groupe de travail constitué d'élus à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). Ce groupe de travail, présidé par Madame Gaëlle Lecomte, élue au sein de l'AFE depuis 2021, est consacré à la transparence et à l'éthique au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger. Il a été constitué après la tenue d'une conférence en mars 2024 proposée aux élus de l'AFE au cours de laquelle ces derniers ont identifié nombre de risques déontologiques ou éthiques dans leurs circonscriptions respectives. Ce groupe de travail est transpartisan : il comprend au moins un élu de chaque groupe politique de l'AFE. Il a pour ambition, dans un premier temps, de cartographier les risques déontologiques auxquels sont exposés les élus des Français de l'étranger ; dans un second temps de formuler des propositions et des recommandations pour éviter la réalisation de ces risques.

C'est dans cette perspective que le groupe de travail s'est rapproché de l'OEP. Il a été convenu que l'OEP assurerait ce travail d'identification des risques et la formulation des bonnes pratiques et autres recommandations avec l'appui du groupe de travail. Ce travail commun a pu s'appuyer sur l'expérience des membres du groupe de travail, mais aussi sur les réponses apportées à un questionnaire diffusé

### *2. Le statut des conseillers des Français de l'étranger*

Les Français de l'étranger peuvent être représentés au sein de plusieurs organes. D'abord, les Français de l'étranger sont, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008<sup>17</sup>, représentés de manière générale au Sénat et à l'Assemblée nationale par, respectivement, 12 sénateurs<sup>16</sup> et 11 députés. Ensuite, les expatriés peuvent être spécifiquement représentés au sein de deux séries d'organes<sup>18</sup> : les conseils consulaires et l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). Ce n'est pas une exception française : par exemple, les Italiens expatriés sont représentés au sein du Conseil général des Italiens de l'étranger tandis que les Portugais vivant hors de leur pays sont représentés au sein du Conseil des communautés du Portugal.

**1. Les conseils consulaires.** En premier lieu, les Français de l'étranger peuvent être représentés au sein de conseils consulaires dont le statut est aujourd'hui organisé par la loi Conway-Mouret n° 2013-659 du 22 juill. 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, ainsi que par le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger<sup>19</sup>. Si ces conseils, qui sont placés auprès de chaque ambassade et de chaque poste consulaire, présentent une nature administrative, ils symbolisent une administration élective qui, si elle était en vogue dans les premières années de la Révolution<sup>20</sup>, fait aujourd'hui figure d'exception.

---

<sup>16</sup> C'était déjà le cas avant : art. 59 loi n° 48-1471 du 23 septembre 1948 relative à l'élection des conseillers de la République.

<sup>17</sup> Dernier alinéa de l'article 24 de la Constitution : « Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. ». V. à ce sujet l'ord. n° 2009-936 du 29 juill. 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France.

<sup>18</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

<sup>19</sup> V. aussi le Guide des élus et du conseil consulaire élaboré par le ministère des Affaires étrangères en sept. 2022.

<sup>20</sup> L'Assemblée constituante a instauré des administrations élues qui perdurèrent jusqu'à la loi du 28 pluviôse an VIII. Sur cette évolution : G. Bigot, *L'administration française*, 2<sup>e</sup> éd., Lexisnexis, t. 1, 2014, pp. 15-179

**A. Élection des conseillers des Français de l'étranger.** Les conseillers des Français de l'étranger, qui siègent au sein du conseil consulaire et qui ont pour mission générale de représenter les expatriés français auprès des consulats et ambassades français, sont élus au suffrage universel direct pour six ans et pour, au plus, trois mandats consécutifs<sup>21</sup>. On compte aujourd'hui 442 conseillers des Français de l'étranger. Le mode de scrutin varie selon les circonscriptions électorales déterminées par un arrêté du ministre des Affaires étrangères<sup>22</sup>. En effet, cet arrêté fixe le ressort géographique de cette circonscription et, par conséquent, le nombre de conseillers consulaires à élire qui varie en fonction de la population française dans la circonscription<sup>23</sup>. Ainsi, lorsqu'un seul siège est à pourvoir, l'élection a lieu au scrutin uninominal majoritaire à un tour ; lorsque plusieurs sièges sont à pourvoir, l'élection a lieu au scrutin de liste à un tour, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation<sup>24</sup>.

Pour être éligible à l'élection consulaire, il faut être Français et inscrit sur l'une « des listes électorales consulaires de la circonscription électorale dans laquelle ils se présentent »<sup>25</sup>. Là encore, sont inéligibles les chefs de mission diplomatique et les chefs de poste consulaire dans aucune circonscription et, seulement dans les circonscriptions où ils exercent, les adjoints des chefs de mission diplomatique et des chefs de poste consulaire ; les chefs de missions militaires et des services civils placés auprès d'eux, ainsi que leurs adjoints, les fonctionnaires consulaires honoraires, et les officiers exerçant un commandement dans la circonscription<sup>26</sup>.

Ici aussi, durant la campagne, le financement par une personne morale – y compris étrangère – est en principe interdit<sup>27</sup>.

**B. Attributions consultatives.** Ces conseils consulaires ont un rôle purement consultatif. Si les avis qu'ils rendent ne lient pas leurs destinataires, ils peuvent exercer sur ces derniers une influence sur l'exercice de leurs compétences. Tout d'abord, ils sont chargés « de formuler des avis sur les questions consulaires ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis dans la circonscription »<sup>28</sup>. Ils peuvent en outre « être consultés sur toute question concernant les Français établis dans la circonscription 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 »<sup>29</sup>.

Surtout, le conseil consulaire est obligatoirement saisi pour avis dans trois hypothèses distinctes.

---

<sup>21</sup> Art. 14 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013. Sur les règles électorales : décret n° 2014-290 du 4 mars 2014 portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de France.

<sup>22</sup> Sur ces circonscriptions, V. les tableaux annexés au décret n° 2014-290 du 4 mars 2014, préc. Sur le nombre de conseillers à élire par circonscription : arrêté du 21 janv. 2014 fixant le nombre de conseillers des Français de l'étranger et de délégués consulaires à élire.

<sup>23</sup> Art. 25 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013. Ces dispositions fixent des seuils de population.

<sup>24</sup> Art. 26 et 27 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>25</sup> Art. 16 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>26</sup> Art. 17 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>27</sup> Art. 24 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>28</sup> Art. 3 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>29</sup> Art. 3 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.



**Premièrement**, le conseil consulaire en format « Soutien du tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE)<sup>30</sup> » est saisi des demandes et projets, d'une part, de subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité ; d'autre part, d'attribution d'allocations ou de secours aux Français âgés, handicapés ou indigents, régulièrement inscrits au registre des Français établis hors de France<sup>31</sup>.

**Deuxièmement**, le conseil consulaire « est saisi pour avis des projets de répartition des crédits et moyens destinés à favoriser l'emploi et la formation professionnelle des Français de la circonscription ». Pour ce faire, il « reçoit périodiquement des informations concernant l'implantation locale des entreprises françaises ou de leurs filiales et leur activité. Il est informé des dispositifs d'aide prévus par la législation et la réglementation françaises. Il émet toute proposition tendant à améliorer la situation professionnelle des Français établis dans la ou les circonscriptions consulaires relevant de sa compétence et leur réinsertion en France »<sup>32</sup>.

Ces deux premières hypothèses symbolisent la « projection extraterritoriale de l'État-providence » qui n'est pas anodine, et notamment d'un point de vue budgétaire. Ainsi, les crédits consacrés à ces dépenses de transfert s'élèvent pour l'État à 15 millions d'euros. D'ailleurs, la procédure d'attribution de ces aides, qui est prudemment consultative et qui laisse décisionnaire le consul<sup>33</sup>, peut causer des tensions entre les conseillers consulaires et les consuls, notamment lorsque les avis ne sont pas suivis<sup>34</sup>.

**Troisièmement**, le conseil consulaire en format « Enseignement français à l'étranger – bourse scolaire »<sup>35</sup> exerce les attributions confiées aux commissions locales prévues à l'article D. 531-45 du code de l'éducation. Ainsi, il propose l'attribution des bourses scolaires accordées par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)<sup>36</sup> aux enfants de nationalité française scolarisés dans les écoles et les établissements d'enseignement français à l'étranger<sup>37</sup>. Après la proposition du conseil consulaire, un avis est délivré par une commission nationale avant que l'Agence ne décide de l'octroi ou non de cette aide financière<sup>38</sup>. L'attribution de ces bourses représente un enjeu important pour les expatriés : elle peut couvrir tout ou partie des frais de scolarité, bénéficiait en 2021 à 24 864 sur 119 371 élèves, soit 20,83 %, et représentait près de 115 millions d'euros de dépenses pour l'État. Là encore, la procédure d'attribution, qui est purement consultative, peut causer des tensions entre les conseillers consulaires et les consuls<sup>39</sup>.

Par ailleurs, le conseil consulaire « est informé de la situation locale et des risques spécifiques auxquels pourrait être exposée la communauté française ainsi que du plan de sécurité de l'ambassade ou du poste consulaire, sous réserve des informations dont la divulgation porterait atteinte au secret de la défense nationale, à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes »<sup>40</sup>.

---

<sup>30</sup> V. à cet égard le « Guide du participant au conseil consulaire. Soutien du tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE) » élaboré par le ministère des Affaires étrangères.

<sup>31</sup> Art. 2 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc. Il faut relever que les expatriés français peuvent – ce n'est pas obligatoire – souscrire une assurance sociale auprès de la Caisse des Français de l'étranger (CFE).

<sup>32</sup> Art. 3 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>33</sup> D. 762-5 CSS.

<sup>34</sup> Ch. Lequesne, *Le diplomate et les Français de l'étranger*, SciencePo, 2024, pp. 113-126.

<sup>35</sup> V. à ce sujet l'instruction spécifique de l'AEFE sur les bourses scolaires au bénéfice des enfants français résidant à l'étranger, 4 avril 2024, pp. 33-39.

<sup>36</sup> Art. 4 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>37</sup> L. 452-2 5° C. éduc. V. l'arrêté du 6 juin 2024 fixant la liste des écoles et des établissements d'enseignement français à l'étranger homologués.

<sup>38</sup> D. 531-45 C. éduc.

<sup>39</sup> Ch. Lequesne, *Le diplomate et les Français de l'étranger*, SciencePo, 2024, pp. 109-110.

<sup>40</sup> Art. 5 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

**C. Composition du conseil consulaire.** Les conseils consulaires sont présidés par un président. Si celui-ci était jusqu'en 2021 l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire<sup>41</sup>, il est à présent élu pour trois ans parmi les conseillers des Français de l'étranger élus. Ce président, qui peut parrainer un candidat à l'élection présidentielle française<sup>42</sup>, peut en outre désigner « pour le remplacer un autre élu de la circonscription ». À noter que le président du conseil consulaire assure également la présidence des commissions de contrôle des listes électorales consulaires entrant dans le périmètre de compétence territoriale du conseil qu'il préside<sup>43</sup>.

Par ailleurs, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire assure à présent les fonctions de rapporteur général du conseil consulaire. Il peut se faire représenter. Il doit en outre présenter au conseil consulaire un rapport annuel « sur la situation de la circonscription consulaire et faisant l'état des lieux des actions menées dans les domaines de compétences du conseil consulaire »<sup>44</sup>. Cette présentation est suivie d'un débat et peut donner lieu à un avis<sup>45</sup>.

