



ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

37^e Session, du 2 au 7 octobre 2022

COMTE-RENDU
DE LA
COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES
COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

MEMBRES DE LA COMMISSION

Présidente : Mme Rosiane HOUNGBO-MONTEVERDE

Vice-président : M. Jean-François DELUCHEY

M. Samy AHMAR
M. Alexandre BARRIERE-IZARD
M. Karim DENDÈNE
M. Jean-Baka DOMELEVO ENTFELLNER
Mme Jeanne DUBARD-KAJTAR
M. Jean-Philippe GRANGE
Mme Marie-Christine HARITCALDE
M. Jean-Marie LANGLET
M. Elie LEVY
Mme Radya RAHAL
M. Frédéric SCHAULI
M. Ramzi SFEIR
M. Gérard SIGNORET
Mme Warda SOUIHI

Table des matières

MOT D'INTRODUCTION DE LA PRESIDENTE.....	4
<u>RÉFORME DU CORPS DIPLOMATIQUE : LES ENJEUX POUR LES FRANÇAIS DE L'ETRANGER.</u>	6
INTRODUCTION	6
I. LA REFORME.....	7
II. LES ENJEUX POUR LES FRANÇAIS DE L'ETRANGER.....	9
III. REFLEXIONS ET PROPOSITIONS	16
CONCLUSION.....	18
AUDITIONS - REMERCIEMENTS.....	19
RÉSOLUTION : LOI/R1/10.22	20
RÉSOLUTION : LOI/R2/10.22	22
CERTIFICAT DE NATIONALITE FRANCAISE.....	24
Mettre fin à la maltraitance administrative	24
I – État du droit de la nationalité par filiation et sa difficile preuve face à l'administration	27
II – L'avenir de la preuve de la nationalité	33
RÉSOLUTION : LOI /R3/10.22	40
RÉSOLUTION : LOI /R4/10.22	41
PARTIE I : LE CONSEILLER DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER ET LE CONSEILLER A L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER : UN STATUT D'ELU LOCAL DE LA REPUBLIQUE A PART ENTIERE ?.....	2
PARTIE II : LES DROITS ET PREROGATIVES DES CONSEILLERS	23
PARTIE III : PRECONISATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	35
RÉSOLUTION : LOI/R5/10.22	39
RÉSOLUTION : LOI/R6/10.22	41
RÉSOLUTION : LOI/R8/10.22	45
RÉSOLUTION : LOI/R9/10.22	48
RÉSOLUTION : LOI/R10/10.22.....	50
RÉSOLUTION : LOI/R11/10.22	52

RÉSOLUTION : LOI/R5/10.22	54
PRE-RAPPORT - Groupe de Travail	56
“AFFAIRES ET SERVICES PUBLICS CONSULAIRES”	56
I - ENQUETE SUR L'ETAT DES LIEUX AU TRAVERS D'UN QUESTIONNAIRE CIBLE, ENVOYE AUX 442 CFDE.....	57
II - ANALYSE DES PROGRAMMES DU MEAE CONCERNANTS LA DIPLOMATIE	76
ET LES AFFAIRES CONSULAIRES	76
III - PROJET DE DEMATERIALISATION AU SEIN DES CONSULATS STATUT DE LA CENTRALE TELEPHONIQUE	81
RÉSOLUTION : LOI/R12/10.22	84

MOT D'INTRODUCTION DE LA PRESIDENTE

Lors de cette 37^e session de l'Assemblée des Français de l'étranger, la Commission des Lois, des Règlements et des Affaires consulaires a articulé ses travaux autour de quatre axes, ayant donné naissance à 4 rapports très divers.

Le premier rapport, réalisé par Mme Jeanne DUBARD-KAJTAR, s'est intéressé à la réforme du corps diplomatique et ses enjeux concernant les Français établis hors de France.

Dans le cadre de la réforme de la fonction publique initiée dès 2018, cette réforme issue de la loi du 6 août 2019 qui autorisait le gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, toute mesure pour « réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emploi de catégorie A afin de diversifier leurs profils » a été concrétisée, s'agissant des agents du Quai d'Orsay, par le décret n°2022-561 du 16 avril 2022. Après avoir dressé l'inventaire des personnels concernés par la réforme qui n'a pas manqué de soulever une vive émotion parmi les personnels diplomatiques mis en extinction, le rapport évalue son impact s'agissant des communautés françaises à l'étranger : en effet, « image de la France à l'étranger », mais aussi « chef d'équipe », le diplomate joue un rôle central dans le rayonnement de la France au-delà des frontières. Et d'alerter sur les risques que présenteraient d'éventuelles nominations « politiques » à la tête de nos postes diplomatiques et consulaires. Le rapport formule quelques propositions, notamment dans le sens d'une implication des élus des Français de l'étranger dans les négociations à venir sur les métiers de la diplomatie.

Le second rapport, présenté par Mme Radya RAHAL, porte sur les difficultés auxquelles se heurtent nos compatriotes tirant leur nationalité française de leur filiation. En effet, ces derniers sont confrontés à des demandes de plus en plus fréquentes de certificat de nationalité française (CNF), par exemple à l'occasion d'une demande de renouvellement de titres d'identité.

Or, le cadre réglementaire a récemment évolué pour harmoniser les demandes de CNF. Un formulaire a ainsi été publié au Journal officiel ; la procédure est désormais enfermée dans des délais ; l'instruction du dossier se fait à présent par courriels électroniques, sans passer par l'intermédiaire des postes consulaires. Pourtant, le rapport démontre que c'est la demande même d'un CNF qui n'est pas adaptée aux Français issus de famille durablement établies à l'étranger, sans esprit de retour. La difficulté liée à la méconnaissance de textes complexes (force probante des actes d'état civil étrangers, perte de la nationalité française par désuétude, possession d'état de Français, droits des enfants nés hors mariage ou au sein d'un mariage polygame...) entraîne des difficultés telles que certains de nos compatriotes en viennent à renoncer à entretenir des liens avec les autorités administratives françaises. L'importance de recourir plus fréquemment aux articles 21-13 (possession d'état) et 21-14 (déclaration de liens particuliers avec la France) du code civil a été largement soulignée, de même que la nécessité de renforcer la formation des personnels consulaires sur ces sujets complexes.

Le troisième rapport a été réalisé par Mme Warda SOUHI. Il a consisté en une étude des moyens accordés aux élus des Français de l'étranger pour l'accomplissement de leur mandat, par principe bénévole. À la lumière de cette analyse, la commission a adopté une série de résolutions tendant au renforcement des moyens financiers des élus, mais aussi des moyens de communication (par

exemple avec les membres du gouvernement), un suivi de ses travaux (par exemple des questions écrites auxquelles bien souvent il n'est pas répondu), un accès au droit à la formation ou encore la possibilité pour les élus de se présenter aux concours de la fonction publique.

Le quatrième travail est un pré-rapport sur l'accès aux services consulaires. Se basant sur un questionnaire détaillé, un groupe de travail emmené par Frédéric SCHAULI et composé de Jean-François DELUCHEY, Jean Baka DOMELEVO, Marie-Christine HARITÇALDE, Gérard SIGNORET et Warda SOUHI, s'est penché sur la dégradation générale observée des services consulaires rendus aux Français à travers le monde. Pour analyser les causes et proposer des remèdes, une enquête a été réalisée pour dresser un état des lieux. Le premier constat qui a été dressé est celui d'une nécessaire augmentation des moyens alloués aux postes, mais qui doit également comprendre une plus grande culture du service et de l'accueil. Cela passe par un effort de simplification dans la communication des postes et, également, l'importance de ne pas négliger les personnes les moins à l'aise avec l'outil numérique. La centralisation des instructions, parfois inadaptées aux réalités locales, a également été soulignée.

Je salue très sincèrement la qualité du travail fourni par les membres de cette commission. La diversité des sujets abordés, qui tous revêtent une importance cruciale, est le signe de l'étendue du champ d'action de cette commission. La prochaine session qui se tiendra en mars 2023, sera l'occasion de poursuivre nos travaux et d'évaluer l'écho qui leur est réservé par l'administration diplomatique et consulaire.

Je terminerai ce mot introductif en adressant de chaleureux remerciements à nos invités qui ont pris le temps de venir à notre rencontre et de nous apporter des éclairages indispensables au cours d'auditions aussi riches qu'instructives.

A tous, Merci et rendez-vous en mars 2023 !

Rosiane HOUNGBO-MONTEVERDE

Présidente de la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires

REFORME DU CORPS DIPLOMATIQUE : LES ENJEUX POUR LES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

Par Jeanne Dubard-Kajtár, Conseiller AFE pour l'Europe centrale et orientale

INTRODUCTION

La réforme du corps diplomatique s'est faite dans le cadre de la transformation de la fonction publique, programme initié dès 2018 par une concertation d'une année avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique, les représentants de l'État, des employeurs territoriaux et des employeurs hospitaliers. Elle a été mise en œuvre à partir de 2019 pour aboutir fin 2021 à une profonde modernisation du statut et des conditions de travail dans la haute fonction publique. Tout d'abord par la création, entre autre, d'un nouvel établissement de formation, l'Institut national du service public (« INSP ») qui remplace l'ENA depuis le 1^{er} janvier 2022, puis l'extinction des grands corps de l'État à partir du 1^{er} janvier 2023 pour créer un corps unique, le corps interministériel des administrateurs de l'État. Au printemps 2022, cette réforme s'est également appliquée au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (« MEAE »).

