



Joëlle Garriaud-
Maylam
Sénateur représentant
les Français établis
hors de France

NOTE D'INFORMATION :

LES CONSULS HONORAIRES

Les consuls honoraires ne sont pas des diplomates professionnels mais des particuliers qui exercent, à titre bénévole et en plus de leurs activités professionnelles, certaines missions d'assistance administrative aux Français résidant dans leur circonscription ou de passage. Ils jouent également un rôle d'influence important dans leur pays d'accueil et constituent un relais de terrain efficace pour les ambassades. Leur rôle de relais local des postes consulaires tend à s'accroître dans le contexte de réorganisation du réseau consulaire, consécutif à la Révision Générale des Politiques Publiques.

Qui sont les consuls honoraires ?

Le statut des consuls honoraires est principalement défini par le Chapitre III (article 58) de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 et par le décret n° 76-548 du 16 juin 1976 relatif aux consuls généraux, consuls et vice-consuls honoraires et aux agents consulaires.

Les consuls honoraires doivent être âgés d'au moins vingt-cinq ans. Ils sont nommés pour cinq ans et peuvent être renouvelés dans leurs fonctions jusqu'à l'âge de soixante-dix ans. En fonction de l'importance des missions qui leur sont confiées, ils reçoivent le titre de consul général honoraire, de consul honoraire, de vice-consul honoraire ou d'agent consulaire.

Peuvent être consuls honoraires des personnes de nationalité française ou étrangère : sur 496 consuls honoraires, 281 ont la nationalité française (dont 77 double-nationaux) et 215 ont une nationalité étrangère, le plus souvent celle du pays de résidence

Ne peuvent pas être consul honoraire :

- les élus au suffrage universel
- les fonctionnaires ou agent de l'État français ou d'une collectivité territoriale
- les magistrats consulaires
- les professeurs dans un établissement d'enseignement supérieur (si cette dernière activité est exercée à titre principal)

Les consuls honoraires sont éligibles aux élections de l'Assemblée des Français de l'étranger, l'inéligibilité ne concernant que les « fonctionnaires consulaires de carrière » (ordonnance de référé du Conseil d'Etat du 12 mai 2006). Une proposition de loi tendant à modifier la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger en matière d'inéligibilité, de déclaration de candidature et de vote par correspondance, déposée au Sénat le 27 juillet 2007, visait - afin de préserver la neutralité du service public - à rendre inéligibles les consuls généraux honoraires, consuls honoraires, vice-consuls honoraires et agents consulaires. Un consul honoraire souhaitant être élu à l'AFE devrait alors démissionner de ces fonctions publiques au moins six mois avant l'élection. Cette proposition de loi n'a pas encore été examinée par le Parlement.

Des missions consulaires à géométrie variable

L'ensemble des consuls honoraires ont la capacité de transmettre des dossiers de demande : inscription au registre des Français établis hors de France, transcriptions d'actes d'état civil, demandes de bourses scolaires, demandes de cartes nationales d'identité...

Quelle que soit leur nationalité, certains consuls honoraires peuvent également, par arrêté pris par le Ministère des Affaires étrangères et européennes :

- délivrer des certificats de vie, certificats de résidence et divers certificats en matière de douane et de transport
- certifier conforme à l'original des copies de documents (sauf quelques exceptions)
- accomplir des formalités dans le cadre de mesures conservatoires en cas de décès, de disparition ou d'incapacité d'un Français résidant ou de passage ainsi que des formalités relatives au transport de corps ou de cendres

Tout consul honoraire de nationalité française est habilité à établir des procurations de vote, en application de l'article R 72-1 du code électoral.

Certains consuls honoraires, sous condition de nationalité française, peuvent également, par arrêté ou par délégation de signature du chef de poste :

- délivrer des laissez-passer aux Français de passage
- délivrer des visas de court séjour pour des ressortissants du pays dans lequel il est en fonction
- légaliser ou certifier des signatures d'autorités locales et de particuliers de nationalité française (à l'exception de celles figurant sur des actes notariés)
- légaliser la signature d'un traducteur agréé par les autorités locales

Concernant la remise des passeports, 286 agences consulaires sont habilitées à remettre un passeport à son titulaire sans vérification des empreintes digitales, suite à la modification du décret du 30 décembre 2005 aménageant la double comparution pour les Français de l'étranger.

Enfin, les consuls honoraires de nationalité française peuvent être autorisés – par délégation de signature du chef de poste - à agir en lieu et place du consul comme suppléant à l'étranger des administrateurs des affaires maritimes et peut suppléer aux juges des tribunaux de commerce.

Un réseau en cours de restructuration

Sur un peu moins de 500 agences consulaires que compte actuellement le réseau français, 40% sont dans l'Union européenne, 36% sur le continent américain, 14% en Afrique ou au Moyen-Orient, 6% en Asie et 4% en Océanie.

Si le nombre des agences est en légère diminution (il y avait 511 agences en 2004) – notamment du fait du développement de la télé-administration et par souci d'économies budgétaires, c'est surtout à un rééquilibrage géographique du réseau que l'on assiste, avec une réduction du nombre d'agences dans l'Union européenne partiellement contrebalancée par l'ouverture de postes en Afrique, Amérique du Sud et centrale, en Asie, au Proche-Orient, ainsi que dans l'ancienne aire soviétique.

Moyens d'action

Les consuls honoraires sont bénévoles, mais ils peuvent conserver les droits de chancellerie, « à titre de frais de bureau et d'honoraires ». Le cas échéant, ils peuvent percevoir une « indemnité pour insuffisance de recettes » (notamment pour contribuer aux frais de location d'un bureau ou de salaire d'un employé), mais celle-ci est versée a posteriori, les agences consulaires doivent parfois avancer ces frais de fonctionnement, ce qui engendre de véritables difficultés, et explique en partie la difficulté à recruter de nouveaux consuls honoraires.

Une étude de législation comparée du Sénat de 2005 indique que ce système est comparable à celui de la plupart de nos voisins européens, mais relève qu'aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse, les consuls honoraires bénéficient d'une indemnité forfaitaire. Dans un souci de limiter le montant des avances susceptibles d'être faites par les fonctionnaires consulaires honoraires, le Danemark et la Norvège permettent par ailleurs aux titulaires des postes les plus importants d'obtenir, sur demande motivée, un crédit annuel forfaitaire.

Par ailleurs, de nombreux consuls honoraires sont pénalisés par un manque d'accès à l'information et à la formation.

La mise en place d'un extranet, annoncée en 2010, n'a pour l'instant pas pu aboutir, bien que la mise à disposition par voie numérique de fiches techniques, d'une messagerie et de contenus de formation puisse constituer, à terme, un progrès très appréciable.

L'organisation d'une réunion annuelle au Quai d'Orsay, comme cela se pratique pour les ambassadeurs et consuls généraux – et comme le font les autres grands pays européens pour leurs propres consuls honoraires-, permettrait de mieux sensibiliser ce personnel aux enjeux de notre pays et de sa démocratie.

Conclusion

Si le renforcement des prérogatives des consuls honoraires - notamment en matière d'aide sociale et dans les procédures d'adoption internationale – semble souhaitable, tant dans un souci de rapprochement de l'administration française de ses usagers que dans une perspective de rationalisation du réseau consulaire, un tel processus nécessite au préalable un renforcement de leur statut et le déblocage d'un budget de fonctionnement adéquat.

Joëlle Garriaud-Maylam
Sénateur représentant les Français établis hors de France
- octobre 2011 -