Pour le reste, le conseil consulaire est composé de deux catégories distinctes de membres.

**En premier lieu,** il est composé des conseillers des Français de l'étranger (ou conseillers consulaires) qui ont voix délibérative. Ils sont en effet « membres de droit du ou des conseils consulaires constitués dans la circonscription électorale dans le ressort de laquelle ils ont été élus »<sup>46</sup>.

Autrement dit, ils peuvent être membres de plusieurs conseils consulaires s'il existe plusieurs consulats ou ambassades dans la circonscription où ils ont été élus.

**En second lieu,** le conseil consulaire est, selon les attributions qu'il exerce, composé en sus de différentes personnes qui ont, en principe, voix consultative<sup>47</sup>. **D'abord,** et « sous réserve que ces emplois ou fonctions existent localement », lorsque le conseil consulaire siège en format « Soutien du tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE), participent au conseil consulaire : le conseiller social du poste ; le médecin-conseil du poste ; l'assistant social du poste ; le ou les administrateurs de la Caisse des Français de l'étranger résidant dans la circonscription consulaire ; les représentants des institutions ou associations françaises exerçant localement des activités à caractère social en faveur des ressortissants français (ils sont désignés par l'ambassadeur ou le chef de poste) ; le représentant de chacune des associations nationales représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription.

---

<sup>41</sup> Art. 3 de la loi n° 2013-569 du 22 juill. 2013 dans sa version antérieure à l'art. 111 de la loi n° 2019-1461 du 27 déc. 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>42</sup> Art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

<sup>43</sup> Art. 8 loi organique n°76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République ; art. 3 décret n°2005-1313 du 22 décembre 2005 portant application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

<sup>44</sup> Sur ces éléments : art. 3 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>45</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>46</sup> Art. 3 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>47</sup> Art. 6 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

**Ensuite**, pour l'exercice de ses attributions relatives au travail, à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'apprentissage des Français résidant dans la ou les circonscriptions consulaires relevant de sa compétence, siègent au sein du conseil consulaire : « le conseiller social du poste, ou son représentant ; le chef du service économique, ou son représentant ; le directeur de la mission économique UbiFrance, Agence française pour le développement international des entreprises – aujourd'hui Business France<sup>48</sup> –, ou son représentant ; les représentants des associations ou organismes jouant localement un rôle en matière d'insertion professionnelle, notamment la chambre de commerce (ils sont désignés par l'ambassadeur ou le chef de poste) ; le représentant de chacune des associations nationales représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription.

**De plus**, lorsque le conseil consulaire se réunit en format « Enseignement français à l'étranger – bourse scolaire », siègent au sein du conseil consulaire : le conseiller ou l'attaché de coopération et d'action culturelle du poste, ou son représentant ; le chef de chaque établissement d'enseignement concerné, ou son représentant ; des représentants des organisations syndicales représentatives, dans un au moins des établissements concernés, des personnels enseignants ; des représentants des associations représentatives, dans un au moins des établissements concernés, des parents d'élèves ; le représentant de chacune des associations nationales représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription (il est désigné par l'ambassadeur ou le chef de poste). Il faut souligner que toutes ces personnes ont à l'exception du conseiller de coopération du poste, voix délibérative<sup>49</sup>.

**Enfin**, pour « l'exercice de ses attributions relatives à la sécurité de la communauté française établie dans la ou les circonscriptions consulaires relevant de sa compétence », le conseil consulaire comprend « l'attaché de défense du poste, ou son représentant ; l'attaché de sécurité intérieure du poste, ou son représentant ; le médecin-conseil du poste »<sup>50</sup>.

Par ailleurs, un secrétaire désigné par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire assiste aux réunions du conseil consulaire et en rédige le procès-verbal.

#### **D. Fonctionnement du conseil consulaire.**

Le conseil consulaire doit se réunir au moins deux fois par an sur convocation de son président qui en fixe l'ordre du jour. Par ailleurs, si plus de la moitié des membres élus du conseil consulaire souhaitent qu'une question relevant de la compétence du conseil consulaire soit inscrite à l'ordre du jour, le président fait droit à cette demande<sup>51</sup>. L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire est destinataire de tous les ordres du jour. Il peut demander la convocation d'un conseil, l'inscription d'un point à l'ordre du jour, ainsi que l'invitation d'une personne qualifiée<sup>52</sup>. En outre, il fait état, s'il y a lieu, des travaux des services consulaires préalables aux séances, notamment ceux relatifs aux demandes dont il est saisi.

La convocation du conseil consulaire, qui peut être électronique, doit en principe intervenir 21 jours avant la réunion. Elle doit préciser la ou les formations (V. supra B. Attributions consultatives) dans lesquelles le conseil consulaire est convoqué ainsi que le lieu où se tiendra sa réunion. Les documents nécessaires à l'examen des affaires inscrites à l'ordre du jour sont également joints. Néanmoins les « dossiers individuels et ceux dont la diffusion pourrait porter atteinte à la sécurité des biens ou des personnes ne peuvent être consultés que sur place »<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Ord. n° 2014-1555 du 22 décembre 2014 portant fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux et d'UBIFRANCE, Agence française pour le développement international des entreprises.

<sup>49</sup> Art. 6 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>50</sup> Sur tous ces éléments : art. 7 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>51</sup> Art. 9 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>52</sup> Sur ce point : art. 8 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>53</sup> Art. 11 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

En outre, le conseil consulaire peut se dérouler en conférence audiovisuelle, voire téléphonique<sup>54</sup>. Le conseil consulaire délibère après avoir entendu les personnes invitées et les personnes ayant voix consultative. Le vote a lieu à mains levées et, si un membre à voix délibérative le réclame, à bulletins secrets. Conformément à la théorie du conseiller intéressé, « les membres du conseil consulaire ne peuvent prendre part aux débats et aux délibérations lorsqu'eux-mêmes ou la personne morale qu'ils représentent ont un intérêt à l'affaire qui en est l'objet ». Le quorum du conseil est atteint « lorsque la moitié au moins des membres composant le conseil consulaire avec voix délibérative sont présents »<sup>55</sup>. Si le conseil consulaire n'a pas rendu d'avis exprès, il est implicitement réputé avoir rendu son avis dans un délai de 7 jours après sa saisine.

Chaque délibération donne lieu à un procès-verbal qui est dressé par le secrétaire. Il mentionne le nom et la qualité des membres présents ou représentés, les questions traitées au cours de la réunion et le sens de chacun des avis. Il précise également si le conseil s'est tenu physiquement ou de manière dématérialisée. De plus, tout membre élu du conseil consulaire peut demander à ce qu'il soit fait mention au procès-verbal de son désaccord avec l'avis rendu. Enfin, une annexe du procès-verbal précise les raisons pour lesquelles l'autorité administrative a décidé de ne pas suivre les avis émis par le conseil consulaire. Ce procès-verbal est signé par le président et les membres ayant voix délibérative, puis adressé à l'ensemble des membres composant le conseil consulaire ainsi qu'au ministre des affaires étrangères. Ce procès-verbal est un document administratif communicable et il est publié sur le site internet de l'Ambassade ou du poste consulaire.

En outre, « sont annexées au procès-verbal, le cas échéant, les motivations de l'administration, lorsque des décisions de refus en lien avec l'attribution d'un droit ont été prises contre l'avis du conseil consulaire »<sup>56</sup>. L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire contresigne le procès-verbal et peut y faire porter mention de son avis. Il procède à la publication du procès-verbal sur le site internet de l'ambassade ou du poste consulaire<sup>57</sup>.

**E. Statut des conseillers consulaires.** Le statut de conseiller des Français de l'étranger est fixé par un décret en Conseil d'État<sup>58</sup>. Ainsi, ces fonctions de conseiller sont bénévoles<sup>59</sup>. Mais dès lors qu'un conseiller est amené à se déplacer dans sa circonscription qui peut être plus ou moins étendue, les conseillers des Français de l'étranger « perçoivent une indemnité semestrielle destinée à couvrir forfaitairement les frais exposés lors de l'exercice de leur mandat. » et dont le montant varie en fonction de la circonscription<sup>60</sup>. Le versement de cette indemnité est subordonné à la participation du conseiller aux réunions auxquelles il est convoqué. Les conseillers des Français de l'étranger ont également droit à « une allocation annuelle destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat »<sup>61</sup>. Ils ont également le droit à une formation complémentaire dans leurs domaines de compétence<sup>62</sup>. En outre, ils ont le droit d'obtenir de l'ambassadeur ou des chefs de postes consulaires « l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission »<sup>63</sup>. Les conseillers des Français de l'étranger sont invités à toutes les manifestations publiques organisées par l'ambassade ou le consulat auxquelles une représentation de la communauté française expatriée est nécessaire<sup>64</sup>.

<sup>54</sup> Art. 12 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>55</sup> Sur ces éléments : art. 14 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>56</sup> Art. 3 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>57</sup> Art. 6 bis du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>58</sup> Art. 13 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013

<sup>59</sup> Art. 19 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>60</sup> Art. 20 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc. V. le tableau n° 1 annexé à ce décret.

<sup>61</sup> Art. 24 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>62</sup> Art. 36 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>63</sup> Art. 25 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>64</sup> Art. 26 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

S'ils peuvent porter un insigne lors de cérémonies publiques ou utiliser un timbre ad hoc dans leurs communications et correspondances officielles, ils ont l'interdiction de « s'immiscer dans la conduite des relations extérieures de la France ou d'exercer leur mandat dans des conditions de nature à créer dans l'esprit du public ou des autorités de l'État de résidence une confusion avec l'exercice des prérogatives réservées aux agents diplomatiques et consulaires »<sup>65</sup>. Pareille prohibition doit permettre d'éviter la concurrence qui peut exister entre l'agent nommé par l'État – l'ambassadeur ou le consul – et l'élu – le conseiller consulaire ici.

## 2. L'Assemblée des Français de l'étranger.

En second lieu, les Français de l'étranger peuvent être représentés au sein de l'AFE dont le statut est aujourd'hui organisé par la loi Conway-Mouret n° 2013-659 du 22 juill. 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France<sup>66</sup> à l'occasion de laquelle le ministère des Affaires étrangères s'est d'ailleurs interrogé sur la pérennité de cette institution qu'il finance, dans un contexte où ses crédits sont continuellement diminués<sup>67</sup>. Si l'Assemblée a une nature administrative, son évolution historique, qui n'est pas encore aboutie, tend à en faire progressivement une chambre politique<sup>68</sup>, comme l'illustre son évolution. Ainsi, cette assemblée s'appelait jusqu'en 2004<sup>69</sup> le « Conseil supérieur des Français de l'étranger » (CSFE) qui avait auparavant été créé en 1948<sup>70</sup>.

L'exposé des motifs de la proposition de loi qui allait donner naissance à la loi du 9 août 2004 soulignait d'ailleurs qu'il fallait « marquer l'évolution du CSFE et son affirmation croissante comme assemblée d'élus » en le baptisant « Assemblée des Français de l'étranger ». Pour autant, cette Assemblée demeure – et doit demeurer – purement consultative. Elle « se réunit à l'initiative conjointe du ministre des affaires étrangères et de son président » au moins deux fois par an<sup>71</sup>. Son organisation et son fonctionnement sont fixés par un règlement intérieur<sup>72</sup> dont la dernière version date du 14 mars 2022.

