



Mars 2015

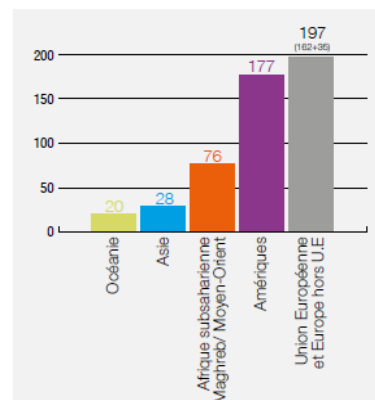
Les consuls honoraires

Joëlle Garriaud-Maylam
Sénateur représentant
les Français de l'étranger

Les consuls honoraires exercent certaines missions d'assistance administrative aux Français résidant dans leur circonscription ou de passage. Ils sont considérés comme des fonctionnaires consulaires d'un statut particulier ; ils sont autorisés à exercer une activité professionnelle rémunérée et accomplissent, en principe, leur mission bénévolement. Ils jouent également un rôle d'influence 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, dans un contexte de restrictions budgétaires. Nombre de consulats, soucieux d'un contact régulier avec leurs consuls honoraires, invitent ceux-ci à participer aux réunions consulaires, et, pour les circonscriptions comptant un grand nombre d'agences (États-Unis d'Amérique, Espagne, Royaume-Uni...), à des réunions qui leurs sont spécifiquement consacrées.

Un réseau qui évolue

Sur 498 agences consulaires que compte actuellement le réseau français (contre 511 en 2004), 40% sont dans l'Union européenne, 36% sur le continent américain, 15% en Afrique ou au Moyen-Orient, 6% en Asie et 4% en Océanie. On assiste à un rééquilibrage géographique du réseau, 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.



Les pays comptant le plus d'agences consulaires sont les États-Unis (plus de 50 consuls honoraires), la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Espagne et le Brésil (entre 20 et 25 consuls honoraires), la Grèce, l'Argentine, le Mexique, Madagascar, la Finlande, le Canada et l'Allemagne (entre 10 et 19 consuls honoraires).

L'ouverture d'une agence consulaire est soumise à l'accord du pays d'accueil. Certains pays n'acceptent pas la création d'agences consulaires, ou exigent que le consul honoraire soit de nationalité française ou, au contraire, de nationalité locale.

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.

Peuvent être consuls honoraires des personnes de nationalité française ou étrangère. Sur 498 consuls honoraires répartis dans 98 pays, 295 ont la nationalité française (dont 93 double-nationaux) et 203 ont une nationalité étrangère - souvent celle du pays de résidence.

Les consuls honoraires sont nommés pour cinq ans et peuvent être renouvelés dans leurs fonctions. Ils doivent être âgés d'au moins 25 ans et de moins de 70 ans. En réponse à ma question écrite n° 00979¹, le Ministre des Affaires étrangères a indiqué : « *S'agissant du statut des consuls honoraires, le ministère des affaires étrangères mènera à l'automne une réflexion globale à ce sujet afin d'actualiser le décret n° 76-548 du 16 juin 1976 qui régit le statut des agences consulaires et des consuls honoraires. Une réflexion sur la question de l'âge limite, fixée par ce décret à 70 ans, sera bien entendu menée à cette occasion.* »

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)

En application des dispositions de l'article 17 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013, « *ne peuvent être candidats [à l'élection au conseil consulaire] dans toute circonscription incluant le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leur fonctions depuis moins d'un an à la date du scrutin [...] les fonctionnaires consulaires honoraires représentant la France* ».

Des missions à géométrie variable

Quelle que soit leur nationalité, tous les consuls honoraires ont la capacité de transmettre des dossiers de demande : inscriptions au registre des Français établis hors de France, transcriptions d'actes d'état civil, demandes de bourses scolaires, demandes de cartes nationales d'identité...

Certains consuls honoraires, de nationalité française ou étrangère, 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 ;
- 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.

Depuis le décret du 30 décembre 2005 aménageant la double comparution pour les Français de l'étranger, certaines agences consulaires sont également habilitées à remettre un passeport à son titulaire sans vérification des empreintes digitales. L'arrêté du 17 juillet 2014 portant

¹ <http://www.joellegarriaud.com/2012/07/statut-des-consuls-honoraires/>

habilitation des consuls honoraires en vue de la remise des passeports à leur titulaire fournit une liste des consuls honoraires habilités à accomplir ces missions².

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. En amont des élections, les consuls honoraires assurent la diffusion de l'information auprès de la communauté française locale afin d'inciter à la participation. Ils sont souvent présidents d'un bureau de vote dans leur ville.

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

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 à suppléer aux juges des tribunaux de commerce.

Moyens d'action

Les consuls honoraires sont bénévoles, mais 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 étant versée a posteriori, les agences consulaires doivent parfois avancer ces frais de fonctionnement.

Des subventions de fonctionnement peuvent être accordées aux agences consulaires en fonction du volume d'activité ou lorsque le consul honoraire ne dispose pas à titre personnel des moyens nécessaires. Un bureau et un secrétariat sont souvent nécessaires pour permettre au consul honoraire de mener sa tâche à bien. En 2014, une enveloppe de 1 125 300 € a ainsi été allouée aux agences consulaires.

Une étude de législation comparée du Sénat de 2005 indique que le système français 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 consenties par les fonctionnaires consulaires honoraires, le Danemark et la Norvège permettent 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.

² <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029293304&categorieLien=id>

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.

En réponse à ma question écrite, le Ministre des Affaires étrangères³, a indiqué que « *la proposition de réunir les consuls honoraires de passage à Paris est aujourd'hui souhaitable et permettrait de mieux mobiliser les acteurs de ce réseau. Elle se heurterait cependant à des difficultés de prise en charge matérielle et financière de leur séjour eu égard aux strictes contraintes budgétaires actuelles. Pour sa part, la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire accueille très volontiers les consuls honoraires qui souhaitent un contact avec les services et se tient bien entendu à leur disposition lors de leurs passages en France.* »

Mutualisation des moyens

Depuis 2002, les ministères des affaires étrangères allemand et français encouragent leurs réseaux consulaires à désigner des consuls honoraires représentant à la fois la France et l'Allemagne. Il existe actuellement 11 agences consulaires communes (Australie, Bulgarie, Chili, Etats-Unis, Finlande, Grèce, Papouasie-Nouvelle Guinée, Turquie).

Néanmoins, les consuls honoraires allemands disposant de certaines compétences non dévolues aux consuls honoraires français, cette situation débouche parfois sur des frustrations, d'où l'urgence d'élargir le champ d'action des consuls honoraires français.

Conclusion

Si le renforcement des prérogatives des consuls honoraires semble souhaitable, tant dans un souci de rapprochement de l'administration française de ses usagers que face à la perspective inexorable de la contraction du réseau consulaire, un tel processus nécessite au préalable un renforcement de leur statut et la mise en place d'un dispositif garantissant un budget de fonctionnement adéquat.

³ <http://www.joellegarriaud.com/2012/07/statut-des-consuls-honoraires/>. Voir également ma question écrite de 2006 : <http://www.joellegarriaud.com/2006/04/statut-des-consuls-honoraires-de-france/>