La Commissions des Lois, des Règlements et des Affaires consulaires de l'AFE a souhaité analyser cette réforme pour apprécier son impact sur les Français établis hors de France, sur les services rendus par nos consuls et nos diplomates aux Français de l'étranger et sur les relations qu'ils entretiennent avec la communauté française établie dans leur pays d'affectation.

La première partie de ce rapport traitera de la réforme proprement dite et comment elle affecte le MEAE. La deuxième partie analysera les enjeux pour les Français à l'étranger. Enfin, la troisième partie fera état de quelques réflexions et de propositions pour atténuer les conséquences potentiellement néfastes de la réforme sur la gestion des communautés de Français à l'étranger.

I. LA REFORME

1. Les textes

La loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique met en œuvre la réforme de la haute fonction publique. Son article 59 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure visant « à réformer les modalités de recrutement des corps et cadres d'emploi de catégorie A afin de diversifier leurs profils, harmoniser leur formation initiale, créer un tronc commun d'enseignement et développer leur formation continue afin d'accroître leur culture commune de l'action publique, aménager leur parcours de carrière en adaptant les modes de sélection et en favorisant les mobilités au sein de la fonction publique et vers le secteur privé ».

Sur ce fondement, a été adoptée l'ordonnance n°2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat. Cette ordonnance pose le cadre de la formation et du déroulement des parcours de carrière. Elle crée ainsi l'Institut national du service public et un nouveau corps des administrateurs de l'État. Il faut noter que cette ordonnance qui met en œuvre une profonde réorganisation de la haute fonction publique n'a pas encore été ratifiée par le Parlement. Les décrets cités ci-après mettent donc en application de nouveaux principes de formation, recrutement et gestion des hauts fonctionnaires sans qu'il en ait été débattu au parlement. Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a bien été déposé à l'Assemblée nationale dans le délai imparti, le 29 juillet 2021, mais n'a pas été inscrit à l'ordre du jour ; il a été retiré par le Gouvernement le 15 juin 2022 et déposé sur le bureau du Sénat le même jour.

Le décret n°2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'Etat formalise la création de ce nouveau corps. Son article 1 dispose que « Le corps des administrateurs de l'Etat constitue un corps d'encadrement supérieur de la fonction publique d'Etat, à vocation interministérielle, rattaché au Premier ministre. Ses membres exercent des missions de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques. Ils sont chargés de fonctions supérieures de direction, d'encadrement, d'expertise et de contrôle. Ils exercent ces missions dans l'ensemble des services de l'Etat et de ses établissements publics. »

En vertu de l'article 13 de ce décret tous les grands corps de l'Etat sont mis en extinction à compter du 1^{er} janvier 2023 pour être versés dans ce corps unique. Il n'y a plus de spécialisation par ministère d'affectation, chaque personne appartenant à ce corps unique a vocation à occuper diverses fonctions dans divers ministères en fonction des besoins de l'administration, d'un plan de carrière et d'évaluations sans complaisance. Le gouvernement veut ainsi promouvoir l'ouverture de la fonction publique à un public d'origine plus large et plus diversifié, encourager la mobilité qui devient un critère de promotion interne, rétablir plus d'efficacité dans l'action publique, mettre fin aux carrières à vie....

A ce stade cependant les corps du MEAE ne sont pas encore concernés, le ministre des affaires étrangères et les diplomates s'étant mobilisés dès le printemps 2021 pour faire valoir la spécificité des métiers de la diplomatie et obtenir certains aménagements.

C'est un décret du printemps 2022 qui a mis le feu aux poudres ! Il s'agit du décret n°2022-561 du 16 avril 2022 portant application au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de la réforme de la haute fonction publique et modifiant le décret n°69-222 du 6 mars 1969 relatif au statut particulier des agents diplomatiques et consulaires. L'article 1 est « brutalement » clair : En vue de leur extinction, le corps des conseillers des affaires étrangères et le corps des ministres plénipotentiaires sont fusionnés, à compter du 1^{er} juillet 2022, en un corps unique d'extinction. Un décret, une phrase... d'un trait de plume le plus vieux service diplomatique au monde disparaît tout simplement !

Ce corps fusionné est donc bien appelé à disparaître progressivement lorsque les personnes en partiront, soit pour rejoindre le corps unique des administrateurs de l'Etat, ce choix devant être exercé expressément entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2023, soit lors de leur mise à la retraite. Ainsi, une fois ce corps fusionné éteint, les diplomates professionnels n'existeront plus au sein du Ministère des Affaires étrangères.

2. Les personnes et les nominations concernées

Il s'agit des hauts fonctionnaires du MEAE appartenant à la catégorie dite A+; les 800 personnes environ que sont les conseillers des affaires étrangères et les ministres plénipotentiaires appelés à occuper les postes d'ambassadeurs, consuls généraux, directeurs, chefs de service et sous-directeurs. Leur recrutement avait trois origines : l'ENA en fonction du rang de classement, le concours d'Orient et la promotion interne des Secrétaires des affaires étrangères (« SAE »).

Avec la réforme, les postes d'ambassadeurs, consuls généraux, directeurs, chefs de service et sous-directeurs ne seront donc plus réservés aux diplomates de métier du MEAE et pourront être pourvus par les membres du nouveau corps interministériel des administrateurs de l'Etat.

Selon le décret du 1^{er} décembre 2021 précité, les membres de ce nouveau corps sont issus de l'INSP, des promotions internes, du corps des administrateurs civils, du corps des conseillers économiques et des corps mis en extinction au 1^{er} janvier 2023, soit les corps des sous-préfets, des préfets, de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur, de l'inspection générale de l'agriculture, de l'inspection générale des affaires culturelles, des inspecteurs généraux et inspecteurs de l'administration du développement durable, du contrôle général économique et financier, des administrateurs des finances publiques, des administrateurs du Conseil économique, social et environnemental, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche.

La concurrence sera rude pour avoir un poste dans la diplomatie ! Non seulement pour les élèves de l'INSP car le le rang de classement ne serait plus forcément un critère pour déterminer le

ministère d'affectation. Le concours d'Orient a été maintenu avec l'assurance de pouvoir faire carrière au sein du MEAE mais il ne concerne que très peu de postes. Enfin la promotion des SAE a été aménagée par le décret n°2022-562 et un arrêté du même jour (16 avril 2022), mais elle ne concerne que 80 postes pour les deux années à venir, que les SAE devront partager avec les attachés des systèmes d'information et de communication et les traducteurs du MEAE.

3. Les réactions

Sans assurance de pouvoir faire toute leur carrière au sein du MEAE, les diplomates de métier et les spécialistes au sein du MEAE que sont les SAE, les attachés des systèmes d'information et de communication et les traducteurs, risquent de perdre l'intérêt pour la diplomatie et, sans cette motivation, le vivier pour cette vocation risque de se tarir. Enfin, la réforme pourrait favoriser la politisation de la haute fonction publique avec un risque de clientélisme, de népotisme, de copinage et d'amateurisme au détriment de la compétence. A terme, la réforme provoquera la disparition de notre diplomatie professionnelle, ce qui affaiblira le rayonnement et l'influence de la France dans le monde.

Telle est la conclusion des nombreuses réactions que cette réforme a suscitées.

A commencer par la réaction très vive des diplomates eux-mêmes qui ont fait grève le 2 juin dernier, ce qui n'est pas du tout dans leurs habitudes, et qui ont publié de nombreuses tribunes expliquant la spécificité de leur métier et comment la France risque de voir son influence diminuer dans le monde si sa diplomatie professionnelle disparaît.

Les parlementaires se sont également mobilisés. En premier lieu le Sénat, par sa Commission des Affaires étrangères et de la défense. Le rapport d'information « Quel avenir pour le corps diplomatique ? » fait au nom de cette commission par les sénateurs Jean-Pierre Grand et André Vallini analyse les transformations déjà opérées au sein du MEAE depuis une quinzaine d'années (ouverture, coupes budgétaires, élargissement de ses fonctions) et les conséquences de la réforme. Le rapport défend les diplomates de métier et fait des propositions pour pérenniser notre outil diplomatique professionnel.

II. LES ENJEUX POUR LES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

La réforme de la haute fonction publique ouvre désormais des postes diplomatiques en administration centrale et à l'étranger à des administrateurs de l'Etat aux profils très divers ne comportant pas nécessairement une compétence internationale et pouvant bénéficier de nomination politique. Il est vrai que ce système d'ouverture existe déjà au sein du MEAE mais la réforme le rend systématique et ne garantit pas le maintien de spécialistes affectés à ce ministère. Aussi, les nominations à la discrétion du Président de la République ont toujours existé et demeurent.

