

**Note du sénateur Christian Cointat
sur les conseils consulaires**

Cher(e) Collègue,

Un projet de décret relatif aux conseils consulaires et au statut de leurs membres a été préparé par le Gouvernement. Il devrait être promulgué prochainement. La commission des Lois de l'AFE et notre Assemblée avaient fait porter leurs travaux sur l'une des rédactions de l'avant-projet de décret, en mars 2013.

Vous voudrez bien trouver ci-après une note synthétisant tant les dispositions de la loi du 22 juillet 2013 que celles de l'avant-projet de décret connu à la date du 2 décembre. Attention : les informations données ici, autres que celles figurant dans la loi du 22 juillet, sont provisoires. Des modifications pourraient, en effet, intervenir dans le décret définitif.

Je vous soumettrai une note actualisée dès la parution de ce décret.

L'institution des conseils consulaires mérite d'être approuvée car elle est conforme aux résolutions de notre Assemblée, tant à celles relatives à la création d'une collectivité d'outre-frontière qu'à celles adoptées ces deux dernières années après le rejet de cette création par le Gouvernement.

D'importantes réserves doivent néanmoins être formulées en matière d'organisation et de fonctionnement de ces nouveaux conseils tels qu'envisagés par les rédactions successives des avant-projets puis des projets de décret d'application.

On nous avait annoncé de grandes avancées démocratiques lors des travaux préparatoires de la loi du 22 juillet 2013 en matière de composition, d'organisation et de fonctionnement des nouveaux conseils consulaires, institution-clé de la nouvelle loi.

En fait, les nouveaux conseils sont en tous points comparables à l'ancien Conseil supérieur des Français de l'étranger que nous avons mis des lustres à changer. Tous les reproches qu'on avait fait à l'institution du CSFE, que nos élus n'ont cessé de dénoncer afin d'améliorer sa représentativité et son fonctionnement, peuvent l'être aux nouveaux conseils consulaires : pas de président élu, un vice-président élu sans pouvoirs, des attributions purement consultatives, une tutelle rigoureuse de l'administration, des moyens de fonctionnement limités, un fonctionnement à l'entière discrétion de l'administration et non des élus eux-mêmes, une suspicion pesant sur les dérives possibles des nouveaux conseillers, dont il est rappelé, avec un manque de délicatesse évident, qu'ils ne sont que de « *simples ressortissants français* ».

La nouvelle institution est davantage une courroie de transmission de l'administration qu'une institution démocratique émancipée. Le caractère essentiellement électoraliste de cette réforme, les nouveaux conseillers devant composer l'essentiel du collège électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger, est ainsi amplement démontré.

Il faudra sans doute des années de rodage de la nouvelle institution avant de pouvoir conquérir des responsabilités réelles, et une suppression progressive de la tutelle administrative.

SOMMAIRE

I – CREATION DES CONSEILS CONSULAIRES	5
A – Principe : un conseil par consulat	5
B – Exception : un conseil pour plusieurs circonscriptions consulaires	5
1) Cas et conditions de création de ces conseils	5
2) Participation des différents ambassadeurs ou chefs de poste dont la circonscription est incluse dans le ressort du conseil consulaire unique	5
3) Conditions dans lesquelles siègent les conseillers consulaires au sein du conseil consulaire unique	5
II – COMPETENCES	5
A - COMPETENCES GENERALES	5
1) Dispositions générales de la loi du 22 juillet 2013	5
2) Précisions apportées par le décret en Conseil d'Etat	5
3) Consultation obligatoire – Rapport annuel sur la circonscription consulaire	5
4) Consultations facultatives	6
a) Sur saisine de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire	6
b) A l'initiative de la moitié au moins des membres élus	6
B – COMPETENCES EN MATIERE DE PROTECTION ET D'ACTION SOCIALE	6
1) Consultations facultatives	6
2) Interventions obligatoires	6
C – COMPETENCES EN MATIERE DE TRAVAIL, D'EMPLOI, DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D'APPRENTISSAGE	6
1) Consultations facultatives	6
2) Propositions en matière de situation professionnelle et de réinsertion	6
3) Interventions obligatoires	6
4) Informations	7
D – COMPETENCES EN MATIERE D'EDUCATION ET D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS A L'ETRANGER	7
1) Consultations facultatives	7
2) Interventions obligatoires	7
III – COMPOSITION	7
A – <i>DISPOSITIONS GENERALES</i>	7
1) Présidence	7
2) Vice-présidence	7
3) Membres de droit, les élus	7
4) Personnalités qualifiées	7
a) <i>Définition</i>	7
b) <i>Mode de désignation</i>	7
c) <i>Voix consultative – Principe et exceptions</i>	8
B – <i>COMPOSITION DES DIFFERENTES FORMATIONS DU</i>	8