**A. Composition.** L'AFE, qui comprend 90 membres, élit à la majorité absolue de ses membres son président pour une durée de six ans<sup>73</sup>. Cette assemblée, qui dispose d'un bureau composé du président, de deux vice-présidents et de six membres élus qui est habilitée à se prononcer sur les questions relevant de la compétence de l'AFE dans l'intervalle de ses réunions<sup>74</sup>, peut « constituer en son sein un maximum de six commissions »<sup>75</sup>. En outre, les membres de l'AFE sont affiliés à des groupes politiques et, souvent, à d'aussi puissantes qu'anciennes associations de Français de l'étranger. On pense par exemple à l'Union des Français de l'étranger (UFE), créée en 1925 ou à Français du monde – Association démocratique des Français de l'étranger (AFDE), créée en 1980. En l'absence d'administration pérenne, ces derniers travaillent seuls et, contrairement à l'Assemblée nationale et au Sénat, ne peuvent compter sur l'aide précieuse des administrateurs.

---

<sup>65</sup> Art. 27 et 28 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>66</sup> V. auparavant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger, abrogée par la loi de juill. 2013.

<sup>67</sup> Ch. Lequesne, *Le diplomate et les Français de l'étranger*, SciencePo, 2024, p. 58.

<sup>68</sup> Si tant est qu'une telle distinction soit opérante. Sur ce sujet : B. Dugeron, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, 2011, pp. 430 et s.

<sup>69</sup> Loi n° 2004-805 du 9 août 2004 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

<sup>70</sup> Décret n° 48-1090 du 7 juill. 1948

<sup>71</sup> Art. 9 de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>72</sup> Art. 8 de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013. Il est un acte administratif puisqu'il peut être déféré au tribunal administratif. V. aussi l'art. 29 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014 relatif aux conseils consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger.

<sup>73</sup> Art. 30 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014.

<sup>74</sup> Art. 32 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014.

<sup>75</sup> Art. 31 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014.

**B. Élection des membres de l'AFE.** Les 90 membres de l'AFE sont élus pour six ans au suffrage universel depuis 1982<sup>76</sup> mais dans la limite de trois mandats (la gauche qui venait de conquérir le pouvoir se méfiait de la diaspora française qui avait majoritairement voté pour Valéry Giscard d'Estaing<sup>77</sup>). Ils sont élus par les conseillers des Français de l'étranger dans le mois qui suit l'élection de ces derniers<sup>78</sup>. Les conseillers de l'AFE éligibles sont les conseillers des Français de l'étranger élus<sup>79</sup>. Néanmoins, sont inéligibles les chefs de mission diplomatique et les chefs de poste consulaire dans aucune circonscription et, seulement dans les circonscriptions où ils exercent, les adjoints des chefs de mission diplomatique et des chefs de poste consulaire ; les chefs de missions militaires et des services civils placés auprès d'eux, ainsi que leurs adjoints, les fonctionnaires consulaires honoraires, et les officiers exerçant un commandement dans la circonscription<sup>80</sup>. L'élection s'opère au moyen d'un scrutin proportionnel à la plus forte moyenne de liste à un tour<sup>81</sup>. Durant la campagne, le financement par une personne morale – y compris étrangère – est en principe prohibé<sup>82</sup>.

**C. Attributions consultatives.** L'AFE est titulaire de différentes compétences purement consultatives. Si ses avis ne lient pas leurs destinataires, ils peuvent exercer une influence sur l'exercice par ces derniers de leurs compétences. Ainsi, elle est destinataire chaque année d'un rapport préparé par le Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France et les politiques conduites à leur égard.

Ce rapport porte spécialement sur l'enseignement français, y compris l'enseignement bilingue francophone, à l'étranger ; la protection sociale et l'action sociale ; les violences conjugales concernant les Français établis hors de France ; la formation professionnelle et l'apprentissage ; la sécurité des Français établis hors de France ; le soutien à l'entrepreneuriat des Français établis hors de France et les actions menées pour favoriser la diffusion commerciale des produits fabriqués en France ; l'administration des Français établis hors de France ; les conventions internationales relatives à ces sujets ou ayant trait au droit de la famille ainsi qu'à la prévention des doubles impositions. Ce rapport est débattu au sein de l'AFE en présence du Gouvernement, représenté par le ministre des Affaires étrangères, et peut donner lieu à un avis de l'AFE<sup>83</sup>.

En outre, l'AFE peut faire part au Gouvernement de ses observations sur les dispositions des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale qui concernent les expatriés<sup>84</sup>. De manière plus générale, l'AFE peut être consultée par le Gouvernement, le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat 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. Ces questions sont alors prioritairement inscrites à l'ordre du jour de l'AFE : « elles sont transmises par le Gouvernement, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat au président de l'Assemblée des Français de l'étranger »<sup>85</sup>.

---

<sup>76</sup> Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.

<sup>77</sup> Ch. Lequesne, *Le diplomate et les Français de l'étranger*, SciencePo, 2024, p. 57.

<sup>78</sup> Art. 14 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013. décret n° 2014-290 du 4 mars 2014 portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de France.

<sup>79</sup> Art. 16 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>80</sup> Art. 17 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>81</sup> Art. 33 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>82</sup> Art. 24 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>83</sup> Art. 10 de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>84</sup> Art. 11 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>85</sup> Art. 33 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014.

De plus, l'avis de l'AFE « est réputé rendu en l'absence d'avis exprès dans un délai de cinq semaines à compter de cette transmission »<sup>86</sup>. Par ailleurs, l'AFE peut, « de sa propre initiative », réaliser des études et adopter des avis, des résolutions et des motions sur ces sujets<sup>87</sup>.

**Statut des membres de l'AFE.** Le statut des membres de l'AFE est fixé par un décret en Conseil d'État<sup>88</sup>. Ainsi, les fonctions de conseiller à l'AFE sont bénévoles<sup>89</sup>. Mais dès lors que l'AFE se réunit à Paris bien loin des résidences respectives des conseillers de l'AFE, ces derniers ont droit à une indemnité forfaitaire pour couvrir les frais de déplacement et de séjour dont le montant « est déterminé conformément au tableau n° 2 annexé au présent décret, en fonction de la circonscription dans laquelle le bénéficiaire a été élu conseiller des Français de l'étranger »<sup>90</sup>. Les conseillers de l'AFE ont également droit à une « une allocation annuelle destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat »<sup>91</sup>. Ils ont également le droit à une formation complémentaire dans leurs domaines de compétence<sup>92</sup>. En outre, ils ont le droit d'obtenir du Gouvernement « l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission »<sup>93</sup>. S'ils peuvent porter un insigne lors de cérémonies publiques ou utiliser un timbre ad hoc dans leurs communications et correspondances officielles, ils ont, pour les mêmes raisons que celles évoquées plus haut à propos des conseillers consulaires, l'interdiction de « s'immiscer dans la conduite des relations extérieures de la France ou d'exercer leur mandat dans des conditions de nature à créer dans l'esprit du public ou des autorités de

l'État de résidence une confusion avec l'exercice des prérogatives réservées aux agents diplomatiques et consulaires »<sup>94</sup>.

Enfin, les conseillers de l'AFE, qui peuvent par ailleurs parrainer un candidat à l'élection présidentielle française<sup>95</sup>, peuvent saisir les « membres du Gouvernement de toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis hors de France ». Ils doivent faire connaître au bureau de l'AFE leur question et, le cas échéant, la réponse apportée<sup>96</sup>.

### *3. Les raisons de ce Livre blanc*

La pratique des mandats de conseiller Français de l'étranger a révélé plusieurs difficultés déontologiques et éthiques qui ont été pointées par le groupe de travail des membres de l'AFE ainsi que par le questionnaire qui a été réalisé et qui a été adressé aux membres de l'AFE lors de la première session 2025 de cette assemblée.

**Tout d'abord**, et en dépit de la règle du conseiller intéressé, les conseillers des Français de l'étranger se trouvent parfois dans une situation de conflit d'intérêts. C'est par exemple le cas lorsqu'ils entretiennent des liens étroits avec des entreprises (via par exemple les conseillers du commerce extérieur, les Chambres de commerce ou encore les French Tech), des associations ou des établissements publics scolaires à propos desquels ils siègent dans les conseils consulaires pour rendre un avis sur l'octroi de subventions ou de bourses scolaires.

---

<sup>86</sup> Art. 33 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014.

<sup>87</sup> Art. 12 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013.

<sup>88</sup> Art. 13 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013

<sup>89</sup> Art. 34 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>90</sup> Art. 34 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>91</sup> Art. 34 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>92</sup> Art. 36 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>93</sup> Art. 37 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>94</sup> Art. 38 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

<sup>95</sup> Art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

<sup>96</sup> Art. 39 du décret n° 2014-144 du 18 fév. 2014, préc.

**Ensuite**, et de manière plus générale, le manque de transparence dans les critères d'attribution des subventions ou des bourses est souvent critiqué. D'autant plus qu'il peut alimenter des soupçons de favoritisme. À ce problème de transparence s'ajoute régulièrement, malgré une obligation de confidentialité, la divulgation des échanges tenus lors des conseils consulaires, et notamment auprès des personnes qui sollicitent une aide financière.

**De plus**, un risque de clientélisme, voire de corruption, a pu dans certaines hypothèses être soulevé, même si ce genre d'hypothèse est rare. C'est d'abord le cas de l'aide à l'obtention de visas pour les personnes étrangères qui souhaitent entrer en France. C'est ensuite le cas des élections de sénateurs représentant les Français de l'étranger. En effet, les membres de l'AFE et les Conseillers des Français de l'étranger, qui ont la qualité d'électeur aux élections des sénateurs représentant les Français de l'étranger, sont parfois approchés par des candidats pour obtenir leur vote en échange de certains avantages<sup>97</sup>. Plus généralement, les règles assouplies de financement des campagnes électorales des CFDE sont souvent critiquées comme insuffisantes<sup>98</sup>.

**Enfin**, l'absentéisme récurrent de certains conseillers des Français de l'étranger a souvent été pointé du doigt.

Ces différents risques déontologiques sont d'autant plus importants dans le contexte dans lequel évoluent les conseillers consulaires. En effet, ceux-ci entretiennent nécessairement des liens étroits avec la communauté française de la région du monde dans laquelle ils résident. En cela, les risques déontologiques et éthiques sont quasi structurels.

Tout ceci justifie de mener une réflexion sur le statut déontologique et éthique des conseillers des Français de l'étranger. C'est l'objet de ce Livre blanc.

#### 4. La double ambition de ce Livre blanc

Ce Livre blanc poursuit un double objectif :

**En premier lieu**, il s'agit de faire ressortir et de renforcer le caractère politique des mandats de conseillers des Français de l'étranger et de membres de l'AFE. Certes, une première analyse tend davantage à caractériser la nature administrative de ces fonctions. En effet, la seule élection ne confère pas à un mandat une coloration politique, ainsi que l'illustrent les nombreuses élections administratives qui existent en France – pour n'en citer qu'une : les élections universitaires qui permettent d'élire les enseignants-chercheurs qui assureront des fonctions dirigeantes au sein de l'Université. En outre, les compétences exercées par les conseils consulaires ou l'AFE sont purement consultatives : elles ne lient jamais juridiquement la décision.