Cependant, les missions de nos diplomates recouvrent de nombreux domaines qui affectent les

communautés de Français à l'étranger. Nous vous proposons d'examiner les divers éléments de l'activité diplomatique et consulaire afin d'illustrer la nécessité pour les Français de l'étranger d'être assurés de la présence de diplomates professionnels sur le terrain, en particulier les consuls généraux qui assurent la gestion de nos communautés mais aussi les ambassadeurs dans les postes petits ou moyens qui sont en relation avec elles.

1. Les diplomates sont l'image de la France à l'étranger

Bien que ne vivant pas en France, et pour beaucoup depuis de nombreuses années, les Français de l'étranger restent très attachés à leur pays. Le prestige de la France est très important pour eux.

Les diplomates représentent et incarnent la France. Leur mission les place au service de tous les Français en contribuant au rayonnement de la France au développement de son influence dans le monde. L'image véhiculée par les diplomates dans leur parole et dans leurs actions a des retombées sur la façon dont est perçue la communauté française dans le pays d'accréditation que ce soit la communauté civile, économique, éducative ou culturelle.

La parole cela veut dire être capable de s'exprimer avec aisance dans une langue étrangère commune, si ce n'est celle du pays d'accréditation, afin de communiquer correctement avec les autorités étrangères en ce qui concernent les intérêts français en général mais aussi les intérêts des Français installés dans le pays et on verra ci-après que leurs intérêts sont multiples. La maîtrise d'une langue étrangère permet également de communiquer efficacement avec des ressortissants français ou des personnes binationales qui ne parlent pas forcément le français.

L'action, pour être efficace et utile, nécessite l'expertise, le savoir-faire, l'expérience, la capacité d'adaptation, des qualités qui permettent d'être rapidement opérationnel à l'étranger. « Des compétences rares qui se construisent dans la durée » selon les mots de Monsieur Le Drian, ancien ministre des affaires étrangères, qui a défendu ses agents lors de la mise en place de la réforme pour obtenir certains aménagements.

Dans leur rapport d'information, les sénateurs Grand et Vallini décrivent de façon très complète les qualités d'un diplomate, en ces termes : « les diplomates français ont des compétences généralement au-dessus de la moyenne dans le domaine linguistique, mais aussi en droit international et en histoire des relations internationales. Le passage successif par des services en administration centrale et par les ambassades leur permet actuellement de se forger une culture et un ensemble de compétences qui les rendent de plus en plus performants à mesure qu'ils accumulent de l'expérience, par sédimentation et transmission de la mémoire de l'institution. Ils se familiarisent avec les codes et les règles de la diplomatie internationale et de ses enceintes de négociation. Ils apprennent à adopter une posture particulière, celle de l'étranger, et un savoir-être qui les rendent plus audibles et convaincants dans leurs démarches auprès des autorités ou de l'opinion des pays dans lesquels ils résident. Ils se constituent un réseau personnel de collègues au sein du ministère et parmi les collègues étrangers qu'ils recroisent de loin en loin. Ils connaissent de mieux en mieux le fonctionnement d'un ministère complexe et résolvent

de plus en plus facilement des problèmes qui se posent dans des termes proches dans toutes les ambassades. En comparaison, le fonctionnaire de passage ponctuellement dans le réseau diplomatique sera un éternel débutant. Un diplomate gère l'urgence et la crise, négocie avec des pays étrangers, protège nos ressortissants et enfin il représente et incarne la France à l'étranger. »

Nous ne pouvons qu'adhérer à ce constat !

Je me permets de citer également le témoignage de notre collègue Alexandre Bezardin en Italie :

« Au-delà de l'avantage initial apporté par la carrière effectuée au sein du MEAE, la carrière d'un diplomate est largement déterminée par la capacité à construire un réseau et à bâtir une réputation. La réussite d'une carrière nécessite la construction d'une réputation, de compétences spécialisées, de réseaux relationnels, des investissements et des sacrifices variables suivant l'origine du parcours. Au niveau des consuls, je pense que l'absence d'une maîtrise parfaite des arcanes administratifs peut être un frein dans le fonctionnement même des services consulaires. Un consul sait appréhender les problématiques qui se présentent à lui dans le cadre de ses missions comme il sait également où sont les limites de ses interventions par rapport à l'Ambassadeur. Entre l'Ambassadeur et ses consuls il y a une dimension collective au service des intérêts français qui passe sans nul doute par une cohérence dans leur construction et leur compétence. »

2. Les services rendus aux Français à l'étranger

L'ambassadeur ou le consul général est avant tout un chef d'équipe.

L'ambassadeur doit coordonner les services français à l'étranger et gérer les divers conseillers spécialisés provenant généralement d'autres corps d'Etat, tels le conseiller économique, le conseiller culturel, le conseiller sécurité etc. Dans les grands pays, cette équipe peut être très fournie.

Le consul général supervise les activités consulaires et est supposé avoir une bonne connaissance des affaires consulaires.

Rendus principalement sur le terrain par des agents de catégories B, il n'en reste pas moins que les services consulaires relèvent bien de la responsabilité de l'ambassadeur ou du consul général. Il est nécessaire que ces services soient supervisés par une personne ayant la connaissance et l'expertise de ces tâches et actions très spécifiques accomplies par le personnel consulaire à l'étranger pour les Français. Le personnel consulaire doit savoir qu'il peut compter sur une personne capable de comprendre leur travail mais aussi capable de réagir avec professionnalisme pour coordonner les services et assurer la résolution des conflits et des problèmes. Ceci suppose que le diplomate connaisse le ministère et dispose d'un réseau de collègues capables de l'assister efficacement quand nécessaire.

Il en va ainsi pour les activités consulaires classiques telles que l'état civil, l'émission des cartes d'identité et passeports où tout grain de sable limitant l'efficacité du service peut avoir des répercussions dommageables pour nos compatriotes et pour le reste de l'activité consulaire.

Mais des sujets plus sensibles, tels que les demandes de nationalité, les déplacements illicites d'enfants, les usurpations d'identité, les mariages forcés ou l'émission de visas pour les conjoints de Français, le secours aux Français de passage, l'accompagnement de familles dans le deuil, doivent également être gérés sous la responsabilité d'une personne aguerrie aux métiers de la diplomatie, capables de s'adapter à la culture du pays, capable de parler couramment une langue étrangère pour s'adresser aux autorités locales mais aussi aux Français ne parlant pas notre langue, et là encore disposant d'un bon réseau au sein du ministère pour obtenir une assistance efficace et rapide permettant de résoudre des situations parfois critiques, tout en conservant les intérêts nationaux.

Dans le même esprit, les diplomates peuvent être amenés à négocier avec les autorités locales dans l'intérêt de la communauté française en matière d'élections (autorisation d'ouverture de bureaux de vote pour les élections françaises), d'enseignement (autorisation d'augmenter les capacités d'accueil d'un lycée français, négociation de la subvention éventuellement consentie par le pays hôte ...), d'accompagnement des grandes entreprises françaises.

Les situations et tâches sont multiples et il s'agit de comprendre les enjeux, de savoir être à l'écoute des diverses communautés de Français et de savoir comment leur parler.

Nous Français de l'étranger avons pu constater la détérioration des services consulaires, du fait de coupes budgétaires et de réductions d'effectifs constants, et comment les conditions de travail des diplomates et des postes consulaires à l'étranger se sont dégradées. Au fil des ans, nous avons vu la fermeture de consulats, la transformation d'ambassades en simple Poste de présence diplomatique (PPD) ou Poste à gestion simplifiée (PGS). Ceci a conduit déjà à une perte d'influence et une réduction des services rendus à nos compatriotes qui ont un impact important sur la communauté française sur place. Avec un chef d'équipe qui n'aurait pas les compétences et l'expérience nécessaires, on peut craindre une dégradation des services consulaires encore plus forte et plus rapide.

Enfin, les diplomates sont tenus d'entretenir des relations avec les associations et les élus de proximité que sont les Conseillers des Français de l'étranger, véritable lien entre l'ambassade et les Français établis dans le pays. Ils ont, comme tout fonctionnaire, une obligation de réserve.

Qui voudrait d'un consul général ou d'un ambassadeur étiqueté politiquement ? Cette tribune d'un collectif de diplomates souligne le risque des nominations politiques, arbitraires ou courtisanes qui remettraient en cause la neutralité attendue des diplomates vis-à-vis des associations et des élus en encourageant le favoritisme. Les élus des Français de l'étranger souffrent souvent d'un manque de visibilité ou de reconnaissance et peuvent dans certains cas être ignorés ou mal considérés par les diplomates. Qu'en sera-t-il si cette neutralité de principe

n'est pas respectée ?

Au niveau de l'administration centrale, la Direction des Français à l'étranger (« DFAE ») est un interlocuteur privilégié pour résoudre les problèmes rencontrés par les communautés françaises à l'étranger. Si, comme la réforme le permet, les directeurs, chefs de service et sous-directeurs de cette administration ne sont pas aguerris aux spécificités du travail consulaire, l'efficacité des services risque d'être mise à mal.