Note sur les conseils consulaires

<i>CONSEIL CONSULAIRE</i>	
1) Formation compétente en matière de protection et d'action sociale	8
2) Formation compétente en matière de travail, d'emploi, de formation professionnelle et d'apprentissage	8
3) Formation compétente en matière d'éducation et d'enseignement français à l'étranger	9
4) Formation compétente en matière de sécurité	9
<i>C – CONSEILLERS AYANT VOIX DELIBERATIVE</i>	9
<i>D – CONSEILLERS AYANT VOIX CONSULTATIVE</i>	9
IV – ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT	9
<i>A - DATES ET PERIODICITE DES REUNIONS</i>	9
<i>B - CONVOCATIONS</i>	10
1) Autorité à qui incombent les convocations	10
2) Délais	10
3) Contenu des convocations et documents joints	10
4) Documents complémentaires	10
5) Mode de transmission des convocations et documents joints	10
<i>C - ORDRE DU JOUR</i>	10
<i>D – PRESIDENCE</i>	10
<i>E – VICE-PRESIDENCE</i>	11
<i>F – DELIBERATIONS ET VOTES</i>	11
1) Réunion plénière	11
<i>a) Principe</i>	11
<i>b) Exceptions</i>	11
2) Conférence téléphonique ou audiovisuelle	11
3) Délibérations et vote par tout moyen approprié	11
4) Interdiction de prendre part aux débats et délibérations	12
5) Vote	12
<i>a) Quorum</i>	12
<i>b) Majorité requise</i>	12
<i>c) Vote en personne - Modes de votation</i>	12
§ 1 ^{er} . Vote à main levée	12
§ 2. Vote à bulletin secret	12
<i>c) Vote par procuration</i>	12
<i>d) Partage des voix</i>	13
6) Délai dans lequel un avis doit être rendu	13
7) Secrétariat	13
<i>a) Nomination</i>	13
<i>b) Missions</i>	13
8) Publicité des séances	13
9) Procès-verbal	13
<i>a) Autorité chargé de le rédiger</i>	13
<i>b) Contenu</i>	13
<i>c) Communication et publication</i>	14
<i>d) Approbation</i>	14
<i>e) Signature et envoi</i>	14
10) Motivation des décisions rendues après avis contraire des	14

Note sur les conseils consulaires

conseils consulaires	
11) Réunion successive des différentes formations	15
V – STATUT DES MEMBRES	15
<i>A - DROIT A LA FORMATION ET A L'INFORMATION</i>	15
1) Droit à la formation	15
2) Droit à l'information	15
<i>B – INVITATION AUX MANIFESTATIONS ET VISITES OFFICIELLES</i>	15
1) Manifestations officielles en général	16
2) Visites officielles de personnalités	16
<i>C – RANG PROTOCOLAIRE DANS LES CEREMONIES PUBLIQUES A L'ETRANGER</i>	16
<i>D – INSIGNES ET TIMBRES</i>	16
1) Dispositions générales	16
2) Insigne distinctif	16
3) Timbre	16
<i>E – DISPOSITIONS AYANT POUR OBJET DE DISTINGUER LES MISSIONS DES CONSEILLERS CONSULAIRES ET CELLES DES PERSONNELS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES</i>	17
<i>F – MOYENS FINANCIERS POUR L'EXERCICE DU MANDAT</i>	17
1) Réaffirmation du caractère bénévole des mandats ou fonctions	17
2) Diverses indemnités, compensations et subventions	18
3) Indemnité semestrielle forfaitaire	18
<i>a) Objet</i>	18
<i>b) Date et périodicité</i>	18
<i>c) Montant</i>	18
<i>d) Pénalisation de l'absentéisme</i>	18
4) Compensation forfaitaire des frais de déplacement	18
<i>a) Objet et nature de la compensation</i>	18
<i>b) Surcoûts</i>	18
5) Contribution à la souscription d'une police assurance-accidents	19
<i>a) Objet</i>	19
<i>b) Choix de l'assureur</i>	19
<i>c) Montant</i>	19

I - CREATION DES CONSEILS CONSULAIRES

A - PRINCIPE

Un conseil par consulat ou circonscription consulaire : Un conseil consulaire est créé auprès de chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et de chaque poste consulaire.

B – EXCEPTION : CONSEIL CONSULAIRE COMPETENT POUR PLUSIEURS CIRCONSCRIPTIONS CONSULAIRES

1) Cas et conditions de création de ces conseils :

Lorsque les circonstances locales ou le nombre de personnes inscrites au registre des Français établis hors de France le justifient, le ministre des affaires étrangères peut, par arrêté, créer des conseils consulaires compétents pour plusieurs circonscriptions consulaires,

2) Participation des différents ambassadeurs ou chefs de poste dont la circonscription consulaire est incluse dans le ressort du conseil consulaire unique

Tout ambassadeur ou chef de poste consulaire dont la circonscription consulaire est incluse dans le ressort du conseil consulaire peut lui adresser ses observations pour les affaires intéressant sa circonscription. Il peut également, pour ces mêmes affaires, assister à ses réunions ou s'y faire représenter, avec voix délibérative.

3) Conditions dans lesquelles siègent les conseillers consulaires

Le cas échéant, chaque conseiller consulaire ne siège que pour l'examen des affaires relevant de sa circonscription d'élection.

II - COMPETENCES

A - COMPETENCES GENERALES

1) Dispositions générales de la loi du 22 juillet 2013

L'article 3 de la loi du 22 juillet 2013 formule ainsi les compétences générales des conseils consulaires : Les conseils consulaires 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. Ils peuvent 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.

2) Précisions apportées par le décret en Conseil d'Etat en ce qui concerne les compétences générales des conseils consulaires.

Conformément à l'article 5, 5° de la loi, un décret en Conseil d'Etat doit préciser les attributions des conseils consulaires. L'avant-projet du 2 décembre 2013 précise tant les compétences générales que les compétences particulières des conseils consulaires.

3) Consultation obligatoire - Rapport annuel sur la circonscription consulaire :

Chaque année, l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire présente au conseil consulaire un rapport sur la situation de la circonscription consulaire et faisant l'état des lieux des actions menées dans les domaines de compétences du conseil consulaire.

La présentation du rapport donne lieu à un débat en présence de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire. Il peut donner lieu à un avis du conseil consulaire. Dans ce cas, son

président ne prend pas part au vote.

4) Consultations facultatives

a) Sur saisine de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire

Les conseils consulaires peuvent également être saisis par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire de toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis dans la circonscription.

b) A l'initiative de la moitié au moins des membres élus

En ces mêmes matières, ils peuvent prendre l'initiative d'avis, dont l'examen a été demandé par la moitié au moins des membres élus.

