

# LES ASSOCIATIONS REPRESENTATIVES AU NIVEAU NATIONAL DES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE ET LES ELECTIONS CONSULAIRES



## Les associations et la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France

La loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France dispose, dans son [article 2](#), que « les associations représentatives au niveau national des Français établis hors de France concourent à l'exercice des droits civiques et à la participation à la vie démocratique de la Nation des Français établis hors de France ». Elles ont ainsi un rôle important, et reconnu comme tel par la loi.

Cet article a été introduit en 1<sup>ère</sup> lecture à l'Assemblée nationale lors de la discussion du projet de loi présenté par Mme Conway-Mouret – alors Ministre déléguée chargée des Français de l'étranger – visant à réformer la représentation des Français établis hors de France. La loi du 22 juillet 2013 est notamment celle qui instaure l'élection des conseillers consulaires au suffrage universel direct.

Le texte ayant préalablement été examiné au Sénat, l'article 2 pré-cité visait en réalité à compenser la suppression, par les députés, de l'article 29 *duodecies*, introduit par les sénateurs.

## UNE POSSIBILITE DE PARTICIPATION AUX ELECTIONS CONSULAIRES REJETEE

[L'article 29 duodecies](#) des sénateurs visait à **permettre** aux associations représentatives au niveau national des Français établis hors de France **de participer au financement** de la campagne électorale d'un candidat ou d'une liste de candidats, au même titre que les partis politiques.

[La commission des Lois du Sénat](#), « tout en reconnaissant que la réflexion devait être prolongée », « avait en effet souhaité, sur l'initiative conjointe de MM. Christian Cointat et Christophe-André Frassa, **que la dérogation à l'interdiction de financement des campagnes électorales par des personnes morales soit étendue aux associations représentant les Français établis hors de France**, en raison de leur rôle en matière d'animation de la vie politique à l'étranger parmi les communautés françaises ».

Toutefois, cette disposition **n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale**. En effet, dans [son rapport](#), le député Hugues Fourage a estimé « **qu'il ne convenait pas** d'autoriser les associations représentatives des Français établis hors de France à participer aux financements des campagnes électorales à l'étranger. L'introduction d'une telle possibilité a été jugée **trop dérogoire aux règles légales de financement des campagnes électorales**, telles qu'elles sont définies pour les élections nationales et locales par la loi n°88-227 du 11 mars 1988, dans un souci de **garantir le mieux possible la transparence des financements**. »

En effet, pour M. Fourage : « si la loi réserve aujourd'hui aux seuls partis politiques le droit de financer les campagnes électorales, c'est qu'elle leur impose, dans le même temps, un certain nombre d'obligations de transparence quand aux conditions dans lesquelles ils mobilisent eux-mêmes des fonds : ils doivent, en particulier, désigner un mandataire et déposer leurs comptes auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). En outre, **les partis politiques ne peuvent recevoir de dons de personnes physiques au-delà d'un certain plafond et ne peuvent en recevoir de personnes morales**. Or, la modification proposée en première lecture par le Sénat de l'article 29 *duodecies* aurait permis à des associations, qui ne sont pas soumises à ces règles, de financer des campagnes électorales, sans qu'il soit pour autant possible d'avoir, dans le même temps, des informations précises sur l'origine des fonds ainsi mobilisés. Elles auraient même pu avoir recours à des fonds privés émanant de personnes morales, ce qui est aujourd'hui expressément interdit aux partis politiques. Pour l'ensemble de ces raisons, l'Assemblée nationale a adopté, en Commission, **un amendement de M. René Dosière supprimant la possibilité pour les associations représentatives au niveau national des Français établis hors de France de participer au financement des campagnes pour l'élection des conseillers consulaires ainsi que des conseillers à l'AFE**. »

En nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, Mme Claudine Schmid avait présenté un amendement visant à réintroduire cette possibilité. La commission a rejeté son amendement. En effet, [pour le Rapporteur](#) : « outre que la participation d'associations à des élections n'est pas reconnue en droit français, **elle entraînerait de facto la suppression de leur reconnaissance d'utilité publique**. Je ne suis pas sûr que ce soit votre objectif ».