En effet, la gestion de communautés de Français à l'étranger est un véritable métier qui s'acquiert par l'expérience. En ce sens, certains élus sont favorables à une véritable professionnalisation de cette activité afin qu'elle soit exercée par des spécialistes. La réforme va à l'inverse de ce constat.

3. La sécurité

Il n'y a pas meilleur exemple que la sécurité pour illustrer le besoin pressant d'avoir des diplomates professionnels en poste à l'étranger. Les Français estiment pouvoir compter à tout moment sur leur consulat ou sur leur ambassade en cas de risque sécuritaire. Les diplomates professionnels sont censés avoir le sens du devoir et être prêts à intervenir dans les situations d'urgence. Il y a déjà beaucoup de pays en guerre dans le monde où les Français restent en contact constant avec leurs diplomates, comme nous le rappellent nos collègues d'Israël. Mais la majorité des Français de l'étranger en ont fait l'expérience ces deux dernières années avec la pandémie de Covid-19 et la guerre en Ukraine pour les Français vivant en Europe centrale. Pourtant, l'idée générale a été pendant longtemps qu'au moins en Europe, la vie des Français à l'étranger est plutôt « un long fleuve tranquille » : Liberté de circuler, d'entreprendre, pays en paix..., niveau de vie, services éducatifs, services de santé, cultures et civilisations... relativement unifiés au sein des pays de l'Union européenne.

En février 2020, tout cela a volé en éclats et les communautés françaises à l'étranger se sont tout d'un coup trouvées démunies, leurs conditions de vie ayant drastiquement changé, loin de la France, de leurs familles. La personnalité et les capacités de l'ambassadeur ou du consul général ont alors été déterminantes et nous, élus de l'étranger, avons pu constater les différentes réactions selon les postes. Chaque communauté s'est tournée vers l'ambassadeur ou le consul général pour obtenir des assurances quant au déroulement de leur vie dans le pays étranger. Il fallait alors bien que les compétences soient là pour faire face à la situation et rassurer les expatriés.

On a vu également l'efficacité de la diplomatie professionnelle lorsqu'il s'est agi de rapatrier en urgence les quelques 370 000 touristes français bloqués à l'étranger.

Un peu plus tard, dès février 2021, c'est toute la polémique des vaccins, des tests, des conditions de déplacement qui ont grandement perturbé la vie des Français à l'étranger. Là encore, les ambassades et les consulats ont dû trouver les réponses et les solutions à nombre de situations. Notamment comment inclure les Français dans les programmes locaux de vaccination, comment obtenir des équivalences pour pouvoir passer les frontières

Enfin, en février 2022, l'Ukraine, la Russie et les pays limitrophes d'Europe centrale ont été confrontés à la guerre, soulevant bien sûr l'inquiétude des Français quant à leur sécurité, surtout pour nos compatriotes établis en Ukraine et en Russie. Là encore, la qualité des diplomates sur place et au MEAE a permis de réagir au mieux pour nos communautés. Pour les Français des pays limitrophes, une bonne communication de l'ambassadeur ou du consul général a été cruciale pour informer et rassurer les communautés, accueillir ou aider les Français d'Ukraine de passage à rentrer en France avec également une grande mobilisation des élus Conseillers des Français de l'étranger.

Le message de la Première Ministre Elisabeth Borne aux ambassadeurs rappelle clairement les compétences des diplomates et combien elles sont nécessaires dans le contexte international aujourd'hui :

« Comme cheffe d'entreprise, comme ministre, comme Première ministre, j'ai mesuré depuis longtemps votre engagement, votre implication et votre rôle central et déterminant. Ces dernières années l'ont rappelé avec acuité : face à la crise sanitaire, vous avez aidé nos compatriotes et permis de répondre au défi de la solidarité internationale pour l'accès au vaccin. Face à la reprise de l'Afghanistan par les Talibans, vous avez permis l'évacuation dans un temps record de nos ressortissants et de 3 000 réfugiés afghans. Face à l'agression russe et pour soutenir l'Ukraine, vous avez répondu présents, actifs sur tous les fronts qu'il s'agisse d'accompagner nos ressortissants en Ukraine et en Russie, de permettre l'accueil des réfugiés ou d'organiser la réponse internationale. Vous êtes les voix de la France. Vous êtes les porte-paroles de nos principes et de nos valeurs partout dans le monde. Vous êtes nos relais pour conquérir de nouveaux marchés, pour partager notre culture, faire connaître nos savoir-faire. »

Dans les situations de crise à l'étranger, il n'est pas possible d'improviser. Ces crises sont de plus en plus nombreuses et pour les gérer il est souhaitable sinon nécessaire que la diplomatie professionnelle continue d'exister et qu'une réserve de diplomates soit disponible dans l'avenir.

Pour illustration, nous reprenons le témoignage de notre collègue Catya Martin en Asie :

« La situation géo politique actuelle conforte le besoin de diplomates de profession pour faire entendre la voix de la France à l'étranger. Nous avons toujours été à la pointe avec notre réseau diplomatique. Cette réforme peut entraîner de réel dysfonctionnement qui irait bien au-delà du simple service aux Français.

Prenons l'exemple de l'Asie et plus particulièrement de la Chine.

Que ce soit la gestion de la crise sanitaire en chine (politique du zéro Covid) ou la situation politique notamment à Hong Kong, la présence de diplomates de carrière est primordiale pour les échanges bilatéraux vitaux dans certains cas pour nos ressortissants sur place et nos entreprises. Nos diplomates ont su trouver les mots et le cadre pour obtenir des avancées pour nos ressortissants et au-delà pour les ressortissants européens. Seuls des diplomates de profession ont le pouvoir de mener l'ensemble des réseaux européens face aux dirigeants

locaux.

Exemples concrets.

A Hong Kong, face à la situation sanitaire, nos diplomates ont réussi à faire passer un message diplomatique pour ne plus séparer les enfants des parents lors de détection de cas de Covid, de réduire la quarantaine qui était alors de 3 semaines dans un hôtel désigné, elle est aujourd'hui de 3 jours. Cette demande s'est faite avec notre consul général appuyé par les chambres de commerce. Sa connaissance des autorités locales et de leur culture a permis d'obtenir satisfaction.

Gérer des discussions bilatérales est un métier qui demande une expérience réelle de la diplomatie, la confier à des non professionnels pourrait entraîner de graves conséquences pour nos communautés économiques sur place.

Même schéma face à la volonté des autorités de fermer les écoles, nos diplomates ont pu échanger avec tact et obtenir que les écoles internationales et donc l'école française, ne soient pas soumises aux mêmes règles.

La diplomatie est un métier qui nécessite de maîtriser les questions géopolitiques sans interférence ou ressenti politisé.

Je ne pense pas que des personnalités, non diplomates, auraient pu obtenir les mêmes résultats.

»

III. REFLEXIONS ET PROPOSITIONS

1. Quelques réflexions

Nous avons illustré les compétences et qualités de nos diplomates et la nécessité de leur présence à l'étranger pour représenter notre pays et gérer les communautés françaises. Nous pensons que la diplomatie est un métier, qu'il ne s'improvise pas, c'est une fonction qui demande un vrai engagement.

Les Français établis hors de France savent bien que la vie et le travail à l'étranger ne s'improvisent pas ! Un haut fonctionnaire sans expérience diplomatique devra assumer un double défi : exercer un nouveau métier et de plus l'exercer à l'étranger !

Nous reconnaissons bien sûr que des personnes autres que des diplomates peuvent également avoir de grandes qualités, que ce soient des fonctionnaires provenant d'autres corps ou bien des membres de la société civile, qui peuvent apporter un certain pragmatisme, un autre point de vue, une approche plus dynamique, une meilleure compréhension de la vie des Français à l'étranger et de leurs problèmes. Or le MEAE est déjà un ministère ouvert puisque près de 20% des ambassadeurs nommés n'appartiennent pas au corps diplomatique. Mais généralement, ces personnes s'appuient sur le terrain sur des conseillers, des consuls généraux et des collaborateurs complètement formés au MEAE. On ne doit pas à terme reléguer ces experts qui ont fait de la diplomatie leur vocation au rang de simple appui technique, leur carrière au sein de MEAE doit être assurée.

Même professionnels, certains diplomates peuvent adopter des attitudes ou des comportements qui ne répondent pas pleinement aux attentes de nos compatriotes à l'étranger ou qui s'avèrent ne pas toujours être à la hauteur des enjeux pour nos communautés. Est-ce qu'un non professionnel ferait mieux ? Peut-être, mais peut-être pas ! Pour ces diplomates ne montrant pas les compétences requises, la réforme est effectivement salutaire car le système d'évaluation, l'obligation de mobilité seront des moyens de dynamiser leur carrière.

Ainsi, si des critiques peuvent être adressés aux diplomates de métier, il y a un constat unanime que la réforme vient fragiliser l'avenir de la diplomatie française.