B - COMPETENCES EN MATIERE DE PROTECTION ET D'ACTION SOCIALE

1) Consultations facultatives

Le conseil consulaire peut être consulté sur toute question relative à la protection et l'action sociales en faveur des Français résidant dans la ou les circonscriptions consulaires relevant de sa compétence.

La compétence est limitée territorialement : elle ne concerne que les Français résidant dans la ou les circonscriptions du conseil.

La compétence est facultative pour le Gouvernement et l'administration : le conseil « *peut être consulté* ».

2) Compétences obligatoires :

Il exerce les attributions confiées aux commissions locales prévues à l'article D. 766-3 du code de la sécurité sociale (3^{ème} catégorie de la Caisse des Français de l'étranger)

Il est saisi pour avis des demandes et projets :

- 1° De subvention aux organismes locaux d'entraide et de solidarité ;
- 2° D'attribution d'allocations ou de secours aux Français âgés, handicapés ou indigents, régulièrement inscrits au registre des Français établis hors de France.

C - COMPETENCES EN MATIERE DE TRAVAIL, D'EMPLOI, DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D'APPRENTISSAGE

1) Consultations facultatives :

Le conseil consulaire peut être consulté sur toute question relative 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.

Même observation que pour les compétences de protection et d'action sociales. Les compétences générales de cette formation sont limitées territorialement et facultatives pour le Gouvernement et l'administration.

2) Propositions en matière de situation professionnelle et de réinsertion

Le conseil consulaire 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.

3) Interventions obligatoires

Il 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.

4) Informations

Il reçoit périodiquement des informations concernant l'implantation et l'activité des entreprises. Il est informé des prestations attribuées et des droits reconnus par la législation et la réglementation françaises, en matière de travail, d'emploi et de formation professionnelle.

**D - COMPETENCES EN MATIERE D'EDUCATION
ET D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS A L'ETRANGER**

1) Consultations facultatives

Le conseil consulaire peut être consulté sur toute question relative à l'enseignement français à l'étranger dans la ou les circonscriptions consulaires relevant de sa compétence.

Même observation que pour la formation pour la protection et l'aide sociale : il s'agit d'une compétence territorialement limitée : « dans la ou les circonscriptions consulaires relevant de sa compétence » et de compétences facultatives : le conseil « peut être consulté ».

2) Interventions obligatoires

Le conseil consulaire exerce les attributions confiées aux commissions locales prévues à l'article D. 531-45 du code de l'éducation. Il s'agit des commissions des bourses.

III - COMPOSITION

A – DISPOSITIONS GENERALES

1) Présidence

L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire assure la présidence du conseil consulaire ayant son siège dans sa circonscription consulaire. Il peut se faire représenter.

2) Vice-présidence

Le vice-président du conseil consulaire est élu par et parmi les membres élus de ce conseil. Sur la vice-présidence, voir également ci-après, p.

3) Membres de droit : les élus

Les conseillers consulaires sont membres de droit du ou des conseils consulaires constitués dans la circonscription électorale dans le ressort de laquelle ils ont été élus.

4) Personnalités qualifiéesa) Définition

Les personnalités qualifiées participent aux réunions des quatre formations particulières du conseil consulaire (formation protection et action sociales, formation travail/emploi/apprentissage, formation éducation et enseignement français à l'étranger, formation sécurité) sont désignées par l'ambassadeur ou le chef de poste. On se reportera au § B ci-après pour connaître le détail des personnalités qualifiées.

b) Mode de désignation

Les personnalités qualifiées sont désignées par l'ambassadeur ou le chef de poste dans les catégories de fonctions ou d'associations énumérées par le décret pour chacune des quatre formations particulières des conseils consulaires.

Le décret précise d'abord, pour chacune des quatre formations du conseil consulaire, la liste des fonctions permettant à leurs titulaires d'y siéger. Il s'agit là de critères objectifs de désignation : par exemple, le conseiller social du poste ou le médecin conseil du poste, etc...

Par contre, le décret laisse l'administration entièrement libre de désigner un nombre important de personnalités qualifiées en fonction de critères relativement flous et comportant une très large appréciation discrétionnaire. C'est le cas en matière de désignation de représentants d'associations autres que les grandes associations reconnues d'utilité publique. L'administration peut, par exemple désigner des représentants « *des associations jouant localement un rôle professionnel* » ou les représentants « *des associations représentatives, dans un ou plusieurs établissements concernés, des parents d'élèves* ». Aucun critère de représentativité n'est ici posé. Certaines associations peuvent donc être exclues de façon inéquitable, sur une simple appréciation discrétionnaire. Le nombre maximum de ces représentants n'est pas fixé par le décret. Bref, on est loin d'une représentation démocratique si les intéressés sont désignés par le seul fait du prince. Il est vrai que les personnalités qualifiées n'ont pas voix délibérative, mais il y a l'exception de la formation de l'éducation et de l'enseignement qui est problématique, même s'il est normal que les syndicats d'enseignants et les parents d'élèves soient associés aux décisions.

c) Voix consultative – Principe et exceptions

Les personnalités qualifiées ont voix consultative.

Une exception : les personnalités qualifiées qui siègent dans la formation éducation/enseignement ont voix délibérative pour la seule attribution des bourses. Il s'agit là d'une atteinte aux principes de la représentation démocratique des conseils consulaires, non prévue par la loi du 22 juillet 2013, motivée par des considérations syndicales.

B – COMPOSITION

DES DIFFERENTES FORMATIONS DES CONSEILS CONSULAIRES

L'article 9 précise la composition des différentes formations des conseils consulaires en fonction de leur domaine thématique ;

1) Formation compétente en matière de protection et d'action sociale

La formation du conseil compétente en matière de protection et d'action sociale comprend, outre le chef de poste et les élus, et sous réserve que les fonctions ci-après existent localement :

- 1° Le conseiller ou l'attaché social du poste, ou son représentant ;
- 2° Le médecin conseil du poste, ou son représentant ;
- 3° L'assistant social du poste, ou son représentant ;
- 4° Le ou les administrateurs de la Caisse des Français de l'étranger résidant dans la circonscription consulaire ;
- 5° Des représentants des institutions ou associations françaises exerçant localement des activités à caractère social en faveur des ressortissants français ;
- 6° Le représentant de chacune des associations nationales représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription.