## QUELLES SONT LES ASSOCIATIONS CONCERNÉES ?

Historiquement, sont reconnues comme associations représentatives au niveau national des Français établis hors de France deux associations : l'Union des Français de l'Étranger (UFE) et Français du Monde – ADFE. Les deux sont des associations d'intérêt général. Elles sont **reconnues d'utilité publique**, respectivement depuis 1936 et 1986.

# QUELLES SONT LES PARTICULARITES DES ASSOCIATIONS RECONNUES D'UTILITÉS PUBLIQUE

Pour être reconnue d'utilité publique, une association doit remplir [plusieurs conditions](#) :

- Être d'intérêt général, soit remplir trois conditions qui sont : ne pas exercer d'activité lucrative, avoir une gestion désintéressée, ne pas fonctionner au profit d'un cercle restreint de personnes ;
- Avoir une influence et un rayonnement dépassant le cadre local ;
- Avoir un nombre minimum d'adhérents (environ 200) ;
- Avoir un fonctionnement démocratique et organisé en ce sens par ses statuts ;
- Avoir une solidité financière tangible.

Les associations reconnues d'utilité publique peuvent, comme toutes les associations, recevoir **des subventions et avoir des partenaires privés** (comme des entreprises privées, ce qui est strictement interdit pour les partis politiques). Elles ont toutefois des avantages plus importants que les simples associations : en effet, elles peuvent bénéficier de donations et de legs.

## UNE INTERDICTION FORMELLE DE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES

Les associations reconnues d'utilité publique, comme toute association, sont **des personnes morales** qui ne peuvent pas financer de campagnes électorales. Seules peuvent le faire les personnes physiques et les partis politiques.

Lors de l'adoption de loi de 2013 sur la représentation des Français de l'étranger, il apparaît clairement que le législateur a souhaité que les associations représentatives au niveau national des Français établis hors de France **ne dérogent pas aux règles du financement de la vie politique française**. [L'article 24](#) (voir également [l'art. 52-8 du Code électoral](#)) de la loi précise bien que « les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat ou d'une liste de candidats **ni en leur consentant des dons** sous quelque forme que ce soit, **ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages, directs ou indirects**, à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Aucun candidat ni aucune liste de candidats ne peuvent recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou **d'une personne morale de droit étranger** ».

Ainsi, les associations représentatives au niveau national des Français établis hors de France **ne peuvent pas présenter de listes** aux élections consulaires.

## QU'EN EST-IL DU SIMPLE SOUTIEN ?

Pour autant, cette interdiction formelle de financement d'une campagne électorale de la part de toute personne physique autre qu'un parti politique **ne signifie pas qu'aucun soutien n'est possible**. En effet, si l'on en croit [le dernier mémento](#) à l'usage des candidats du MEAE élaboré pour la dernière élection consulaire partielle (actualisé du 6 août 2018), « rien n'interdit à un candidat de faire campagne en se prévalant du soutien d'une association ».

De même, **rien n'empêche les membres** de ces associations de se présenter à une élection – à **titre personnel** – sans avoir à quitter leurs fonctions au sein de celles-ci.

## QUELLE FORME PEUT PRENDRE CE SOUTIEN ?

Actuellement, on sait uniquement la forme que ce soutien **ne peut pas** prendre : il ne peut se traduire par aucune aide pouvant être requalifiée de matérielle (par exemple : envoi gratuit de courriels de soutien, mise à disposition de lieux de réunion, etc.). Autrement ce soutien – en réalité matériel et donc financier – pourrait être assimilé à **un financement illégal de campagne électorale**, puisque réalisé par une personne morale autre qu'un parti politique.

## QUELS SONT LES RISQUES ?

Le candidat ou la liste qui aura bénéficié d'un tel soutien s'expose à **un recours** contre son élection (notamment, de la part des candidats de listes concurrentes), et donc à une potentielle invalidation de son élection.

## QUELLES SONT LES SANCTIONS ?

[L'article 113-1 du Code électoral](#) dispose qu'un candidat ayant accepté des fonds en violation des articles L. 52-8 du Code électoral s'expose à **3 ans d'emprisonnement et 45.000€ d'amende**. De même, sera puni de 3 ans d'emprisonnement et de 45.000€ d'amende quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don ou un prêt en violation de l'article L. 52-8. Lorsque le donateur ou le prêteur sera **une personne morale**, cette sanction s'applique à ses dirigeants (de droit ou de fait).