Dans leur rapport, les Sénateurs Grand et Vallini ont relevé que seules les administrations en charge de la conduite de la réforme lui étaient favorables ; ils font également ce constat : la réforme vise à transformer une diplomatie professionnelle au service de l'Etat en une diplomatie au service de la carrière de certains administrateurs de l'Etat !

Était-il nécessaire de réformer de façon si radicale pour appliquer les objectifs de la réforme aux diplomates ? Si d'ailleurs l'on regarde le profil recherché pour un emploi de consul général, on se demande qui, en dehors d'un diplomate, pourrait cocher toutes les cases !

En effet, dans son discours aux ambassadeurs, la Première Ministre a rappelé, comme l'avait fait également le Président de la République, que « cette réforme ne signifie en aucun cas la disparition du métier de diplomate. Nous avons besoin de vous. Nous savons l'ampleur et la qualité de votre travail. » Mais les garanties juridiques pour conserver une diplomatie professionnelle ne sont pas encore complètement mises en œuvre.

2. Les propositions existantes

Les syndicats de diplomates souhaitent un retrait pur et simple de la réforme. A ce stade, il n'y a pas de proposition d'aménagement. Mais tous les effets néfastes de la réforme ont été largement communiqués au Gouvernement qui semble avoir pris la mesure des inquiétudes. S'il semble qu'il n'y aura pas de recul sur la mise en œuvre de la réforme, une discussion s'engagera probablement sous la forme d'états généraux de la diplomatie.

Le rapport précité des Sénateurs Grand et Vallini présente huit propositions d'aménagement de la réforme afin de préserver les carrières diplomatiques et garantir l'expertise minimum requise pour accéder aux postes des hautes fonctions d'encadrement :

- Garantir la sanctuarisation de l'appartenance des SAE accédant au rang d'encadrement supérieur de l'État au Quai d'Orsay.
- S'assurer que la commission d'aptitude en cas de primo-nomination d'un chef de mission diplomatique soit toujours composée pour moitié des personnels issus des rangs du MEAE, ou ayant exercé les fonctions de chef de mission diplomatique pendant au moins 5 ans.
- Poser comme condition pour devenir chef de mission diplomatique d'avoir exercé pendant au moins trois ans des fonctions de n°2 de mission diplomatique. Une exception pour 20 % des postes d'ambassadeurs pourrait être prévue.
- Exclure la nomination de chef de mission diplomatique n'ayant pas exercé pendant au moins cinq ans des fonctions de n°2 de mission diplomatique dans les 25 postes de présence diplomatique.
- Étendre le dispositif de consultation des commissions parlementaires permanentes compétentes, prévu par l'article 13 de la constitution, aux nominations des grands ambassadeurs (G20 et organisations internationales).
- Suivre, chaque année, la carrière des personnels versés dans le corps unifié des conseillers des affaires étrangères et des ministres mis en extinction.
- Réserver les trois quarts des postes d'encadrement à pourvoir la première année de mise en extinction du corps aux personnels ayant rejoint le corps mis en extinction.
- Étendre sur trois ans la durée du droit d'option.

3. Nos propositions

La Première Ministre dans son discours à la conférence des ambassadeurs a mis l'accent sur un dialogue accru entre les diplomates et les élus des Français de l'étranger en ces mots : « *Pour mener à bien nos réformes, nous mettons en place une nouvelle méthode avec un dialogue accru avec les élus, avec les territoires. Une nouvelle méthode, davantage fondée sur l'écoute, sur le partage des options à notre disposition et des contraintes qui pèsent sur nous. Vous devrez prendre part à cette nouvelle méthode. Vous serez amenés à renforcer encore vos relations de travail avec les élus et les territoires. Cela vaut pour les représentants des Français à l'étranger. Ils sont le baromètre de notre communauté partout dans le monde. Ils sont aussi des sources précieuses d'initiatives et d'idées. Nous devons les consulter et les associer aux visites des autorités.*»

Notre première proposition est donc d'associer l'AFE aux états généraux de la diplomatie à venir afin que nous puissions contribuer aux réflexions et faire valoir nos attentes et les enjeux en matière de diplomatie et services consulaires pour nos compatriotes établis à l'étranger.

Notre deuxième proposition est de soutenir certaines des propositions faites par les sénateurs et décrites ci-dessus comme la sanctuarisation des carrières des SAE et la condition d'un minimum d'expérience à l'étranger pour être nommé ambassadeur ou consul général à l'étranger, directeur, chef de service ou sous-directeur à la DFAE.

Notre troisième proposition serait de favoriser la professionnalisation des métiers consulaires.

Il appartiendra à notre Commission de proposer avis ou résolutions pour faire valoir ces propositions lors de la 37^{ème} session de l'AFE.

CONCLUSION

La transformation de la fonction publique mise en place par la loi dès 2019 puis déclinée par ordonnances en 2021 a abouti à la mise en extinction des grands corps d'Etat de la haute fonction publique, y compris des corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires. Un corps unique, le corps interministériel des administrateurs de l'Etat, réunira tous les hauts fonctionnaires qui pourront être affectés dans les ministères en fonction des besoins et de leur plan de carrière. Ainsi, les hauts fonctionnaires et les secrétaires des affaires étrangères ayant choisi la diplomatie ne seront plus assurés à terme d'être nommés en exclusivité aux postes d'ambassadeurs, de consuls généraux, de directeurs, chefs de service et sous-directeurs ouverts au MEAE. Or les chefs de poste de petite ou moyenne taille ainsi que les consuls généraux jouent un rôle important dans la gestion des communautés de Français à l'étranger. Ce rôle demande des compétences particulières qui s'acquièrent par l'expérience passée à l'étranger dans des postes plus ou moins faciles et en traversant des crises. Les Français de l'étranger sont attachés à une diplomatie professionnelle et souhaite que le savoir-faire dont ils bénéficient soit garanti et pérennisé.

AUDITIONS - REMERCIEMENTS

Nous remercions les personnalités auditionnées sur ce thème :

Madame Agnès Romatet-Espagne, Directrice de la Direction des Ressources humaines du MEAE

Monsieur le Sénateur André Vallini, co-auteur du rapport d'information « Quel avenir pour le corps diplomatique ? »

Monsieur Franck Vermeulen, Secrétaire général du syndicat ASAM UNSA Monsieur

Olivier Da Silva, Secrétaire général du syndicat CFTC



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session 3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R1/10.22

Objet : Réforme du corps diplomatique et Etats généraux de la diplomatie

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique,

Vu l'ordonnance n°2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat,

Vu le décret n°2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'Etat,

Vu le décret n°2022-561 du 16 avril 2022 portant application au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de la réforme de la haute fonction publique,

Considérant la réforme de la haute fonction publique qui a mis en extinction le corps des conseillers des affaires étrangères et le corps des ministres plénipotentiaires pour ouvrir les nominations aux postes d'ambassadeurs, directeurs, chefs de service, sous-directeurs et consuls généraux aux administrateurs de l'Etat formant désormais un corps interministériel unique,

Considérant certaines dispositions réglementaires qui garantissent néanmoins la carrière des agents d'Orient au sein du MEAE et la promotion des secrétaires des affaires étrangères dans le corps des administrateurs de l'Etat,

Considérant les inquiétudes exprimées par les agents du MEAE sur les conséquences de cette réforme en ce qu'elle pourrait fragiliser la diplomatie professionnelle à terme, malgré ces garanties,

Considérant l'attachement des Français de l'étranger à la France et à son rayonnement dans le monde,

Considérant l'impact des actions et paroles d'un ambassadeur et/ou d'un consul général sur la communauté française à l'étranger dans de nombreux domaines,

Considérant les risques accrus, sécuritaires, sanitaires, économiques, auxquels peuvent être exposées les communautés françaises à l'étranger,

Considérant la multiplicité et la technicité des activités diplomatiques et consulaires qui nécessitent une expertise et une expérience acquises par sédimentation dans les postes occupés et les réseaux créés durant la carrière d'un diplomate,

Considérant l'annonce du Président de la République de tenir des états généraux de la diplomatie pour prendre en compte les inquiétudes exprimées par les agents du MEAE,

Considérant le rôle des Conseillers des Français de l'étranger, interlocuteurs privilégiés des diplomates, en ce qu'ils représentent les communautés de Français à l'étranger,

Considérant le discours de la Première ministre à la conférence des ambassadeurs qui a mis l'accent sur un dialogue accru entre les diplomates et les élus des Français de l'étranger, affirmant « *qu'ils sont aussi des sources précieuses d'initiatives et d'idées* ».

Demande que l'AFE soit associée aux travaux des états généraux de la diplomatie.