2) Formation compétente en matière de travail, d'emploi, de formation professionnelle et d'apprentissage

La formation compétente en matière de travail, d'emploi, de formation professionnelle et d'apprentissage comprend, outre le chef de poste et les membres élus, et sous réserve que les fonctions ci-après existent localement :

- 1° Le conseiller ou l'attaché social du poste, ou son représentant ;
- 2° Le chef du service économique régional, ou son représentant ;
- 3° Le directeur du bureau d'UBIFrance, Agence française pour le développement international des entreprises, ou son représentant ;

- 4° Un représentant de la chambre de commerce française, ou son reines tant ;
- 5° Des représentants des associations jouant localement un rôle professionnelle.
- 6° Le représentant de chacune des associations nationales, représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription.

3) Formation compétente en matière d'éducation et d'enseignement français à l'étranger

La formation compétente en matière d'éducation et d'enseignement français à l'étranger comprend, outre le président et les conseillers élus, et sous réserve que les fonctions ci-après existent localement :

- 1° Le conseiller ou l'attaché de coopération et d'action culturelle du poste, ou son représentant;
- 2° Un représentant de chaque établissement
- 3° Des représentants des organisations syndicales représentatives, dans un ou plusieurs établissements concernés, des personnels enseignants ;
- 4° Des représentants des associations représentatives, dans un ou plusieurs établissements concernés, des parents d'élèves.
- 5° Le représentant de chacune des associations nationales représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription.

4) Formation compétente en matière de sécurité

La formation compétente en matière de sécurité comprend :

- 1° L'attaché de défense du poste, ou son représentant ;
- 2° L'attaché de sécurité intérieure du poste, ou son représentant ;
- 3° Le médecin conseil du poste, ou son représentant.

C - CONSEILLERS AYANT VOIX DELIBERATIVE

Ont seuls voix délibérative :

- le président
- les conseillers consulaires, membres de droit en vertu de l'article 3 de la loi du 22 juillet 2013
- les personnalités qualifiées désignées pour faire partie de la formation compétente en matière d'enseignement français à l'étranger, pour l'exercice des attributions de cette formation.

D – CONSEILLERS AYANT VOIX CONSULTATIVE

Les personnalités qualifiées participent aux travaux du conseil consulaire avec voix consultative, sauf celles qui font partie de la formation compétente en matière d'enseignement, pour l'exercice des attributions de cette formation.

IV - ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT

D'une manière générale, le conseil consulaire n'a pas la maîtrise de son ordre du jour ni de la date des réunions. Tout ceci est dans les mains de l'administration, en l'espèce du président.

A - DATES ET PERIODICITE DES REUNIONS

Après un renouvellement général, la première réunion de chaque conseil consulaire se tient au plus tard dans le mois suivant la date du scrutin.

Le conseil consulaire se réunit au moins deux fois par an. Ce « *au moins* » signifie que d'autres réunions peuvent être décidées par le président.

Le décret ne prévoit pas le cas où un conseiller consulaire serait convoqué à la même date dans plusieurs conseils consulaires de sa circonscription. La commission des Lois et l'Assemblée elle-même avaient pourtant attiré l'attention de l'administration sur ce point. Il est regrettable qu'aucune disposition du décret ne prévoient ce cas.

B - CONVOCATIONS

1) Autorité à qui incombent les convocations

Les convocations sont faites par le seul président.

2) Délais :

Le décret prévoit un délai de convocation : 21 jours au moins avant la date de la réunion.

Mais c'est pour préciser aussitôt que ce délai ne s'impose que « sauf urgence » dont l'administration sera la seule juge. On ne peut qu'inviter les futurs conseillers à signaler les dérives éventuelles sur l'appréciation unilatérale de l'urgence.

3) Contenu des convocations et documents joints:

Le 2^e alinéa de l'article 13 du projet de décret précise :

1^o d'une part, les mentions qui devront figurer sur les convocations :

- La ou les formations dans lesquelles le conseil consulaire est convoqué ;
- Le lieu où se tiendra la réunion.

2^o les annexes qui doivent être jointes à la convocation :

- L'ordre du jour ;
- Les documents nécessaires à l'examen des affaires inscrites.

4) Documentation complémentaire

Une documentation complémentaire peut être adressée jusqu'au huitième jour précédent la réunion.

5) Modes de transmission des convocations et documents joints

La convocation et les documents joints peuvent être envoyés par tous moyens, y compris par télécopie ou courrier électronique.

C - ORDRE DU JOUR :

Il est fixé par le seul président.

Toutefois, la moitié au moins des membres élus peuvent demander l'inscription à l'ordre du jour de questions entrant dans la compétence du conseil consulaire. Ces questions doivent être inscrites à l'ordre du jour par le président. On notera la précision selon laquelle il ne s'agit que de « *questions entrant dans la compétence du conseil consulaire* » ; ce qui permettrait au président d'exercer une tutelle sur ce point : il pourrait, en effet, apprécier ce qui relève ou non de la compétence du conseil consulaire et empêcher ainsi l'inscription de certaines questions.

D - PRESIDENCE

Contrairement à ce qui avait été demandé par l'Assemblée des Français de l'étranger, la présidence incombe au seul ambassadeur ou au chef de poste ou « à son représentant ». Cette précision signifie d'une part que l'ambassadeur ou le chef de poste peut ne pas assurer la présidence. On espère que cette possibilité ne va pas dissuader certains ambassadeurs ou chefs de poste de présider ces réunions. Quant à la qualité des représentants, elle n'est pas précisée ;

il pourrait s'agir de toute personne, on n'exige même pas qu'ils soient français, à la discrétion du chef de poste.