Toutefois, des indices laissent à penser que ces mandats revêtent un caractère politique. Ainsi, outre l'influence qu'ils peuvent exercer sur le sens des décisions publiques adoptées, les conseillers des Français de l'étranger ainsi que des membres de l'AFE revendiquent le plus souvent leur adhésion à un parti politique durant leurs campagnes électorales. D'ailleurs, un embryon de règles de financement des campagnes politiques s'applique à ces campagnes comme, notamment, l'interdiction pour une personne morale de participer au financement d'une telle campagne<sup>99</sup>.

Par conséquent, et **en second lieu**, dès lors que le mandat des conseillers des Français de l'étranger ainsi que celui des membres de l'AFE s'apparente plutôt à une fonction politique alors que leur statut et l'organisation de ces organes continuent de relever d'une conception très administrative, ils doivent se voir appliquer le statut déontologique et éthique des responsables politiques qui a été progressivement élaboré durant les quinze dernières années. Ainsi, ce Livre blanc souhaite explorer et recommander l'extension de ces règles aux conseillers consulaires et aux membres de l'AFE afin d'asseoir encore davantage le statut politique de l'Assemblée et celui des Conseillers des Français de l'étranger.

<sup>97</sup> Par ex. : CC, 27 juill. 2018, n° 2017-5262 SEN.

<sup>98</sup> V. par ex. : proposition de loi sur l'élection des conseillers des Français de l'étranger, 29 fév. 2024, Sénat.

<sup>99</sup> Comp. : art. 24 de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013 ; art. L. 52-8 C. élec.



Ce Livre blanc veut contribuer à promouvoir et renforcer l'identité politique de l'AFE, là où elle reste encore une institution hybride et mal identifiée à mi-chemin entre politique et administration, dans la perspective notamment d'en faire un véritable relais dans les États étrangers de la diplomatie culturelle et linguistique française. Si une telle ambition est, en l'état, prématurée, elle peut être poursuivie à moyen terme et ce travail se présente comme une nouvelle étape vers cet objectif stratégique pour la France.

Afin de proposer un encadrement éthique adéquat, on se propose de retracer de manière chronologique les étapes qui conduisent les conseillers des Français de l'étranger à exercer leurs activités, de la campagne électorale à la fin de leur mandat. Toutefois, au préalable, il convient de proposer un renforcement des compétences de l'AFE afin de rapprocher son statut de celui du CESE et d'accorder une meilleure diffusion de ses activités, ce qui justifiera d'autant plus l'adoption de mesures déontologiques, parfois contraignantes et intrusives pour les élus.



## Partie 1. Renforcer les pouvoirs de l'AFE

Les membres de l'AFE disposent d'un regard particulier du fait de leur statut de CFE et de leur expérience à l'étranger ainsi que des contacts qu'ils établissent avec les expatriés. Ils possèdent une connaissance de terrain sur les besoins, les attentes et les difficultés de nos compatriotes dans leur vie quotidienne (enseignement, formation, qualité de la vie...) comme dans le développement de leurs activités économiques et sociales à l'étranger. Ce regard concret doit être mis à profit pour éclairer les pouvoirs publics dans le cadre de réformes ou pour nourrir de nouvelles réflexions par le biais d'informations concrètes. Il apparaît donc opportun de renforcer ses compétences en « professionnalisant » cette assemblée. Il est alors possible de s'inspirer du statut du CESE pour développer ses compétences.

Il semble intéressant, dans un contexte international incertain, que l'État s'appuie sur ces élus pour développer des stratégies nationales en faveur des intérêts de la France, des Françaises et Français qui exercent une activité à l'étranger. Les textes doivent inciter les institutions françaises à s'appuyer sur eux pour développer une diplomatie en faveur de la culture française, de sa langue, de son histoire, de ses artistes mais aussi pour promouvoir une certaine excellence, un savoir-faire dans les secteurs publics comme privés. Les membres de l'AFE et les CFE doivent aussi être à leur manière des représentants de la France sur les territoires étrangers. Les acteurs publics et économiques doivent pouvoir s'appuyer sur eux pour l'organisation d'événements mettant en valeur leurs actions. C'est pourquoi il nous semble important que les textes mentionnent le rôle de ces élus dans la stratégie de mise en valeur des intérêts de la France à l'étranger, qu'ils les incitent à être des initiateurs en la matière et qu'ils défendent, puisqu'ils en sont les représentants, les intérêts des Françaises et des Français de leur circonscription.

### Proposition 1

Faire des élus de l'AFE et des CFE des acteurs de la diplomatie de mise en valeur des intérêts de la France à l'étranger et les inciter à être de véritables initiateurs en la matière (création et organisation d'événements, de salons, de rencontres, de conférences, rôle d'intermédiaires ou de facilitateurs entre acteurs, diffusion d'informations en faveur des intérêts français...).

Pour ce faire, il leur faut des moyens. Or, le régime indemnitaire des membres de l'AFE ou des CFE est faible et ne leur permet pas de faire face aux besoins financiers qu'implique par leur mandat. C'est ce que nous ont rapporté plusieurs membres de l'AFE et des CFE dans nos divers échanges. Pour certains, la dimension de la circonscription territoriale est immense. Or, le régime indemnitaire ne leur permet pas de la sillonner pour rencontrer les acteurs français et échanger avec ceux qui les sollicitent. Il conviendrait de réévaluer ce régime indemnitaire en prévoyant peut-être sa modulation en fonction de la taille de la circonscription et, de manière plus ponctuelle, des besoins particuliers en termes stratégiques, ce qui exige évidemment de justifier alors de la part des élus lesdites spécificités.

## Proposition 2

Réévaluer les indemnités, d'une part, des membres de l'AFE afin de couvrir leurs frais de déplacement pour siéger aux sessions AFE et pour se déplacer dans leur circonscription ; d'autre part, des CFE pour leur permettre de se déplacer dans leur circonscription.

Dans un tout autre registre, lié plus précisément à la compétence, l'AFE peut être saisie à l'heure actuelle par le Gouvernement, et les Présidents de chacune des deux chambres parlementaires (art. 12 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France). On propose d'étendre les autorités de saisine afin d'en accroître potentiellement le nombre et de diversifier les sujets à traiter. L'AFE pourrait ainsi être saisie directement par les commissions parlementaires des affaires étrangères pour des questions relevant de sujets ayant un impact sur les Françaises et les Français de l'étranger.

## Proposition 3

Élargir les autorités de saisine de l'AFE aux commissions parlementaires des affaires étrangères.

L'article 11 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée prévoit que « Dès le dépôt du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année sur le bureau de l'Assemblée nationale, le Gouvernement informe l'Assemblée des Français de l'étranger des dispositions relatives aux matières mentionnées à l'article 10. L'Assemblée des Français de l'étranger lui fait part de ses observations ».

Dans la perspective de multiplier les occasions pour l'AFE de s'exprimer, il apparaît pertinent de prévoir qu'elle doit être saisie par le Gouvernement de tout projet de loi ayant un impact effectif ou potentiel sur la situation des Françaises et des Français de l'étranger afin qu'elle lui communique ses observations et fasse, éventuellement, des propositions de modification du texte. Afin de diffuser l'activité de l'AFE, ces observations devraient être rendues publiques et mentionnées dans le visa des textes législatifs.

## Proposition 4

Prévoir la saisine systématique de l'AFE par le Gouvernement pour toutes les réformes ayant des conséquences sur la situation des Français de l'étranger.

Afin d'établir un véritable lien avec les Françaises et les Français de l'étranger et de développer la démocratie participative, il serait intéressant qu'ils puissent saisir l'AFE par voie de pétition. Seuls les Français résidant à l'étranger et autorisés à voter pour élire les CFE pourraient proposer une pétition sur le site Internet de l'AFE afin de lui demander de traiter d'un sujet en particulier. À l'issue d'un nombre suffisant de signatures, l'AFE serait contrainte de débattre et de proposer un rapport qui serait rendu public puis transmis au Gouvernement et aux deux chambres parlementaires.

### Proposition 5

Organiser un droit de pétition auprès de l'AFE à l'initiative des Français de l'étranger pour lui imposer de débattre, de rédiger et de publier un rapport.

Dans la même veine, et pour renforcer le lien entre l'Assemblée et les CFE, ceux-ci pourraient eux aussi déposer des pétitions auprès de l'AFE pour lui imposer de délibérer sur une question déterminée.

### Proposition 6

Organiser un droit de pétition auprès de l'AFE à l'initiative des CFE pour lui imposer de délibérer sur une question déterminée.

En outre, et pour que les CFE soient informés des travaux de l'AFE, il pourrait être imposé au secrétariat général de l'AFE de systématiquement transmettre par voie numérique aux CFE les avis, résolutions, motions et autres études adoptées pendant la session.

### Proposition 7

Imposer au secrétariat général de l'AFE de transmettre par voie numérique aux CFE les avis, résolutions, motions et autres études adoptées pendant la session.

Le statut de membre de l'Assemblée, plus encore que celui de conseiller des Français de l'étranger, doit insister, tant qu'il est investi d'un mandat électoral, sur son indépendance vis-à-vis de l'exécutif et, plus précisément du ministère des Affaires étrangères. Cette indépendance n'exclut pas tout rapport entre les deux institutions. Toutefois, si l'Assemblée, qui a surtout une nature administrative aujourd'hui, veut se rapprocher des qualités d'une chambre politique, il convient de lui permettre de se réunir à intervalle régulier, indépendamment du ministère, dans des conditions matérielles et financières qui évitent toute forme de hiérarchie, dépendance et lien de loyauté envers celui-ci.

Par conséquent, pour valoriser le point de vue des membres de l'AFE, nous proposons un élargissement de ses compétences. Ainsi l'AFE pourrait-elle être saisie pour avis par les commissions permanentes des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que par le ministre des Affaires étrangères, de toutes questions relatives à la situation des Français à l'étranger. Cet avis serait rendu par un rapporteur, ou un groupe de trois co-rapporteurs, désigné par le bureau de l'AFE en tenant compte de la représentation et de l'équilibre politiques en son sein. Ce rapporteur et ces co-rapporteurs pourraient être indemnisés forfaitairement suivant une grille indiciaire à déterminer, et en fonction de l'importance du travail à fournir.

### Proposition 8

Permettre aux commissions parlementaires des Affaires étrangères ainsi qu'au ministre des Affaires étrangères de demander aux membres de l'AFE de réaliser des rapports en lien avec leurs compétences.

Par ailleurs, afin de consolider l'institution, il conviendrait de réfléchir à la création d'une administration, légère et adaptable, plus ou moins pérenne pour l'Assemblée. L'administration du ministère des Affaires étrangères devrait être tenue de mettre à disposition de l'AFE un administrateur ou un rédacteur par commission lors de chaque session, en charge de la rédaction des rapports, sous contrôle du ou des rapporteurs de la Commission.

### Proposition 9

Imposer au ministère des Affaires étrangères de mettre à disposition de l'AFE un administrateur ou un rédacteur par commission lors de chaque session, en charge de la rédaction des rapports, sous contrôle du ou des rapporteurs de la Commission.