Demande que l'AFE soit informée des éléments d'évaluation des effets de la réforme sur l'encadrement des activités diplomatiques et consulaires après la première année de sa mise en œuvre.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		X
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		2



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session 3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R2/10.22

Objet : Suspension de la réforme du corps diplomatique

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique,

Vu l'ordonnance n°2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat,

Vu le décret n°2021-1550 du 1^{er} décembre 2021 portant statut particulier du corps des administrateurs de l'Etat,

Vu le décret n°2022-561 du 16 avril 2022 portant application au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de la réforme de la haute fonction publique,

Considérant la longue histoire de la diplomatie française, et notamment du corps des conseillers des affaires étrangères et de celui des ministres plénipotentiaires,

Considérant le respect et la reconnaissance dont jouit la diplomatie française dans le monde,

Considérant la multiplicité et la technicité des activités diplomatiques et consulaires qui nécessitent une expertise et une expérience acquises par sédimentation dans les postes occupés et les réseaux créés durant la carrière d'un diplomate,

Considérant la proportion actuelle, déjà élevée, d'agents exerçant avec succès dans la diplomatie française à la faveur d'un détachement accordé par leur corps d'origine,

Considérant la réforme de l'encadrement au Quai d'Orsay ayant mis en extinction, par décret et sans consultation préalable des pouvoirs législatifs, le corps des conseillers des affaires étrangères et celui des ministres plénipotentiaires,

Considérant les inquiétudes exprimées par les agents du MEAE sur les conséquences de cette réforme en ce qu'elle pourrait fragiliser à terme notre diplomatie,

Considérant la nécessité urgente de renforcer au contraire les moyens de la diplomatie française dans un contexte mondial plus que jamais complexe et marqué par l'accroissement des risques sécuritaires, sanitaires et économiques auxquels sont exposées nos communautés françaises à l'étranger,

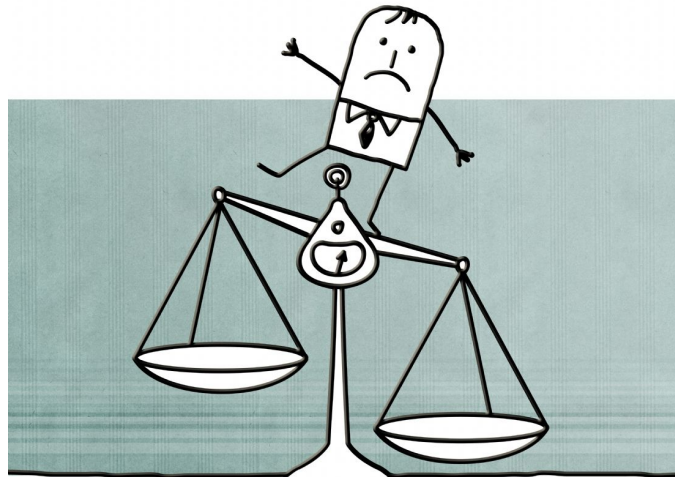
Considérant l'annonce par le Président de la République de la tenue d'états généraux de la diplomatie afin de prendre en compte les inquiétudes exprimées par les agents du MEAE,

Demande que la suspension de la réforme de l'encadrement au Quai d'Orsay, dans l'attente des conclusions des états généraux de la diplomatie.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		X
Nombre de voix « contre »		10
Nombre d'abstention		

ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER
OCTOBRE 2022

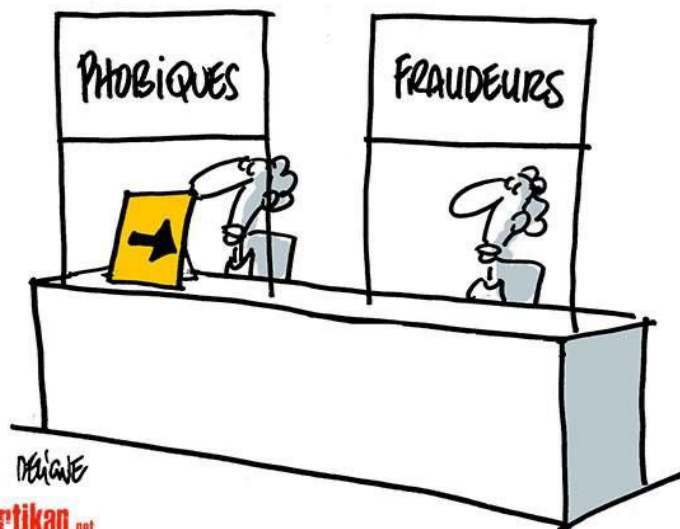
COMMISSION DES LOIS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES



CERTIFICAT DE NATIONALITE FRANCAISE

Mettre fin à la maltraitance administrative
Rapporteuse Radya RAHAL

SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE



CERTIFICAT DE
FRANCAISE
Mettre fin à la
administrative

NATIONALITE
maltraitance

Le certificat de nationalité française (CNF) est un document prouvant la nationalité¹. Il ne s'agit pas d'un titre de nationalité.

Selon l'article 30 du code civil et l'interprétation constante qu'en fait la Cour de cassation, c'est un élément de preuve de la nationalité, dont la délivrance dépend des éléments produits par la personne qui en fait la demande.

C'est pourquoi, ce document n'a d'effets que pour son titulaire et non les autres membres de sa famille. En effet, comme il incombe à toute personne se réclamant de la nationalité française d'en apporter la preuve, le CNF obtenu par son parent ne permet pas à l'enfant de prouver sa nationalité par filiation. Cela permet seulement au dit parent d'obtenir par exemple un passeport ou une CNIS, ce qui constitue un élément de possession d'état de Français.

Il peut ainsi exister des familles où au sein d'une même fratrie, alors que l'un a pu obtenir son CNF sans difficulté, le document sera refusé à l'autre. C'est source de grande incompréhension et d'un fort sentiment d'injustice.

Le CNF est sans aucun doute plus fréquemment demandé aux Français établis hors de France car la perte de la nationalité française acquise par filiation est plus aisément encourue en cas d'établissement durable d'une famille "sans esprit de retour", comme les qualifie la jurisprudence.

L'article 30-3 du code civil dispose en effet qu'une personne peut perdre la nationalité française par désuétude, caractérisée en ces termes : « Lorsqu'un individu réside ou a résidé habituellement à l'étranger, où les ascendants dont il tient par filiation la nationalité sont demeurés fixés pendant plus d'un demi-siècle, cet individu ne sera pas admis à faire la preuve qu'il a, par filiation, la nationalité française si lui-même et celui de ses père et mère qui a été susceptible de la lui transmettre n'ont pas eu la possession d'état de Français.

Le tribunal devra dans ce cas constater la perte de nationalité française dans les termes de l'article 23-6. »

Les Français nés à l'étranger de parents durablement installés à l'étranger sont ainsi susceptibles de perdre leur nationalité par « non usage ». Cette disposition a engendré un contentieux nombreux : les mouvements d'indépendance des anciens territoires sous souveraineté française ont eu lieu il y a plus de 50 ans. Ces pays sont devenus des États souverains « étrangers ». Les Français qui y vivent doivent activement maintenir le lien avec les autorités françaises, sous peine de perdre leur nationalité.

Ainsi, les Français installés depuis plusieurs générations à l'étranger se voient de plus en plus demander un CNF lors de l'accomplissement de leurs démarches au consulat.

¹ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F1051>

Si le service de la nationalité du ministère de la Justice encourage les Français à l'étranger à demander par eux-mêmes un CNF, afin de "sécuriser" leur nationalité, cela pose de considérables problèmes de se voir refuser l'établissement ou le renouvellement d'un titre d'identité, dans l'attente d'obtenir un CNF. En effet, cette procédure est beaucoup plus longue, parfois aléatoire et entraîne l'impossibilité de venir en France avec son titre français.

Certains postes ont pu recommander à des binationaux, en attendant le fameux sésame, de demander un visa afin de pouvoir venir quand même. Cela n'est pas sans interroger sur la valeur que l'administration accorde à la nationalité de ces Français.

J'ai à l'esprit ce cas où un père vient déposer une demande de premier passeport pour sa fille âgée de 15 ans. Elle devait passer une année dans un établissement scolaire en France, afin d'y parfaire son français et renforcer ses liens avec l'Hexagone. Les services du consulat lui ont opposé une demande de CNF, malgré la possession d'état continue depuis bien plus de 10 ans de son père : l'extrait d'acte de naissance de celui-ci n'avait été transcrit que tardivement, après sa majorité. Le fait que cette demande de CNF, parfaitement injustifiée comme on le verra plus loin, ait pour conséquence l'impossibilité pour l'enfant de venir poursuivre sa scolarité en France n'a pas ému. On lui a suggéré, eu égard à l'existence d'une autre nationalité, de faire une demande de visa. Or, en plein covid, la poursuite d'études en France n'était pas considérée comme un "motif impérieux" permettant aux étudiants étrangers de franchir la frontière. Cette année scolaire en France n'a pas eu lieu. Une occasion perdue de revigorer un lien national parfois distendu au bout de 2 ou 3 générations nées à l'étranger.

Refuser l'établissement d'un passeport en demandant un CNF n'a-t-il pas alors l'effet exactement inverse à celui recherché ?

Autre exemple, un père de famille s'est vu refuser l'établissement d'un passeport pour sa fille car on lui demandait la transcription de son acte de naissance. Pour l'obtenir, on lui demandait... le CNF de l'enfant.