L'Assemblée des Français de l'étranger avait demandé que les chefs de poste ne président pas avec voix délibérative. Ils seront, en effet, juge et partie, dans de nombreux dossiers. Ils demanderont l'avis du conseil consulaire sur des dossiers où ils sont décideurs, et voteront en faveur de leur point de vue sur ces mêmes dossiers. C'est le contraire de la démocratie.

E - VICE-PRESIDENCE

Le vice-président sera-t-il un « vice-président potiche » ? Nous avons là une figure singulière en droit français. Un vice-président qui n'aura de vice-président que le nom, qui n'exercera pas la présidence en cas d'empêchement du président.

Le décret lui concède seulement la compétence d' « assister » le président, sans préciser le moins du monde en quoi consiste cette assistance. S'agira-t-il seulement du droit d'être présent ? S'agira-t-il de la possibilité d'animer une réunion ? Le texte pêche par un mutisme singulier.

Il est vrai que le président pourra se décharger sur le vice-président de fonctions de représentation qu'il ne souhaitera pas assumer. On pense aux présidents de la République inaugurateurs de chrysanthèmes de la III^e République.

F - DELIBERATIONS ET VOTES

1) Réunion plénière

a) Principe

Le mode normal de délibération et de vote consiste dans les réunions plénières avec la présence personnelle des conseillers et leur vote personnel.

b) Exceptions

Toutefois, le décret prévoit un grand nombre d'exceptions :

- la délibération par conférence téléphonique ou audiovisuelle,
- le vote par procuration,
- et, en cas d'urgence ou d'éloignement, « par tout moyen approprié ».

Ces modes particuliers de délibération et de vote sont déclinés ci-après.

2) Conférence téléphonique ou audiovisuelle

Une réunion avec conférence téléphonique ou audiovisuelle peut être décidée « avec l'accord du président ». Cette expression signifie que le conseil consulaire peut avoir l'initiative de cette procédure et non, en théorie, le président. S'il donne son accord, il ne peut logiquement prendre l'initiative.

3) Délibérations et vote par tout moyen approprié

Ce mode de délibération et de vote ne peut intervenir qu' « en cas d'urgence ou d'éloignement géographique ».

Dans ces deux cas, la consultation des membres du conseil consulaire peut intervenir « par tout moyen approprié permettant leur identification et leur participation effective à une délibération collégiale. »

On ne peut que regretter que le décret n'entre pas dans de plus amples détails ni sur la définition des cas d'urgence ni sur les cas où il y a éloignement géographiques, ni sur

l'autorité habilitée à décider du recours à cette procédure. Il ne peut y avoir de « *démocratie par renvoi* » à la seule décision de l'administration. Aucun des moyens appropriés n'est défini. Il n'est pas même prévu un arrêté ministériel donnant à cette procédure un cadre juridique. Où est ici la démocratie ? C'est l'arbitraire de la décision discrétionnaire.

4) Interdiction de prendre part aux débats et délibérations

Le décret dispose que 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 de l'affaire qui en est l'objet. Là encore, cette disposition très large mériterait des précisions. Le représentant d'une association de bienfaisance pourra-t-il, par exemple, prendre part à une délibération relative à l'attribution de secours ou d'allocations de solidarité ? L'intérêt que mentionne l'article est-il un intérêt purement personnel ou s'étend-il à l'intérêt de la personne morale qu'il représente ? Là encore, on voit le flou des notions employées et l'insécurité juridique qu'elles peuvent engendrer au détriment de nos compatriotes.

5) Vote

a) Quorum

Le quorum est atteint lorsque la moitié au moins des membres composant le conseil ayant voix délibérative sont présents « *y compris les membres prenant part aux débats* » sans qu'ils y soient présents physiquement, c'est-à-dire les membres votant par procuration, ou participant aux délibérations dans le cadre d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle, ou par tout moyen approprié en cas d'urgence ou d'éloignement géographique.

Lorsque le quorum n'est pas atteint, une nouvelle convocation doit être adressée sept jours au moins avant la date de la réunion, comportant le même ordre du jour et spécifiant qu'aucun quorum ne sera exigé.

b) Majorité requise

Pour chaque délibération ou avis, le conseil se prononce à la majorité des voix des membres présents ou représentés ayant voix délibérative.

c) Vote en personne - Mode de votation

§ 1^{er}. Votre à main levée : Le vote a lieu à main levée.

§ 2. Vote à bulletin secret : Il a lieu lorsqu'au moins un membre du conseil consulaire présent avec voix délibérative le demande. Deux observations concernant ce texte : il n'est pas précisé que seuls les membres élus peuvent formuler la demande. D'autre part, la notion de « membre présent » mériterait d'être précisée. Un membre participant aux délibérations selon les modalités particulières précisées aux art. (conférence téléphonique ou audiovisuelle, moyen approprié) font-ils partie des membres présents habilités à demander un vote à bulletin secret ?

c) Vote par procuration

Les membres élus peuvent donner par écrit mandat à un autre membre élu.

Nul ne peut détenir plus d'un mandat. Cette règle vise à favoriser la présidence des membres. Mais elle peut s'avérer d'application difficile dans certaines circonstances ou dans certaines circonscriptions. Deux mandats auraient été souhaitables. Sur ce point, le décret manque de souplesse.

d) Partage des voix

On notera que le président est chargé de départager en cas de partage des voix. Cette solution favorise une fois de plus l'expression de l'administration qui peut être juge et partie au détriment des élus. Quelle valeur peut, dans ces conditions, avoir une délibération ou un vote rendu dans de telles conditions ? On ne peut qu'inciter les élus à dénoncer de telles situations chaque fois qu'elles se produiront.