Enfin, l'AFE pourrait être saisie pour avis par les différentes administrations françaises qui agissent à l'étranger comme Campus France, l'Institut français ou l'AEFE, avant qu'ils n'adoptent une décision générale concernant les Français de l'étranger. À défaut, une telle consultation pourrait être prévue en faveur des CFE afin de resserrer les liens entre les acteurs français de l'étranger et de partager les expertises et les regards de chacun. De même, pour renforcer les liens entre l'AFE et ces administrations, des membres de l'AFE pourraient siéger au sein du conseil d'administration de ces établissements publics. Si un membre de l'AFE siège au sein du conseil d'administration de l'AEFE et deux membres de l'AFE siègent au sein de Campus France, ce n'est pas le cas au sein de l'Institut français.

### Proposition 10

Prévoir que Campus France, l'Institut français et l'AEFE saisissent de manière obligatoire l'AFE lorsqu'ils statuent sur des décisions générales ayant un lien avec les Français de l'étranger afin d'obtenir une étude, une recommandation ou des observations. De plus, il pourrait être envisageable d'intégrer systématiquement des membres de l'AFE au sein de leur conseil d'administration.

Enfin, il nous semble essentiel que les membres de l'AFE et les CFE se rapprochent, au sein de leur circonscription, de leurs différents homologues étrangers afin d'échanger avec eux, et tout particulièrement ceux représentant d'autres États européens. À ce titre, il pourrait être pertinent, dans la perspective de défendre les intérêts de l'Union européenne lorsqu'ils convergent avec les intérêts de la France, que soit organisée une structure, au départ informelle avant peut-être de la pérenniser, où les différentes représentants d'États européens puissent échanger et mettre en oeuvre des stratégies communes de défense de l'Union et promouvoir le modèle européen.

### Proposition 11

Prévoir un rapprochement des membres de l'AFE et des CFE avec leurs homologues européens et organiser une structure d'échange et de discussion entre eux afin de défendre une stratégie et de promouvoir la culture et les intérêts de l'Union européenne.

## Partie 2. La campagne électorale

Peu de règles sont aujourd'hui prévues pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger ou des conseillers à l'Assemblée. Pourtant, plusieurs éléments soulignent le caractère politique de ces élections et du fonctionnement de l'Assemblée : affiliation des candidats à des partis politiques, financement de la campagne par ces derniers, liens constants entretenus avec les cadres politiques nationaux, existence de groupes politiques au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger... Il apparaît alors pertinent de leur transposer, non sans les adapter, quelques-unes des règles prévues pour l'élection des députés et sénateurs.

Dans la mesure où les candidats sont pour la plupart affiliés à un parti dont ils se revendiquent au cours de la campagne et pendant l'exercice de leur fonction, la dimension politique des élections des conseillers des Français de l'étranger, qui a lieu au suffrage universel direct, ne peut être ignorée. La mention d'une telle appartenance serait inimaginable pour des élections administratives. Par ailleurs, les partis politiques participent parfois au financement de la campagne de leurs candidats. Pour des raisons de transparence, chaque candidat doit mentionner son appartenance à un parti politique ou préciser, s'il n'a pas d'affiliation ni de financements, qu'il est sans étiquette. Une telle mention est indispensable pour ne pas tromper les électeurs sur le profil des candidats et leur permettre de voter en toute connaissance de cause.

### Proposition 12

Imposer la mention du parti politique auquel appartient le candidat aux élections des conseillers des Français de l'étranger.

Les textes doivent prévoir que, pour chaque campagne électorale, un décret détermine avec précision les dates d'ouverture (début) et de clôture (fin) de la campagne. Toutefois, une adaptation s'avère nécessaire, afin de tenir compte des spécificités géographiques et culturelles des circonscriptions électorales (taille, partage entre plusieurs pays, cultures langues...) et des moyens de propagande, moins conventionnels que pour des élections sur le territoire français. Dans ce contexte, il apparaît peu pertinent de distinguer une période de campagne officielle au cours de laquelle les moyens de propagande seraient rendus plus stricts. Au contraire, la période électorale doit couvrir les 6 mois précédant le premier tour du scrutin pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger. Nous suggérons également qu'il soit interdit d'effectuer tout acte de propagande 24h précédant le premier tour du scrutin, que ce soit de manière matérielle ou immatérielle.

### Proposition 13

Réorganiser les périodes de la campagne électorale et interdire d'effectuer tout acte de propagande 24h avant le premier tour de scrutin.

Concernant la propagande électorale, doit être rappelé le respect d'une stricte égalité entre les candidats. Dans cette perspective, il convient de régir les modalités de propagande en interdisant toute forme par voie de presse et de communication audiovisuelle (art. L. 52-1 du code électoral). Doit être expressément interdite la publicité commerciale dans le cadre de la campagne pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger. Il conviendrait d'étendre à cette élection la règle selon laquelle « tous les procédés de publicité couramment employés sur Internet (achat de liens sponsorisés ou de mots-clés, ou référencement payant) sont interdits » (ministère de l'Intérieur, Élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019, p. 31).

### Proposition 14

Transposer les règles de la propagande électorale à l'élection des Conseillers des Français de l'étranger : régir les modalités de propagande en interdisant toute forme par voie de presse et de communication audiovisuelle ; interdire la publicité commerciale et les procédés de publicité couramment employés sur Internet.

Au cours de la campagne, il existe plusieurs points de vigilance quant aux moyens de propagande utilisés, à savoir communication du bilan de mandat, communication d'informations électorales dans des documents officiels... Il convient à tout prix d'éviter d'utiliser des logos publics et privés dans la campagne et de provoquer une confusion entre les différents mandats exercés, notamment avec celui de sénateur.

### Proposition 15

Organiser les moyens de propagande électorale au cours du mandat (bilan de mi-mandat, usage de logos, confusion entre les différents mandats exercés...).

Il serait tout aussi judicieux de mentionner dans la loi l'interdiction d'utiliser les moyens à disposition dans le cadre d'un autre mandat pour faire campagne aux élections de conseiller des Français de l'étranger, et inversement. Le cumul des mandats étant admis par la loi avec celui de député ou de sénateur, il apparaît indispensable de les séparer strictement et de distinguer les moyens mis à disposition de chacun. Aucun support de campagne d'une élection ne doit pouvoir servir pour une autre et aucune mention d'un mandat ne doit être faite dans le cadre d'une autre campagne.

### Proposition 16

Bien séparer les mandats et interdire expressément l'usage des moyens mis à disposition pour un mandat pour l'exercice d'un autre.

Dans un autre registre, il est nécessaire que le principe du pluralisme soit respecté par les différents médias audiovisuels. Doivent ainsi être pris en compte dans le calcul des temps d'antenne, sur les chaînes françaises diffusées dans les territoires étrangers, les fonctions de conseiller des Français de l'étranger et celles d'élus à l'Assemblée. De même, afin d'éviter les confusions entre les fonctions politiques et les activités professionnelles, il convient de préciser à quel titre le conseiller des Français de l'étranger s'exprime dans les médias et ne faire apparaître que la qualité au nom de laquelle il est sollicité.

### Proposition 17

Respecter le pluralisme des expressions dans les médias, calculer le temps d'antenne des CFE et membres de l'AFE et éviter les confusions entre mandat et activités professionnelles.

Concernant le financement de la campagne, celui-ci doit reposer sur des règles strictes. L'article 24 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 interdit déjà le financement par des personnes morales, y compris étrangères, mais il convient de reprendre plus précisément les règles de l'article L. 52-8 du code électoral en mentionnant la possibilité pour les partis politiques de financer les campagnes, tout comme pour les personnes physiques à hauteur maximum de 4.600 euros. La personne physique ne doit pouvoir verser un don à un candidat qu'à la condition qu'elle dispose de la nationalité française. Une traçabilité des montants doit être garantie dans la comptabilité des partis politiques et du compte de campagne.



### Proposition 18

Concernant le financement de la campagne électorale, appliquer les règles de l'article L. 52-8 du code électoral en mentionnant la possibilité pour les partis politiques de financer les campagnes, tout comme pour les personnes physiques (maximum de 4.600 euros). Tout donateur doit disposer de la nationalité française. Une traçabilité des montants doit être garantie dans la comptabilité des partis politiques et du compte de campagne.

Les financements étrangers devraient être prohibés, le risque étant tout aussi important, si ce n'est encore plus élevé, de créer une dépendance des élus envers des intérêts étrangers. C'est pourquoi, les prêts en vue de la campagne ne doivent être effectués qu'auprès de banques européennes, à l'instar de ce qui existe dans le droit commun. À ce titre, on propose de leur étendre la règle prévue depuis la loi du 15 septembre 2017 dite confiance dans la vie politique selon laquelle il est interdit aux banques hors Union européenne ou hors accord sur l'Espace économique européen de prêter de l'argent aux candidats.

### Proposition 19

Interdire expressément les financements étrangers pour la campagne électorale des candidats à l'élection de CFE.

### Proposition 20

Imposer de conclure des contrats de prêt auprès des seules banques européennes.

Afin de s'assurer du respect de ces règles de financement, il serait judicieux d'imposer la tenue d'un compte de campagne retraçant les ressources et les dépenses, lequel ferait l'objet d'un contrôle par la CNCCFP. À l'instar du droit commun, le compte devrait être présenté par « un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; celui-ci met le compte de campagne en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises » (art. L. 52-12 du code électoral)<sup>100</sup>. Dans la mesure où cette campagne se déroule à l'étranger, le compte de campagne devrait pouvoir être présenté par une personne titulaire dans l'État de résidence d'un diplôme équivalent à celui d'expert-comptable ou de comptable agréé, et à condition que son statut offre les mêmes exigences et conditions de professionnalisme et d'indépendance.

### Proposition 21

Prévoir la tenue d'un compte de campagne présenté par un expert-comptable ou équivalent et contrôlé par la CNCCFP.

En contrepartie de ces contraintes, un remboursement d'environ 45% des frais de campagne engagés par les candidats pourrait être prévu, sous réserve d'avoir respecté l'obligation de tenir un compte de campagne, désigné un expert-comptable et avoir respecté les règles de propagande électorale. Dans ce cas, un plafond de dépenses devrait être fixé pour chaque élection afin de déterminer la somme susceptible d'être remboursée. Le dépassement de ce plafond interdirait tout remboursement et pourrait conduire, le cas échéant, à l'annulation de l'élection.

---

<sup>100</sup> Dans l'idéal, il serait pertinent que le candidat nomme un mandataire financier, personne physique ou morale, comme le prévoit l'article L. 52-4 du code électoral pour toutes les élections à partir de 9.000 habitants. Toutefois, en l'état des moyens à dispositions des conseillers des Français de l'étranger, il s'agirait d'une contrainte excessive que l'on souhaiterait appliquer une fois reconnu un meilleur statut et des compétences étendues à ces acteurs.

### Proposition 22

Prévoir un plafond de dépenses de frais de campagne et un remboursement partiel de ces frais, sous réserve de respecter les règles d'encadrement de la campagne électorale.