Si tous les continents sont touchés, il existe naturellement un plus grand nombre de demandes de CNF aux Françaises et Français issus des anciennes colonies. Les populations françaises installées à l'étranger depuis 2, 3 ou 4 générations, comme ça peut être le cas en Amérique latine, ou au Canada, sont également très concernées par cette réponse des postes : "doute sérieux sur la nationalité, il faut demander un CNF".

Ainsi, les agents semblent avoir été encouragés à la faire, sans considération pour les conséquences de l'attente du sésame. Combien de Français renoncent-ils finalement, découragés par la démarche, heurtés par le doute qui pèse sur la réalité de leur lien avec la France ?

Les usagers sont nombreux à se retourner vers leurs représentants élus qui, bien souvent, peinent à les guider à travers une procédure obscure, qui fait intervenir trois ministères régaliens : la justice,

l'intérieur et les affaires étrangères.

L'incompréhension sur la nature du CNF, l'opacité qui entoure les raisons conduisant un agent consulaire à en demander un, la mauvaise connaissance du droit en matière d'état civil, le soupçon d'arbitraire qui pèse désormais sur le traitement des demandes des usagers a conduit notre commission à examiner l'état du droit de la nationalité par filiation et sa preuve (I), ainsi qu'à évaluer les évolutions possibles pour mettre fin à la maltraitance administrative (II).

I – État du droit de la nationalité par filiation et sa difficile preuve face à l'administration

Les cas les plus fréquemment apportés à l'attention des conseillers des Français de l'étranger (CFDE) concernent les personnes dont la nationalité française est acquise par filiation (même s'il en existe d'autres qui peinent à obtenir un CNF alors qu'ils sont nés en France de parents de nationalité française). Les autres modes d'accès à la nationalité, naturalisation ou déclaration, impliquant un acte officiel (décision ou arrêté), la preuve n'est pas difficile à rapporter.

À l'inverse, la preuve du droit du sang d'un Français établis durablement à l'étranger, sans esprit de retour, dépend totalement des situations individuelles. Il revient au requérant d'apporter la preuve tant de sa filiation que de sa nationalité. Celle-ci peut avoir été détenue, puis perdue. Là encore, il revient au demandeur d'un CNF de prouver la permanence de celle-ci.

A – La nationalité par filiation, preuves et perte par non usage

Si le parent dont le requérant tient la nationalité française est lui-même Français par filiation, alors un arbre généalogique doit être établi, afin de démontrer la "chaîne de filiation" depuis l'ascendant qui avait la nationalité française en vertu du double droit du sol et du sang (i.e. être né(e) en France d'un parent français).

Les actes de naissance comme les livrets de famille sont les instruments privilégiés afin de prouver la continuité de cette chaîne. Cet acte d'état civil permet d'établir la filiation, par la simple mention du nom des parents.

- L'acte étranger régulier produit ses effets en droit français, sans qu'une transcription par les services consulaires, le service d'état civil à Nantes ou autres, ne soit nécessaire.

En effet, l'article 47 du Code civil dispose que « *tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité* ».

Cet article établit ainsi une présomption de force probante : c'est à celui qui la conteste de la faire

tomber. Aucun texte, ni aucune décision, ne prive un acte de l'état civil étranger de force probante au motif qu'il n'a pas été transcrit sur les registres français. L'administration n'est pas juge.

L'Instruction générale relative à l'état civil (IGEC), se référant à un arrêt ancien de la Cour de cassation², rappelle qu'« en l'absence de texte prévoyant l'obligation de transcription, les officiers de l'état civil et les administrations ne peuvent exiger des Français dont les actes de l'état civil ont été dressés par des autorités étrangères qu'ils fassent procéder à la transcription de ces actes sur les registres consulaires français. (...) C'est pourquoi, la transcription est le plus souvent facultative et effectuée à la requête du ou des ressortissant(s) français. Aucun délai n'a été fixé pour solliciter la transcription consulaire ; celle-ci peut donc intervenir plusieurs années après l'établissement de l'acte par les autorités étrangères ». Le même texte ajoute que : « en application de l'article 47 du code civil, la copie d'un acte de l'état civil étranger, traduite, et légalisée, fait foi en France au même titre qu'une copie d'acte délivrée par une autorité française ».

Cette jurisprudence est toujours actuelle : la Cour de cassation a plus récemment cassé un arrêt ayant refusé à une personne née en Inde de parents français l'établissement de sa nationalité française par son acte de naissance, au motif erroné que cet acte n'avait pas été transcrit sur les registres d'état civil français³.

Délai pour la transcription. Il n'y en a pas, comme l'a répété la 1^{ère} chambre civile de la Cour de Cassation le 8 juillet 2010 : « En l'absence de contestation de sa régularité, un jugement supplétif algérien d'acte de mariage prononcé en 1993 et constatant la célébration du mariage en 1920 a un effet déclaratif faisant preuve de l'existence d'un mariage antérieur à la naissance de l'enfant qui en est issu, et de sa filiation légitime, sans qu'il importe, au regard de la nationalité de l'enfant, que l'acte de mariage n'ait été transcrit sur les registres français de l'état civil qu'après la majorité de l'enfant. »

Cela nous ramène à notre exemple introductif : le fait que la naissance du père avait été transcrite après sa majorité n'aurait pas dû conduire les services consulaires à douter de sa nationalité par filiation et donc de celle de sa fille. C'est une mauvaise interprétation de l'article 20-1 du code civil qui dispose que « La filiation de l'enfant n'a d'effet sur la nationalité de celui-ci que si elle est établie durant sa minorité. » L'acte de naissance étranger se suffit à lui-même pour établir la filiation en droit français.

Légitimité de la filiation. Les enfants nés hors mariage n'en sont pas moins Français. La nationalité française ne dépend pas du caractère légitime de la filiation. La simple filiation avec un ascendant Français, indiquée dans l'acte de naissance, est reconnue comme suffisante par la Cour de cassation et ce de façon constante depuis 2006⁴. Cette solution est fondée sur les articles 8 et 14 de la

² Cass. civ. 1^{ère}, 9 décembre 1963, *Bull. civ. I*, n° 542, cette *Revue*, 1964. somm. 732

³ Cass. civ. 1^{ère}, 17 décembre 2008, *Revue critique de droit international privé*, 2009. 740 et la note Ch. Bidaud-Garon

⁴ Cass. civ. 1^{ère}, 14 février 2006, n° 05-13.006, *Bull. civ. I*, n° 73 et 78, *D.* 2006. 1029, note G. Kessler, *Deffrénois*, 2006. art. 38415, note Massip ; 25 avr. 2006, deux arrêts, n° 04-19.341 et 05-16.841 ; 23 mai 2006, n° 05-13.737 ; 12 déc. 2006, n° 05-14.049 ; 13 mars 2007, n° 06-16.675, cette *Revue*, 2008. 81, 1^{ère} esp., et la note ; 25 avr. 2007, n° 06-13.284, *Bull. civ. I*, n° 158 ; cf. Hauser, *RTD civ.* 2006. 29

Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour a ainsi affirmé que « toute reconnaissance volontaire d'un enfant naturel faite en pays étranger produit de plein droit ses effets sans qu'il y ait lieu de soumettre à exequatur l'acte instrumentaire qui la contient de la même manière que font foi les actes de l'état civil, tant que son invalidité n'a pas été constatée judiciairement à l'initiative de celui qui y a intérêt ».

La même conclusion s'impose en cas de polygamie : l'enfant né du second mariage, non reconnu par la France et contraire à l'ordre public français, bénéficie néanmoins des effets du second mariage. À ce titre, sa filiation lui permet d'accéder à la nationalité française⁵.

Limites à la force probante de l'acte étranger : la présomption peut être anéantie en cas d'irrégularité, c'est-à-dire de non-conformité aux formes locales, de falsification, ou d'inexactitude.

L'action négatoire est imprescriptible. Le ministère public peut contester la validité des pièces ayant permis d'obtenir un CNF à tout moment.

Les motifs de remise en cause englobent tellement de possibilités que la multiplication du nombre de refus de prise en considération d'un acte étranger est préoccupante. Depuis quelques années, la doctrine s'inquiète de l'utilisation du qualificatif « d'apocryphe » comme motif de mise à l'écart de l'acte, sans que l'on sache vraiment ce qui lui est exactement reproché⁶.

Cela rend d'autant plus ardue la constitution d'un arbre généalogique, a fortiori lorsque la famille est établie à l'étranger depuis plusieurs générations ou dans un pays sorti de la souveraineté française par déclaration d'indépendance.

Car si le lien de filiation parvient à être établi, encore faut-il apporter la preuve de l'exercice non interrompu de la nationalité tant par les ascendants (sur une période de 50 ans) que par le requérant.

- La perte de la nationalité française par non usage.

La « désuétude » entraîne la perte de la nationalité française, selon l'article 23-6 du code civil : « La perte de la nationalité française peut être constatée par jugement lorsque l'intéressé, français d'origine par filiation, n'en a point la possession d'état et n'a jamais eu sa résidence habituelle en France, si les ascendants, dont il tenait la nationalité française, n'ont eux-mêmes ni possession d'état de Français, ni résidence en France depuis un demi-siècle.