6) Délai dans lequel un avis doit être rendu

Il peut arriver qu'un conseil consulaire ne puisse rendre l'avis qui lui est demandé par l'administration ou refuse de le rendre. Le décret prévoit comment parer à ces deux difficultés.

L'avis est « réputé rendu » en l'absence d'avis exprès dans un délai de sept jours à compter de sa saisine. On voit à quel point les délais sont courts.

Le décret précise à partir de quelle date court le délai de sept jours : à compter de la date fixée par l'ordre du jour pour l'examen de la question considérée. En cas de 2^e réunion faute de quorum, l'ordre du jour à prendre en compte est celui de cette 2^e réunion.

7) Secrétariat

a) Nomination

Le secrétaire du conseil consulaire est désigné par le seul président. Les membres du conseil, élus ou non, n'ont juridiquement pas voix au chapitre. Le décret ne précise pas parmi quelle catégorie de personnes le secrétaire peut être choisi. Il s'agira certainement d'un agent du poste, mais faute de précision n'importe qui peut être désigné.

b) Missions du secrétaire général

Le secrétaire du conseil assiste aux réunions et en dresse le procès-verbal.

8) Publicité des séances

Contrairement à ce qui est prévu pour tous les conseils et assemblées élus au suffrage universel, ni la loi ni le décret ne prévoient la publicité de leurs séances qui auront lieu dans le secret feutré des locaux des services administratifs. Il s'agit, là encore, d'une atteinte substantielle aux principes démocratiques. A titre de compensation partielle, un « procès-verbal allégé » est prévu.

Le décret consacre, en effet, des développements détaillés au procès-verbal des séances. On se reportera sur ce point au paragraphe suivant.

9) Procès-verbal

Les délibérations des conseils consulaires donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal.

a) Autorité chargée de le rédiger

Il est dressé par le secrétaire général,

b) Contenu du procès-verbal :

Il indique :

- Le nom et la qualité des membres présents ou représentés ;
- Les questions traitées au cours de la réunion ;

- Le sens de chacun des avis ; on notera qu'il n'est pas indiqué que le procès-verbal reproduit le texte intégral de chaque avis lorsque ce texte a été adopté par le conseil. Il s'agit seulement du « sens » de l'avis.
- Les conditions de mise en œuvre des modes particuliers de délibérations : vote par procuration, conférence téléphonique ou audiovisuelle, moyen approprié en cas d'urgence ou d'éloignement.

Il s'agit donc d'un « procès-verbal allégé ». Ceux qui le consulteront ne sauront pas quelles ont été les positions adoptées par leurs élus dans les différents débats, ni dans quel sens ils ont voté, ni les motifs qui ont présidé à l'adoption des différentes délibérations. Tout le contraire d'une procédure démocratique.

c) Communication et publication du procès-verbal

Le procès-verbal est communicable « dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 ». Il s'agit du droit commun de la communication des documents administratifs en format papier. Le décret aurait pu être davantage explicite. La commission d'accès aux documents administratifs a affirmé le droit de tout citoyen à obtenir communication des procès-verbaux du CSFE. Il ne devrait pas en être autrement, sauf l'occultation des mentions précisées ci-après.

Le procès-verbal est publié sur le site internet de l'ambassade ou du poste consulaire. Mais, des occultations seront faites : les mentions relatives à la vie privée ou dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité des biens ou des personnes. Là encore, la seule administration est chargée d'apprécier la nature et le contenu précis des informations occultables. Aucune consultation ni information préalables des élus n'est prévue.

d) Approbation du procès-verbal

Rien n'est dit sur le droit des membres du conseil consulaire de demander la rectification des procès-verbaux en cas d'erreur ou d'insuffisance des informations. Rien n'est dit non plus du droit des conseils consulaires d'approuver ou de rejeter des procès-verbaux, droit pourtant on ne peut plus traditionnel et élémentaire pour toutes les assemblées et conseils élus au suffrage universel.

e) Signature et envoi du procès-verbal

A l'issue de la réunion, le procès-verbal est signé par le président et les membres ayant voix délibérative.

Il est ensuite adressé à l'ensemble des membres du conseil consulaire ainsi qu'au ministre des affaires étrangères par tous moyens, y compris par télécopie ou par voie informatique.

On notera qu'aucun envoi n'est prévu à l'intention de l'Assemblée des Français de l'étranger, tenue une fois de plus dans la disgrâce où l'a plongée la loi du 13 juillet 2013 et ignorée comme les promoteurs de cette loi le souhaitaient. Comment les conseillers à l'AFE pourront-ils exercer la mission transversale qui leur a été assignée s'ils ignorent les avis rendus par l'ensemble des conseils consulaires ?

10) Motivation des décisions rendues après avis contraire des conseils consulaires

Le décret prévoit heureusement que les décisions contraires à l'avis rendu par le conseil consulaire sont motivées dans les conditions prévues par la loi du 11 juillet 1979. Il est assez cocasse que l'ambassadeur ou le chef de poste doive motiver une décision rendue par un conseil qu'il a présidé et où il a émis un vote, étant ainsi juge et partie. Il devra ainsi expliquer

pourquoi il ne suit pas une décision émise par le conseil qu'il préside. On espère que la motivation ne sera pas de pure forme.

On notera qu'aucune disposition du décret ne prévoit ni la publication systématique de la décision motivée ni l'information du conseil consulaire sur cette décision, même s'il paraît extravagant que l'ambassadeur ou le chef de poste ne procède à cette information. Mais, en matière de démocratie, ce qui va sans dire va mieux en le disant.

11) Réunion successive des différentes formations

Au cours d'une même séance, le conseil consulaire peut se réunir successivement dans ses différentes formations. Le décret précise que dans ce cas, les membres du conseil consulaire ne siègent chacun qu'en ce qui le concerne.

