

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

12/09/2019

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 1ère 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 duodecimes, introduit par les sénateurs.

UNE POSSIBILITE DE PARTICIPATION AU FINANCEMENT DES ELECTIONS REJETEE

[L'article 29 duodecimes](#) 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 dérogoratoire aux règles légales de financement des campagnes électorales, telles qu'elles sont

LES ASSOCIATIONS REPRESENTATIVES

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, l'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.

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

NB : Les règles ci-après énoncées concernent plus largement toutes les associations, en dehors de celles constituées en parti ou groupement politique et les associations de financement électoral.

LES ASSOCIATIONS REPRESENTATIVES

UNE INTERDICTION FORMELLE DE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES

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

Lors de l'adoption de la 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 financer la campagne d'une liste de candidats aux élections consulaires. Le Ministère de l'Intérieur l'a d'ailleurs réaffirmé dans une [réponse à une question écrite de la Sénatrice Renaud-Garabedian](#) : « Quel que soit le pays, les personnes morales, autres que les partis politiques habilités à financer une campagne électorale, ne peuvent contribuer au financement d'une campagne, notamment les associations ayant vocation à représenter les Français de l'étranger ».

LA POSSIBILITE DE FACTURER DES PRESTATIONS

Les associations ayant vocation à représenter les Français de l'étranger « ne peuvent participer à une campagne électorale qu'en facturant aux candidats leurs prestations à prix coûtant, à l'exclusion de tout apport sous la forme de concours en nature ou de financement direct ».

Concrètement, cela signifie que tout concours d'une association à une campagne électorale doit être facturé.

Ex. : Une association - loi 1901 - réalise un cocktail de rassemblement autour d'une liste de candidats. Elle fournit des boissons et un lieu. Ces boissons et la location de ce lieu devront être facturés au candidat - comme une prestation de service - qui devra s'en acquitter. L'association en question n'a pas le droit de financer directement cet événement. Autrement, on serait en présence d'une personne morale finançant une campagne électorale, ce qui est strictement interdit.

LES ASSOCIATIONS REPRESENTATIVES

QUELS SONT LES RISQUES ?

Les candidats aux élections consulaires n'ont pas à présenter de comptes de campagne. Ils doivent toutefois respecter l'article 52-8 du Code électoral.

Le candidat ou la liste qui aura bénéficié d'un tel financement 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).

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, d'après [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 ».

UNE CONDITION : L'INDEPENDANCE

Le Conseil d'Etat (15 mai 2009, Asnières-sur-Seine) a admis qu'une association peut faire campagne - entendu sans subvention financière - pour un candidat si elle est indépendante du candidat.

Une association peut prendre position - à travers par exemple son site internet, des tracts ou un journal associatif - pour un candidat, si cette association est indépendante du candidat et libre d'inciter à voter contre un candidat ou en faveur d'un autre.

De même une association peut appeler à voter pour un candidat - y compris par voie électronique - dans la mesure où elle est indépendante du candidat et que ces courriers représentent un coût très faible pour l'association (CE, 20 juin 2016, n°395544).

LES ASSOCIATIONS REPRESENTATIVES

LIENS ENTRE ASSOCIATIONS ET CANDIDATS

S'il existe un lien entre les candidats et l'association alors le coût des tracts, des courriels, de toute action réalisée en faveur du candidat, doit faire l'objet d'une facturation par l'association au candidat.

L'existence d'un lien entre une association et un candidat peut notamment s'apprécier au regard des statuts de celle-ci et de la liste de ses membres.

Ainsi par exemple, l'UFE, l'ADFE ou toute autre association ayant vocation à soutenir les Français de l'étranger ne pourraient soutenir leur président si ce dernier venait à se porter candidat à une élection, sans lui facturer le coût des tracts, courriels et autre action ou prestation.

QUELLE FORME PEUT PRENDRE CE SOUTIEN ?

(CE, 17 février 2015, n°382876) Un candidat ou une liste de candidats ont le droit d'utiliser le nom et le logo d'une association, dans la mesure où il n'y a pas de financement de la campagne de ce candidat ou de cette liste par l'association en question.