## Partie 3. Le statut du conseiller des Français de l'étranger et des élus de l'Assemblée

Les conseillers des Français de l'étranger tout comme les élus à l'Assemblée disposent d'un statut très élémentaire qui mériterait d'être renforcé. Quelques rares dispositions sont consacrées au statut du conseiller dans le décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres (concernant les indemnités, frais de déplacement, formation et protocole et insignes), la plupart des règles et principes le concernant étant contenu dans la charte de l'élu (Vademecum des relations entre les conseillères et conseillers des Français de l'étranger, les conseillères et conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, ci-après AFE, les postes diplomatiques et consulaires et l'administration centrale.) ainsi que dans le Guide des élus et du Conseil consulaire de septembre 2022 du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Dans la mesure où les compétences du conseiller des Français de l'étranger consistent à émettre un avis sur des décisions que doivent prendre les services consulaires, les conflits d'intérêts sont potentiellement très fréquents pour un conseiller qui exercerait une activité professionnelle au sein d'une ambassade ou d'un consulat. C'est pourquoi, il conviendrait d'étendre les règles d'inéligibilités déjà prévues à l'article 17 de de la loi n° 2013-659 du 22 juill. 2013. Tout agent public de nationalité française d'une ambassade ou d'un consulat devrait être inéligible à la fonction de conseiller des Français de l'étranger.

### Proposition 23

Prévoir la règle selon laquelle tout agent public de nationalité française d'une ambassade ou d'un consulat devrait être inéligible à la fonction de conseiller des Français de l'étranger.

Au regard des compétences dévolues aux conseillers des Français de l'étranger, il apparaît incompatible d'exercer des activités au sein des ambassades et des consulats. À défaut d'étendre le régime d'inéligibilités, de nouvelles règles d'incompatibilités pourraient être prévues. Dès lors, le conseiller des Français de l'étranger devrait pouvoir, à sa demande, être mis en disponibilité tout au long de son mandat dès lors qu'il exerce une activité publique à responsabilité au sein d'une ambassade ou d'un consulat. Une telle proposition n'est possible qu'à la condition que le conseiller des Français de l'étranger, à l'instar des parlementaires, dispose d'une indemnité suffisante qui lui permette d'assurer ses fonctions en toute indépendance, sans avoir à exercer une activité en parallèle.

### Proposition 24

Organiser une incompatibilité entre un emploi au sein d'une Ambassade et un Consulat et le mandat de CFE et de membres de l'AFE. Organiser un régime de mise en disponibilité lorsqu'une telle hypothèse se présente.

Les conseillers et les membres de l'Assemblée sont affiliés à un parti politique et, dans l'esprit de nombre d'entre eux, ils s'apparentent à des représentants politiques des Français de l'étranger auprès des autorités publiques. La Charte de l'élu énonce d'ailleurs expressément que « Les élus représentent l'ensemble des ressortissants français de leur circonscription, sans distinction ou discrimination » (art. 1.2). La fonction est donc bien représentative même si la représentation est très circonscrite puisqu'elle vise la seule circonscription et non les Français de l'étranger en général, lesquels sont déjà représentés dans leur ensemble à l'Assemblée et au Sénat. L'article suivant souligne que « Les ambassadrices, ambassadeurs et les chefs de poste consulaire reconnaissent cette représentation issue du suffrage universel ». Il semble alors que les textes écartent la nature exclusivement administrative des fonctions exercées.

Dans un cas, le conseiller des Français de l'étranger, il s'agit de représenter les Français résidant dans une circonscription particulière, dans l'autre cas, le député ou sénateur représente la Nation toute entière. C'est pourquoi, un cumul avec un mandat parlementaire apparaît difficilement compatible avec la fonction de conseiller des Français de l'étranger : il crée des interférences dans l'exercice de deux activités distinctes et une confusion dans l'esprit des électeurs.

Du point de vue de la séparation des pouvoirs, il apparaît surprenant qu'un sénateur intervienne en tant que conseiller des Français de l'étranger dans les processus de décision des ambassades et des consulats, même pour rendre des avis, alors que ces administrations relèvent du ministère des affaires étrangères. Cette étrangeté s'accroît lorsqu'il est également membre de l'Assemblée dont la convocation et les travaux s'effectuent sous l'égide dudit ministère.

C'est pourquoi, à notre sens, un régime de non-cumul des mandats s'impose qui interdirait de cumuler un mandat de député ou de sénateur avec celui de conseiller des Français de l'étranger. Quant aux mandats locaux, si tant est qu'il soit possible légalement d'être élu local en habitant à l'étranger, la loi du 14 février 2014 pourrait être transposée pour les conseillers des Français de l'étranger, leur interdisant ainsi un cumul avec un mandat d'exécutif local.

Un mandat national ou local les oblige à se rendre régulièrement à Paris au sein de leur chambre et à se désintéresser de leurs obligations à l'étranger. C'est pourquoi, une telle interdiction de cumul des mandats garantit davantage que les conseillers des Français de l'étranger résident effectivement dans la circonscription d'élection, et non pas seulement occasionnellement, et qu'ils s'investissent réellement dans leur fonction.

### Proposition 25

Organiser un régime de non-cumul des mandats avec un mandat parlementaire et d'élu local.

De la même manière, le cumul devrait être interdit avec tout mandat au sein d'une institution politique étrangère, comme certains pays européens en offrent la possibilité. Il faut éviter la confusion des genres en représentant à la fois les Français de l'étranger et les étrangers de sa circonscription de résidence.

### Proposition 26

Prévoir une incompatibilité entre le mandat de CFE et de membre de l'AFE avec un emploi au sein d'une autorité publique étrangère.

Hormis quelques règles éparses mentionnées dans la loi de 2013 et la charte de l'élu qui reste très incomplète, il n'existe pas de statut déontologique des conseillers des Français de l'étranger, ni des membres de l'Assemblée. En complément de cette charte, un code de déontologie pourrait être rédigé afin d'énumérer les principes fondamentaux applicables tout au long de l'exercice du mandat.

L'article 86 du règlement intérieur précise que « les questions relatives à la déontologie de l'exercice du mandat sont réglées par le bureau de l'Assemblée ». Il serait possible de laisser le bureau rédiger un tel code et en proposer l'adoption à l'Assemblée. Toutefois, afin de lui donner une portée normative plus contraignante, nous proposons que le code soit annexé à la loi de 2013 et que les principes y soient expressément mentionnés.

Quelques pistes de réflexion peuvent d'ores et déjà être ici proposées. Le code pourrait être découpé en trois parties distinctes, l'une sur les principes communs aux fonctions de conseiller des Français de l'étranger et de membres de l'Assemblée, les deux autres comportant les aspects spécifiques à chacun de ces mandats.

Au regard des risques déontologiques identifiés et déjà évoqués, le code de déontologie contiendrait dans sa partie commune **cinq principes fondamentaux** :

1. **Indépendance** : Tout mandat impératif est nul. Dans l'exercice de leur fonction, les conseillers ne doivent pas se trouver dans une situation de dépendance vis-à-vis d'intérêts particuliers envers lesquels ils seraient redevables et qui interféreraient avec leur prise de décision.
2. **Probité** : Les conseillers veillent à ce que les moyens et indemnités à leur disposition soient utilisés conformément à leur destination. Ils s'abstiennent de promouvoir tout intérêt privé par les moyens de leur mandat. Le conseiller des Français de l'étranger ne doit pas faire mention de ses fonctions dans un cadre professionnel ou personnel, notamment lorsqu'il est susceptible d'en retirer un avantage personnel.
3. **Conflit d'intérêts et impartialité** : Dans leurs décisions, avis et prises de parole, les conseillers sont dictés par le seul intérêt des Français de l'étranger et veillent à ne pas se trouver en situation de conflit d'intérêts. Un conflit d'intérêt se comprend comme une situation d'interférence entre deux ou plusieurs intérêts divergents, publics ou privés, susceptibles de porter atteinte à l'exercice indépendant, impartial et objectif de la fonction.
4. **Exemplarité et dignité** : Le conseiller des Français de l'étranger est garant de la bonne image et de la réputation de la France et de son Assemblée dans ses comportements et ses prises de parole. Il est responsable d'une certaine dignité de sa fonction qui lui exige respect, tolérance et bonne foi.
5. **Discretion et confidentialité** : Par les fonctions qui lui sont attribuées et les relations qu'il entretient avec diverses autorités françaises, le conseiller est dépositaire d'informations sensibles dont il doit garantir la confidentialité. Dans ses fonctions consultatives, il est soumis au secret professionnel et ne divulgue aucune information susceptible de procurer un avantage à une tierce personne ou à lui-même ou de porter préjudice à l'intérêt public. Il est également soumis à une obligation de discrétion professionnelle dans les procédures au cours desquelles il rend un avis consultatif.

### Proposition 27

Rédiger un code de déontologie dont la plupart des principes pourraient être communs aux membres des CFE et de l'AFE.

### Proposition 28

Ce code de déontologie devrait être signé par l'ensemble des CFE et lu par le Président lors de la réunion d'installation de l'Assemblée.

Enfin, comme dans toute Assemblée politique, le bon déroulement des travaux et activités doit être assorti d'un régime disciplinaire qui sanctionne les comportements excessifs, les injures, les diffamations... Or, dans le règlement de l'Assemblée, seul l'article 75 évoque la possibilité d'une sanction en énonçant que la cellule de règlement des conflits peut « recommander des sanctions au Bureau exécutif ». Non seulement ces sanctions semblent concerner un champ limité, celui des harcèlements et violences dont peut être saisie la cellule, mais rien n'est prévu dans le reste du document sur lesdites sanctions et la procédure disciplinaire. Pourtant, plusieurs membres de l'AFE lors de discussions informelles ont témoigné de comportements déplacés et nous ont fait état de la nécessité de mieux encadrer les conduites au sein de l'Assemblée.

Un tel régime disciplinaire devrait alors intégrer le règlement de l'Assemblée en mentionnant, d'une part, les situations susceptibles de provoquer une sanction – atteinte au bon déroulement des travaux, injure, diffamation, violence...-, et, d'autre part, une gradation des sanctions (rappel à l'ordre avec inscription ou non dans le compte-rendu des travaux et allant jusqu'à l'exclusion de toute participation aux travaux de l'Assemblée).

### Proposition 29

Prévoir un régime disciplinaire pour les membres de l'AFE et l'inscrire dans le règlement.

Au surplus, le code de déontologie pourrait mentionner les délits rattachés aux atteintes à la déontologie et mentionner que les conseillers des Français de l'étranger et les membres de l'Assemblée n'en sont pas exemptés (art. 432-10 et s. du code pénal). À cette occasion, il conviendrait d'insister tout particulièrement sur le délit de prise illégale d'intérêts ainsi que, le cas échéant, sur le délit de corruption et de trafic d'influence et, dans un tout autre registre, sur celui relatif au secret professionnel (art. 226-13 du code pénal).

### Proposition 30

Mentionner les délits pour manquement au devoir de probité du code pénal dans le code de déontologie, y inscrire leur définition et expliquer leur application et les risques.

## Partie 4. La prise de fonction

Pour les membres élus à l'Assemblée, la loi pourrait prévoir un régime de dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale et d'une déclaration d'intérêts. Il s'agirait d'une extension du régime de la loi du 11 octobre 2013 en calquant les règles de forme et de fond (modèle et contenu des déclarations) et les contrôles qui y sont prévus pour les parlementaires. La HATVP serait conduite à apprécier l'exactitude, l'exhaustivité et la sincérité de ces déclarations ainsi que les risques de conflit d'intérêts au regard des fonctions exercées.

### Proposition 31

Mentionner les délits pour manquement au devoir de probité du code pénal dans le code de déontologie, y inscrire leur définition et expliquer leur application et les risques.

La cellule de règlement des conflits prévue par le titre V du règlement de l'Assemblée est chargée de régler les signalements et situations de tension. Elle ne constitue donc pas une autorité préventive. Les formulations employées laissent entendre que cet organe est surtout compétent pour les situations de harcèlement (art. 74 et 75).