Le procès-verbal comprend plusieurs sections. Chacune est signée par les seuls membres de la formation considérée du conseil ayant voix délibérative.

V - STATUT DES MEMBRES

Il n'y a pas véritablement de statut des élus conseillers consulaires. La loi comme le décret parle plus prosaïquement de « *conditions d'exercice du mandat de conseiller consulaire* ».

Les deux textes insistent sur leurs obligations, ne leur reconnaissant que des droits ou facultés limitées.

A - DROIT A LA FORMATION ET A L'INFORMATION

1) Droit à la formation

L'art. 26 prend soin de préciser que la formation des conseillers consulaires s'exerce « *dans les domaines de compétence des conseils consulaires* », limitation dont on a vu qu'elle s'exerce sous la seule appréciation de l'administration.

Il précise également que les conseillers consulaires ont accès à certaines actions et didacticiels du Département :

- les actions de formation « *organisées localement* » - ce qui semble exclure logiquement des actions organisées au niveau national - et « *destinées aux personnels diplomatiques et consulaires* » ;
- les didacticiels mis en ligne par le ministère.

Les auteurs du décret n'ont guère fait preuve d'imagination en ne prévoyant pas expressément d'action de formation spécifique à l'intention des conseillers consulaires.

2) Droit à l'information

Là encore, le décret limite le droit à l'information des conseillers consulaires et se garde de toute précision. « *Les conseillers... reçoivent des ambassadeurs et des chefs de poste consulaire l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission.* » Qui sera juge de la nécessité des informations pour l'accomplissement de la mission des conseillers ? Ce sera sans doute l'administration seule, ce qui entraînera certainement des litiges et revendications, telles que celles qui ont existé avec les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger qui se sont régulièrement plaints pendant plusieurs années de ne pas disposer des informations qui leur paraissaient nécessaires.

B - INVITATION AUX MANIFESTATIONS ET VISITES OFFICIELLES

Là encore, si le décret reconnaît un certain droit des conseillers consulaires à participer à des manifestations officielles ou aux visites de personnalités, ce droit est très strictement encadré.

Tout est laissé à la discrétion de l'administration.

1) Manifestations officielles en général

C'est l'ambassadeur ou le chef de poste qui a la faculté non l'obligation d'inviter les conseillers consulaires « à toute manifestation où une représentation de la communauté française expatriée paraît nécessaire ». La nécessité est appréciée par la seule administration. Cette disposition entraînera les mêmes protestations et revendications que celles formulées depuis des années par les membres de l'AFE dans un certain nombre de circonscriptions.

2) Visites officielles de personnalités

Ici, le droit des conseillers est un peu plus étendu. Ils doivent être notamment invités « *aux manifestations organisées à l'occasion des visites officielles du Président de la République ou des membres du Gouvernement, ainsi que des missions d'information des délégations parlementaires.* » Mais il y a une réserve, il faut que « *des Français de leur circonscription d'élection* » y soient invités. Les visites privées ou non officielles ne sont donc pas concernées.

C - RANG PROTOCOLAIRE DANS LES CEREMONIES PUBLIQUES ORGANISEES A L'ETRANGER

Le décret traite du rang protocolaire des conseillers consulaires dans les cérémonies publiques organisées à l'étranger.

Sont visées les cérémonies publiques organisées à l'initiative des ambassadeurs ou des chefs de poste consulaire. Dans ce cas, les conseillers consulaires prennent rang après l'ambassadeur, le chargé d'affaire ou le chef de poste consulaire, le cas échéant après les parlementaires présents.

L'article ne précise pas le rang protocolaire des conseillers consulaires entre eux lorsqu'il en existe plusieurs, ni la place d'un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger, présent dans sa circonscription. L'Assemblée est une fois de plus oubliée, claire volonté de minorer son existence et son importance.

D - INSIGNES ET TIMBRES

1) Dispositions générales

Le droit des conseillers consulaires est limité à un insigne distinctif et à un timbre officiel dont les caractéristiques et les conditions d'usage sont précisées ci-après.

L'insigne et le timbre prennent la forme d'une cocarde tricolore signalant la qualité de conseiller consulaire.

Le décret ne prévoit pas d'écharpe tricolore ni de cocarde pour les véhicules. Mieux encore, ces deux signes semblent interdits par l'art. 30 qui prévoient « *l'exclusion de tout autre signe réservé à une autorité publique* ».

2) Insigne distinctif

Les conseillers peuvent porter un insigne distinctif « dans les cérémonies publiques et « toutes les fois que l'exercice de leur mandat peut rendre nécessaire ce signe distinctif. » Le décret ne précise pas qui juge de cette nécessité, les élus eux-mêmes et l'administration.

Mais le droit de porter l'insigne distinctif est placé sous la tutelle de l'administration. Le dernier alinéa de l'article 31 dispose, en effet, qu'à l'étranger, hors des locaux diplomatiques ou consulaires, le port de l'insigne n'est pas autorisé « lorsque l'ambassadeur ou le chef de

poste consulaire estime, compte tenu des circonstances locales, qu'il n'est pas compatible avec le respect de la souveraineté de l'Etat de résidence. » Disposition singulière, jamais vue dans aucun des textes précédents relatifs au CSFE ni à l'AFE. L'ambassadeur ou le chef de poste peut donc supprimer discrétionnairement l'un des maigres droits obtenus pour les conseillers consulaires. Il est vrai que l'interdiction ne s'applique pas les locaux diplomatiques et consulaires. Par ailleurs, en cas de transgression de l'interdiction, les élus concernés n'encourent aucune sanction pénale ni administrative en droit français.

3) *Timbre*

Le décret dispose que les conseillers peuvent faire usage d'un timbre dans leurs communications et correspondances officielles.