En revanche, rien n'est expressément prévu dans le règlement pour obtenir un conseil déontologique et prévenir des situations de conflit d'intérêts. Il faudrait imaginer la désignation d'un déontologue au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger qui pourrait répondre à toutes les sollicitations des élus en lien avec leur propre situation. Il pourrait être saisi par mails pour obtenir des conseils et des recommandations sur des sujets plus généraux ou des situations à risque. Il pourrait également être saisi par la Présidence de l'Assemblée qui lui commanderait la rédaction de recommandations sur des thématiques particulières et au regard des situations rencontrées au sein de l'institution.

### Proposition 32

Créer une fonction de Déontologue au sein de l'AFE qui soit compétent pour rendre des avis sur saisine tout au long du mandat.

Il serait également opportun de consacrer un accompagnement déontologique auprès des CFE. L'article 37 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits prévoit déjà que « Le Défenseur des droits peut désigner, sur l'ensemble du territoire ainsi que pour les Français de l'étranger, des délégués, placés sous son autorité, qui peuvent, dans leur ressort géographique, instruire des réclamations et participer au règlement des difficultés signalées ainsi qu'aux actions mentionnées au premier alinéa de l'article 34 ». La fonction de Délégué chargé de recueillir les réclamations des Français de l'étranger recouvre : la défense de leurs droits et libertés dans le cadre de leurs relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ; la défense et la promotion des droits de l'enfant ; la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations ; la surveillance du respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire français. En conséquence, la déontologie n'est pas incluse dans les objets de cette fonction. On peut imaginer de créer au sein des ambassades et des consulats la fonction de référent déontologue ou d'étendre expressément aux organes précédemment cités la fonction déontologique.

Deux options s'offrent donc à nous : soit élargir la compétence de ces interlocuteurs aux questions déontologiques et étendre leur champ d'action aux fonctionnaires, agents publics exerçant leur activité à l'étranger ainsi qu'au conseiller des Français de l'étranger, soit créer une fonction de référent déontologue au sein des administrations françaises de l'étranger et permettre aux conseillers des Français de l'étranger de saisir ceux des ambassades et consulats.

Notre préférence s'oriente vers la deuxième solution qui permet aux personnes de disposer d'un interlocuteur sur place et qui soit plus au fait des enjeux spécifiques liés à l'exercice des fonctions. Outre les agents publics français, les conseillers des Français de l'étranger (non élus à l'assemblée car ceux-ci disposeraient de leur propre déontologue) pourraient le saisir pour toute situation personnelle et lui demander conseil sur des aspects généraux, à l'exception des cas concernant une autre personne (avis sur les conflits d'intérêts, impartialité des procédures des organes administratifs...).

Au surplus, il conviendrait de s'assurer que toutes les autorités publiques françaises présentes dans les territoires étrangers disposent d'un référent déontologue compétent pour les personnels de nationalité française y exerçant leur activité.

### Proposition 33

Créer un Déontologue pour les CFE au sein des Ambassades et des Consulats, également compétent pour le personnel de ces institutions, ainsi qu'au sein de l'ensemble des autorités publiques françaises implantées à l'étranger.



## Partie 5. L'exercice des fonctions

La promiscuité des conseillers des Français de l'étranger avec les autorités publiques françaises est un facteur de conflit d'intérêts. Il convient d'interdire de tenter de jouer de cette promiscuité pour influencer, en dehors de ses fonctions, les décisions prises par les autorités françaises pour son propre compte ou pour celui d'un membre de sa famille, d'un ami proche ou d'une relation professionnelle. Afin d'aligner le statut de l'AFE sur l'ensemble des institutions politiques et des autorités administratives, il apparaît nécessaire d'inscrire dans la loi de 2013 la définition du conflit d'intérêts telle qu'elle est prévue par l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 (récemment modifiée). La définition pourrait également rejoindre le code de déontologie précédemment proposée.

### Proposition 34

Inscrire le conflit d'intérêts dans les textes et expliciter les situations à risque.

Au cours de l'exercice des fonctions, il existe des risques de conflit d'intérêts lorsque le conseiller des Français de l'étranger est sollicité dans l'une des trois compétences qui lui est dévolue et au cours desquelles il se prononce sur l'attribution de subventions et de bourses :

« Soutien du tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE) », « avis sur des projets de répartition des crédits et moyens destinés à favoriser l'emploi et la formation professionnelle des Français de la circonscription » « Enseignement français à l'étranger – bourse scolaire ».

Dans ces trois situations, il n'est pas exclu qu'un conseiller soit amené à se prononcer pour simple avis sur l'attribution de subventions en faveur d'entreprises avec lesquelles il entretient des relations professionnelles et/ou financières, ou sur l'octroi d'une bourse aux enfants d'un couple avec lesquels il entretient un lien amical. La situation de conflit d'intérêts résulte de tout lien professionnel, financier, ou encore amical avec une personne pour qui la délibération ou la discussion pourrait avoir un avantage matériel.

C'est pourquoi, avant de siéger au sein de tout organe administratif, chaque conseiller des Français de l'étranger doit établir une déclaration d'intérêts qu'il porte à la connaissance des autres membres afin de faire état des risques de conflit d'intérêts. Il déclare à l'oral au début de chaque séance les liens d'intérêts qui l'unissent aux personnes concernées par l'objet de la réunion.

### Proposition 35

Imposer d'établir à chaque CFE une déclaration d'intérêts qu'il porte à la connaissance des autres membres afin de faire état des risques de conflit d'intérêts. Il déclare à l'oral au début de chaque séance les liens d'intérêts qui l'unissent aux personnes concernées par l'objet de la réunion.

En cas de conflit d'intérêts, le conseiller des Français de l'étranger doit se déporter. Un strict régime de déport doit être organisé par la loi, prévoyant la tenue d'un registre recensant les déports de l'organe administratif concerné. Une telle évolution sécuriserait les procédures suivies en son sein et assurerait une meilleure légitimité des avis émis. Le registre mis à jour à l'issue de chaque réunion doit être public et mis en ligne sur le site Internet des Ambassades et des Consuls.

### Proposition 36

Prévoir un régime des déports et créer un registre public les recensant.

Un régime de déport distinct doit être organisé pour les travaux de l'Assemblée des Français de l'étranger. Un registre doit être mis en ligne sur le site Internet de l'institution et mis à jour à l'issue de chaque réunion biannuelle.

### Proposition 37

Créer un régime de déport pour les membres de l'AFE inscrit dans le règlement de l'Assemblée.

Les situations de collusion entre les conseillers des Français de l'étranger et les acteurs de sa circonscription, notamment économiques, sont importantes, parfois du fait des activités qu'ils exercent, ce qui les conduit à entretenir des liens étroits avec des entreprises étrangères. C'est pourquoi, afin de prévenir le risque de conflit d'intérêts, de corruption ou trafic d'influence, doit être prévu un régime de déclaration des dons, cadeaux et invitations reçus ou perçus par les conseillers des Français de l'étranger (éventuellement à partir de 100/150 euros).

Pour les membres de l'Assemblée, la déclaration doit être effectuée auprès du Bureau et du déontologue. Un tableau récapitulatif de ces avantages doit être rendu public et mis en ligne. Il est possible de remettre le bien reçu à l'Assemblée afin de le vendre aux enchères et d'en attribuer la somme perçue à une association caritative au choix du conseiller concerné.

Pour les conseillers non-membres de l'Assemblée, une bonne pratique reviendrait à refuser le cadeau. En cas d'acceptation, il conviendrait de l'inscrire dans un registre tenu par chaque ambassade et consulat.

L'inscription dans les différents registres doit mentionner la nature du cadeau, sa valeur et sa provenance ainsi que, le cas échéant le contexte dans lequel il a été reçu (voyage, fêtes de fin d'année, remerciements...).

### Proposition 38

Prévoir un régime de déclaration des dons, cadeaux et invitations reçus ou perçus par les conseillers des Français de l'étranger (éventuellement à partir de 100/150 euros).

Lors de nos échanges, certains conseillers nous ont fait part du risque de divulgation d'informations susceptibles d'être jugées sensibles. En effet, à l'occasion de leur fonction, les conseillers des Français de l'étranger sont destinataires d'informations importantes (implantation locale des entreprises françaises, crédits et moyens alloués, dispositifs d'aides, etc.). Or, la charte de l'élu mentionne à son point 1.7 que « Les élus, à l'instar des agents diplomatiques et consulaires, respectent la confidentialité des informations auxquelles ils ont accès dans le cadre de leurs prérogatives ». Une telle mention est insuffisante pour garantir la non-divulgation des informations obtenues dans le cadre de l'exercice des fonctions. La loi de 2013 doit être complétée pour mentionner expressément que les conseillers des Français de l'étranger sont soumis au secret et à la discrétion professionnelle pour toutes les informations obtenues dans le cadre de leur fonction consultative. Il pourrait être ajouté que l'atteinte au secret professionnel constitue, dans certains cas, un délit puni par le code pénal (art. 226-13 du code pénal)

### Proposition 39

Inscrire dans la loi le principe du secret et de la discrétion professionnels pour toutes les informations obtenues dans le cadre des fonctions consultatives du CFE.

S'il est d'usage que les Consulats permettent aux CFE de tenir des permanences, ce n'est pas néanmoins systématiquement le cas.

### Proposition 40

Rendre obligatoire pour les Consulats l'organisation de permanence dans leurs locaux pour les CFE.

Par ailleurs, en matière de citoyenneté, il serait important que l'ensemble des postes consulaires invitent les CFE aux cérémonies d'accueil dans la nationalité française, moment important pour tout nouveau Français.

### Proposition 41

Inviter les CFE aux cérémonies d'accueil dans la nationalité française célébrées par les chefs de postes consulaires.

## Partie 6. La fin de mandat

À la fin du mandat, il pourrait être prévu que chaque conseiller remette un état des lieux comptables des dépenses réalisées au cours du mandat. Celui-ci retracerait l'ensemble des dépenses réalisées dans le cadre de l'exercice des fonctions, incluant les voyages et les frais de déplacement, les dépenses de propagande, celles réalisées en vue des différentes rencontres, etc. Des fonds supplémentaires pourraient leur être alloués afin que cette tâche, parfois complexe et fastidieuse, soit réalisée par un expert-comptable. Ce document pourrait être supervisé par la CNCCFP afin de contrôler le respect du financement des campagnes électorales, des partis politiques et de s'assurer de l'absence de collusions illégales avec les acteurs du territoire (clientélisme, pots-de-vin, trafic d'influence...).

### Proposition 42

Établir un état des lieux comptables des dépenses réalisées au cours du mandat à la fin de celui-ci.

À l'instar d'autres responsables politiques (députés, sénateurs, ministres...), une déclaration de situation patrimoniale pourrait être déposée auprès de la HATVP en fin de mandat afin d'apprécier les fluctuations patrimoniales des conseillers des Français de l'étranger. Elle contrôlerait l'absence d'enrichissement illicite, ou sans cause, au cours du mandat et s'assurerait de l'absence de versements suspects ou de l'obtention d'avantages indus.

### Proposition 43

Déposer une déclaration de patrimoine à l'issue du mandat auprès de la HATVP.