Le timbre mentionne le conseil consulaire dont ils sont membres.

E - DISPOSITIONS AYANT POUR OBJET DE DISTINGUER LES MISSIONS DES CONSEILLERS CONSULAIRES ET CELLES DES PERSONNELS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES

Craignant des dérives, les auteurs du décret n'ont pas manqué d'adopter des dispositions relatives aux conseillers consulaires qui ne s'imposaient nullement. Ces dispositions ont un impact négatif important. Manquant de délicatesse et au respect dû à des élus du suffrage universel, elles auraient pu être rédigées autrement, de façon plus positive. Il s'agit, en fait, de répondre aux craintes de quelques fonctionnaires qui redoutent d'être dépassés par les revendications des nouveaux élus. On leur offre un « *parapluie réglementaire*. »

Le premier alinéa de l'article 31 du projet de décret dispose que les conseillers consulaires ne sont pas protégés par la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et la convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires en ce sens qu'ils ont « *la qualité de simple ressortissant français* ». L'expression « *simple ressortissant français* », outre son caractère vexatoire, est une singularité juridique extravagante. Elle ne va pas dans le sens de l'égalité républicaine préconisée par notre Constitution. On aurait pu préciser d'une manière plus positive que les conseillers consulaires n'ont pas le caractère d'agents diplomatiques ou consulaires au sens de ces conventions.

Le deuxième alinéa est, également, une singularité. Elle démontre la crainte d'une partie de l'administration face à l'institution nouvelle des conseillers consulaires, suspectés d'emblée de vouloir s'immiscer dans l'exercice des fonctions diplomatiques et consulaires. On n'est pas dans un régime de confiance et de coopération mais dans un régime de suspicion à l'encontre des élus du suffrage universel. On peut aussi s'interroger sur le caractère réglementaire de telles limitations à l'exercice d'un mandat électif.

Ces dispositions ont d'ailleurs, en partie, un caractère superfétatoire, car elles découlent des deux conventions internationales précitées, et, pour partie, des dispositions pertinentes du droit international commun.

Enfin et surtout, ni la loi du 22 juillet 2013 ni le décret n'ont prévu de sanction pénale ni administrative en cas de violation des interdictions de l'article 31. L'administration ne pourra priver les élus de leurs droits lorsqu'elle jugera qu'ils ont transgressé cet article.

F - MOYENS FINANCIERS POUR L'EXERCICE DU MANDAT

1) Réaffirmation du caractère bénévole des mandats ou fonctions

Reprenant la réglementation actuelle, l'article 21 dispose que les fonctions de conseiller consulaire sont bénévoles.

2) Diverses indemnités, compensations et subventions

Toutefois, le législateur a prévu que certains moyens financiers minima devaient être assurés aux conseillers consulaires pour faciliter l'exercice de leur mandat. Le décret prévoit donc trois types de moyens :

- une indemnité semestrielle forfaitaire ;
- une compensation forfaitaire des frais de déplacement ;
- une subvention annuelle contribuant à la souscription d'une police d'assurance.

Toutes ces indemnités, compensations et subventions ont un caractère forfaitaire.

3) Indemnité semestrielle forfaitaire

a) Objet

L'indemnité est destinée à couvrir forfaitairement les charges liées à l'exercice du mandat.

b) Date et périodicité

L'indemnité est versée au début de chaque semestre civil.

c) Montant

Le montant est versé sous la forme d'un trimestre plein.

Il est déterminé conformément au tableau 1 annexé au décret. Il varie en fonction de la circonscription d'élection. On ne dispose pas encore de ce tableau

d) Pénalisation de l'absentéisme

Le décret lutte contre l'absentéisme. Le versement de l'indemnité est subordonné à la participation des bénéficiaires aux réunions auxquelles ils sont convoqués. Sauf motif valable, une absence entraîne une réduction de l'indemnité au prorata du nombre de réunions auxquelles l'intéressé n'a pas participé. En cas de départ de la circonscription, l'indemnité est réduite de même.

En cas d'absence de quorum à une première réunion, la convocation à cette réunion et celle à la 2^e réunion comptent pour une seule. Mais tout conseiller ayant répondu à l'une ou l'autre des convocations est réputé avoir été présent à la réunion considérée.

4) Compensation forfaitaire des frais de déplacement

a) Objet et nature de la compensation

L'indemnité semestrielle forfaitaire compense forfaitairement les frais de déplacement des conseillers dans l'exercice de leur mandat.

b) Surcoûts

Le décret prend en compte certains surcoûts : un conseiller qui, pour se rendre aux réunions serait amené à entreprendre des déplacements dont le coût annuel est supérieur à 60 % du montant annuel de l'indemnité semestrielle forfaitaire a droit, sur présentation de justificatifs, à un remboursement de frais forfaitaire. Ce remboursement est égal à la différence entre le coût des déplacements et 60 % du montant annuel de l'indemnité semestrielle forfaitaire. Le coût des déplacements est alors apprécié sur la base du tarif de transport public de voyageurs le moins onéreux et des indemnités journalières de mission à l'étranger fixées par le décret du 3 juillet 2006.

5) Contribution à la souscription d'une police d'assurance-accidents

a) Objet

Une subvention annuelle contribue à la souscription par les conseillers d'une police d'assurance ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat. Le texte ne dit pas « *dans l'exercice du mandat* » mais « *dans le cadre du mandat* ».

b) Choix de l'assureur

Le choix de l'assureur est libre pour chaque conseiller, à sa « *discretion* ». Nul n'est tenu, semble-t-il de s'assurer.

c) Montant

Le montant de la subvention (480 euros) est fixé par le décret en Conseil d'Etat, ce qui rend sa modification difficile, puisqu'il faudra réunir, pour le modifier, de nombreuses signatures de plusieurs ministres.