À l'issue des fonctions, les conseillers des Français de l'étranger pourraient avoir à déclarer auprès de la HATVP leur reconversion professionnelle. Il ne s'agirait pas d'un régime d'autorisation mais de déclaration préalable.

La HATVP serait ainsi amenée à émettre un avis sur cette reconversion quant aux risques de conflit d'intérêts et à échanger avec le conseiller. Dans le cadre de son contrôle pénal, la HATVP pourrait disposer du pouvoir de s'y opposer afin d'éviter au conseiller de tomber sous le coup du délit de prise illégale d'intérêts (art. 432-13 du code pénal). Dans le cadre de son contrôle déontologique, elle pourrait émettre des réserves conseillant de ne pas entrer en communication avec les autorités publiques auprès desquelles la personne a pu exercer ses compétences de conseiller des Français de l'étranger (Ambassade, Consulat, mais aussi des autorités françaises en lien avec la politique économique de la France).

### Proposition 44

Prévoir un régime de déclaration préalable à toute reconversion professionnelle pour les CFE et membres de l'AFE.

# Conclusion

Le présent Livre blanc de l'OEP porte sur l'institution méconnue qu'est l'Assemblée des Français de l'Étranger (AFE) ainsi que sur le statut de Conseiller des Français de l'Étranger (CFE). Le Livre Blanc s'est alors proposé de revenir sur la genèse et les justifications de ces fonctions pour en faire ressortir l'importance et tous les intérêts que la France pourrait tirer de leur revalorisation. Ces fonctions offrent aux Françaises et aux Français résidant à l'étranger une représentation atypique qui mérite d'être clarifiée car elle mêle des considérations politiques et administratives et qui exige d'être renforcée pour améliorer la discussion des intérêts nationaux.

Ce livre Blanc a visé un double objectif. Tout d'abord, il s'est agi de renforcer les attributions de l'AFE et des CFE dans la perspective d'en faire des outils stratégiques pour la défense et la promotion des intérêts de la France à l'étranger, notamment de sa culture, de sa langue et, plus généralement, de son modèle politique, économique et social. Cette orientation stratégique apparaît de plus en plus essentielle dans le contexte international et européen actuel. Un renforcement de ces fonctions représentatives exige en retour une consolidation des règles d'exemplarité pour les membres qui les exercent. C'est pourquoi, ensuite, il s'est agi de doter ces autorités d'un véritable statut déontologique en imposant de nouvelles règles organisant la compétition électorale, en adoptant un code de déontologie afin de prévenir les conflits d'intérêts et assurer des comportements et pratiques impartiales, en créant une fonction de déontologue à l'Assemblée, en prévoyant des règles de déport et en instaurant un principe de non-cumul des mandats.... Ainsi, la réforme déontologique que nous appelons de nos vœux doit être l'occasion de marquer plus encore qu'aujourd'hui la nature politique de l'AFE tout en élevant cette dernière ainsi que les CFE au rang de relais de la diplomatie culturelle et linguistique française.





# Propositions

**Proposition 1 :** Faire des élus de l'AFE et des CFE des acteurs de la diplomatie de mise en valeur des intérêts de la France à l'étranger et les inciter à être de véritables initiateurs en la matière (création et organisation d'événements, de salons, de rencontres, de conférences, rôle d'intermédiaires ou de facilitateurs entre acteurs, diffusion d'informations en faveur des intérêts français...).

**Proposition 2 :** Réévaluer les indemnités, d'une part, des membres de l'AFE afin de couvrir leurs frais de déplacement pour siéger aux sessions AFE et pour se déplacer dans leur circonscription ; d'autre part, des CFE pour leur permettre de se déplacer dans leur circonscription.

**Proposition 3 :** Élargir les autorités de saisine de l'AFE aux commissions parlementaires des affaires étrangères.

**Proposition 4 :** Prévoir la saisine systématique de l'AFE par le Gouvernement pour toutes les réformes ayant des conséquences sur la situation des Français de l'étranger.

**Proposition 5 :** Organiser un droit de pétition auprès de l'AFE à l'initiative des Français de l'étranger pour lui imposer de débattre, de rédiger et de publier un rapport.

**Proposition 6 :** Organiser un droit de pétition auprès de l'AFE à l'initiative des CFE pour lui imposer de délibérer sur une question déterminée.

**Proposition 7 :** Imposer au secrétariat général de l'AFE de transmettre par voie numérique aux CFE les avis, résolutions, motions et autres études adoptées pendant la session.

**Proposition 8 :** Permettre aux commissions parlementaires des Affaires étrangères ainsi qu'au ministre des Affaires étrangères de demander aux membres de l'AFE de réaliser des rapports en lien avec leurs compétences.

**Proposition 9 :** Imposer au ministère des Affaires étrangères de mettre à disposition de l'AFE un administrateur ou un rédacteur par commission lors de chaque session, en charge de la rédaction des rapports, sous contrôle du ou des rapporteurs de la Commission.

**Proposition 10 :** Prévoir que Campus France, l'Institut français et l'AEFE saisissent de manière obligatoire l'AFE lorsqu'ils statuent sur des décisions générales ayant un lien avec les Français de l'étranger afin d'obtenir une étude, une recommandation ou des observations. De plus, il pourrait être envisageable d'intégrer systématiquement des membres de l'AFE au sein de leur conseil d'administration.

**Proposition 11 :** Prévoir un rapprochement des membres de l'AFE et des CFE avec leurs homologues européens et organiser une structure d'échange et de discussion entre eux afin de défendre une stratégie et de promouvoir la culture et les intérêts de l'Union européenne.

**Proposition 12 :** Imposer la mention du parti politique auquel appartient le candidat aux élections des conseillers des Français de l'étranger.



**Proposition 13 :** Réorganiser les périodes de la campagne électorale et interdire d'effectuer tout acte de propagande 24h avant le premier tour de scrutin.

**Proposition 14 :** Transposer les règles de la propagande électorale à l'élection des Conseillers des Français de l'étranger : régir les modalités de propagande en interdisant toute forme par voie de presse et de communication audiovisuelle ; interdire la publicité commerciale et les procédés de publicité couramment employés sur Internet.

**Proposition 15 :** Organiser les moyens de propagande électorale au cours du mandat (bilan de mi-mandat, usage de logos, confusion entre les différents mandats exercés...).

**Proposition 16:** Bien séparer les mandats et interdire expressément l'usage des moyens mis à disposition pour un mandat pour l'exercice d'un autre.

**Proposition 17 :** Respecter le pluralisme des expressions dans les médias, calculer le temps d'antenne des CFE et membres de l'AFE et éviter les confusions entre mandat et activités professionnelles.

**Proposition 18 :** Concernant le financement de la campagne électorale, appliquer les règles de l'article L. 52-8 du code électoral en mentionnant la possibilité pour les partis politiques de financer les campagnes, tout comme pour les personnes physiques (maximum de 4.600 euros). Tout donateur doit disposer de la nationalité française. Une traçabilité des montants doit être garantie dans la comptabilité des partis politiques et du compte de campagne.

**Proposition 19 :** Interdire expressément les financements étrangers pour la campagne électorale des candidats à l'élection de CFE.

**Proposition 20 :** Imposer de conclure des contrats de prêt auprès des seules banques européennes.

**Proposition 21 :** Prévoir la tenue d'un compte de campagne présenté par un expert-comptable ou équivalent et contrôlé par la CNCCFP.

**Proposition 22 :** Prévoir un plafond de dépenses de frais de campagne et un remboursement partiel de ces frais, sous réserve de respecter les règles d'encadrement de la campagne électorale.

**Proposition 23 :** Prévoir la règle selon laquelle tout agent public de nationalité française d'une ambassade ou d'un consulat devrait être inéligible à la fonction de conseiller des Français de l'étranger.

**Proposition 24 :** Organiser une incompatibilité entre un emploi au sein d'une Ambassade et un Consulat et le mandat de CFE et de membres de l'AFE. Organiser un régime de mise en disponibilité lorsqu'une telle hypothèse se présente.

**Proposition 25 :** Organiser un régime de non-cumul des mandats avec un mandat parlementaire et d'élu local.

**Proposition 26 :** Prévoir une incompatibilité entre le mandat de CFE et de membre de l'AFE avec un emploi au sein d'une autorité publique étrangère.

**Proposition 27 :** Rédiger un code de déontologie dont la plupart des principes pourraient être communs aux membres des CFE et de l'AFE.

**Proposition 28 :** Ce code de déontologie devrait être signé par l'ensemble des CFE et lu par le Président lors de la réunion d'installation de l'Assemblée.

**Proposition 29 :** Prévoir un régime disciplinaire pour les membres de l'AFE et l'inscrire dans le règlement.

**Proposition 30 :** Mentionner les délits pour manquement au devoir de probité du code pénal dans le code de déontologie, y inscrire leur définition et expliquer leur application et les risques.

**Proposition 31 :** Étendre aux membres de l'AFE le régime de déclaration de patrimoine et d'intérêts prévue par la loi du 11 octobre 2013, incluant le contrôle de la HATVP.

**Proposition 32 :** Créer une fonction de Déontologue au sein de l'AFE qui soit compétent pour rendre des avis sur saisine tout au long du mandat.

**Proposition 33 :** Créer un Déontologue pour les CFE au sein des ambassades et des Consulats, également compétent pour le personnel de ces institutions, ainsi qu'au sein de l'ensemble des autorités publiques françaises implantées à l'étranger.

**Proposition 34 :** Inscrire le conflit d'intérêts dans les textes et expliciter les situations à risque.

**Proposition 35 :** Imposer d'établir à chaque CFE une déclaration d'intérêts qu'il porte à la connaissance des autres membres afin de faire état des risques de conflit d'intérêts. Il déclare à l'oral au début de chaque séance les liens d'intérêts qui l'unissent aux personnes concernées par l'objet de la réunion.

**Proposition 36 :** Prévoir un régime des dépôts et créer un registre public les recensant.

**Proposition 37 :** Créer un régime de dépôt pour les membres de l'AFE inscrit dans le règlement de l'Assemblée.

**Proposition 38 :** Prévoir un régime de déclaration des dons, cadeaux et invitations reçus ou perçus par les conseillers des Français de l'étranger (éventuellement à partir de 100/150 euros).

**Proposition 39 :** Inscrire dans la loi le principe du secret et de la discrétion professionnels pour toutes les informations obtenues dans le cadre des fonctions consultatives du CFE.

**Proposition 40 :** Rendre obligatoire pour les consulats l'organisation de permanence dans leurs locaux pour les CFE.

**Proposition 41 :** Inviter les CFE aux cérémonies d'accueil dans la nationalité française célébrées par les chefs de postes consulaires.

**Proposition 42 :** Établir un état des lieux comptables des dépenses réalisées au cours du mandat à la fin de celui-ci.

**Proposition 43 :** Déposer une déclaration de patrimoine à l'issue du mandat auprès de la HATVP.

**Proposition 44 :** Prévoir un régime de déclaration préalable à toute reconversion professionnelle pour les CFE et membres de l'AFE.

# CONTACT



**ANAÏS  
REBUCCINI**

Responsable Administrative et Financière

<http://www.observatoireethiquepublique.com/>

IEP de Lille - 9 Rue Auguste Angellier 59 000 LILLE

E-mail : [contact@observatoire-ethique-publique.com](mailto:contact@observatoire-ethique-publique.com)

[LinkendIn : L'Observatoire de l'Éthique Publique](#)