Le jugement détermine la date à laquelle la nationalité française a été perdue. Il peut décider que cette nationalité avait été perdue par les auteurs de l'intéressé et que ce dernier n'a jamais été français ».

⁵ Tribunal d'instance de Paris, 1^{ère} chambre, jugement du 20 mars 2009

⁶ « Le phénomène est d'autant plus inquiétant que dans de très nombreux cas, l'acte de l'état civil n'est pas écarté par un juge, mais par un service administratif (lors d'une demande de visa, d'une demande de pension de retraite ou de réversion, etc.). Finalement, dans de très nombreuses situations, les intéressés se retrouvent démunis du moyen de preuve principal de leur état de la personne ou d'un élément inscrit dans un acte de l'état civil étranger participant à leur état de la personne », Christine Bidaud in « Cesser de déformer et enfin réformer », dans Revue critique de droit international privé, <https://www.cairn.info/revue-critique-de-droit-international-prive-2020-2-page-247.html?contenu=auteurs>

Les conditions sont les suivantes pour perdre la nationalité acquise par filiation. Elles sont cumulatives :

- le requérant ne doit pas avoir sa résidence habituelle en France
- le requérant ne doit pas pouvoir se prévaloir de possession d'état
- l'ascendant ne doit pas pouvoir se prévaloir de possession d'état
- l'ascendant ne doit pas avoir résidé en France pendant 50 ans.

Un revirement de jurisprudence de la Cour de Cassation en 2019⁷ a considérablement durci le régime de la perte de la nationalité par non usage, en interdisant désormais au requérant d'apporter la preuve d'une régularisation : l'article 30-3 « interdit, dès lors que les conditions qu'il pose sont réunies, de rapporter la preuve de la transmission de la nationalité française par filiation, en rendant irréfragable la présomption de perte de celle-ci par désuétude ».

Il s'agit d'un revirement dans la mesure où la Cour de cassation avait rendu une décision inverse en 2018, autorisant un requérant à démontrer que son père avait pu obtenir une déclaration de nationalité après le délai de 50 ans.

Pour Paul Lagarde, éminent professeur de droit spécialiste du droit de la nationalité, « *Les difficultés d'interprétation des textes, les incertitudes de la Cour de cassation, les risques d'apatridie attachés à la perte pour désuétude de la nationalité française font douter de l'opportunité de maintenir cette règle dans notre droit de la nationalité*⁸ ».

Un détenteur de CNF est considéré comme étant Français jusqu'à preuve du contraire. Ce document opère un inversement de la charge de la preuve : le titulaire du certificat de nationalité française est placé « en position de défendeur dans tous procès concernant sa nationalité⁹ ». C'est alors au ministère public de démontrer que le CNF n'est pas valable car a été établi en vertu d'un acte de naissance « apocryphe ». Il revient alors au défendeur de démontrer sa filiation, par d'autres moyens, ainsi que la nationalité française de son ascendant¹⁰.

B – Démarches administratives et CNF

La difficulté essentielle qui nous préoccupe est la situation dans laquelle se trouve un ressortissant français qui entame une démarche auprès du consulat, par exemple pour obtenir le renouvellement de son titre d'identité, passeport ou CNIS.

Il appartient au demandeur de prouver son identité, sa nationalité et son état civil, conformément aux dispositions des décrets n°55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité et n°2005-1726 du 30 décembre 2005 relatif aux passeports.

L'article 5 de celui-ci prévoit que le passeport est établi sur production :

⁷ Civ. 1^{re}, 13 juin 2019, FS-P+B+I, n° 18-16.838 ; Civ. 1^{re}, 13 juin 2019, FS-P+B, n° 18-16.843

⁸ <https://www.cairn.info/revue-critique-de-droit-international-prive-2019-4-page-949.htm?contenu=auteurs>

⁹ P. Lagarde, La nationalité française, Dalloz, 2011, n° 72-21

¹⁰ Cour de cassation, 1^{re}, 28 mars 2012.

- de la carte nationale d'identité valide ou de moins de 3 ou 5 ans en fonction du type de CNI,
- d'un précédent passeport d'un autre type,
- d'un extrait d'acte de naissance avec filiation de moins de 3 mois ou, à défaut, de la copie intégrale d'un acte de mariage.

Si ces documents ne permettent pas d'établir la nationalité, « le demandeur peut justifier d'une possession d'état de Français de plus de dix ans. »

Enfin, si « le demandeur ne peut produire aucune des pièces prévues aux alinéas précédents afin d'établir sa qualité de Français, celle-ci peut être établie par la production d'un certificat de nationalité française. »

Alors qu'au sein d'une même famille, un demandeur se verra remettre son passeport sans difficulté en fournissant un extrait d'acte de naissance, un autre se verra demander un CNF pour prouver sa nationalité. Plusieurs élus ont souligné ce qui semble être une réponse arbitraire du poste, sans qu'il soit possible, étant donné la multitude des situations, de déterminer avec certitude le bien-fondé de ce doute.

Il n'en reste pas moins qu'un flou, très regrettable, existe.

Ainsi le Défenseur des Droits a-t-il saisi le ministère de l'Intérieur¹¹, après avoir été alerté par une personne qui ne comprenait pas pourquoi l'extrait d'acte de naissance établi par le SCEC de Nantes ne suffisait pas à démontrer sa nationalité.

« Les intéressés ont présenté un acte de naissance délivré par le service central de l'état civil de Nantes, conformément aux termes de la circulaire NOR IOCK1002582C du 1^{er} mars 2010 relative à la simplification de la procédure de délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports.

Il leur a été indiqué que leurs actes, qui portent la mention « COL. », n'étaient pas susceptibles de justifier de leur nationalité française, ce que ne précise toutefois pas cette circulaire.

Le Défenseur des droits a interrogé le centre de traitement des documents sécurisés du ministère de l'Europe et des affaires étrangères sur la valeur juridique des actes détenus par le service central de l'état civil et leur force probante au regard de la nationalité française.

Le centre de traitement des documents sécurisés a confirmé l'existence d'actes d'état civil, délivrés par le service central de l'état civil, conservés par ce service au titre de l'ancien protectorat marocain. Ces actes, communément appelés « actes dits coloniaux », portent la mention « COL. », et ne suffisent pas à démontrer la nationalité française.

Cette spécificité, qui n'apparaît pas dans la circulaire du 1^{er} mars 2010 susvisée, est susceptible de créer une confusion pour les personnes nées sur un territoire anciennement sous souveraineté française.

Recommandation de réforme - Le Défenseur des droits décide de recommander au ministre de l'Intérieur et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères :

- De modifier la circulaire NOR IOCK1002582C du 1^{er} mars 2010 relative à la simplification de la procédure de délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports afin de préciser

¹¹ https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=25041&opac_view=-1

que la preuve de la nationalité française ne peut résulter de la seule production des actes d'état civil établis par le service central de l'état civil portant la mention « COL »

- Le Défenseur des droits demande au ministre de l'Intérieur et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de rendre compte des suites données à ces recommandations dans un délai de 3 mois à compter de la notification de la présente décision »

En réponse, « le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères ont confirmé que les actes dits « coloniaux » ne faisaient pas preuve de la nationalité française de leurs titulaires dès lors que ceux-ci peuvent avoir perdu la nationalité française lors de l'indépendance du département ou du territoire dont ils sont originaires.

Reconnaissant qu'à cet égard, les termes de la circulaire du 1^{er} mars 2010 sont susceptibles de prêter à confusion, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères avait fait savoir au Défenseur des droits qu'il était disposé, en lien avec le ministère de l'Intérieur, à y apporter des précisions.

Par courrier du 10 janvier 2020, le ministre de l'Intérieur a indiqué partager l'analyse du Défenseur des droits sur l'ambiguïté de cette circulaire et avoir décidé de ne pas la maintenir. Aussi, il n'a pas fait procéder à sa publication avant le 1^{er} mai 2019 conformément aux dispositions du décret n°2018-1047 du 28 novembre 2018 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires.

Par voie de conséquence, la circulaire du 1^{er} mars 2010 a été abrogée ».

Cette réponse est loin d'être satisfaisante : aucun autre texte public n'est venu détailler l'efficacité des actes de naissances comme preuve de la nationalité.

L'information n'est pas davantage donnée au moment de la constitution des dossiers pour les demandes de passeports ou de CNI par les agents consulaires.

Les exemples ne manquent pas de témoignages de citoyens, alarmés, se voyant refuser leur demande de passeport, même en cas de renouvellement, alors qu'ils ont produit toutes les pièces qui leur étaient demandées lors d'un rendez-vous. Aucune explication n'est donnée de prime abord sur les raisons du refus, si ce n'est un « doute sérieux » sur la nationalité.

Pour des personnes qui sont inscrites au registre et participent aux échéances électorales, plus encore lorsqu'il s'agit d'un renouvellement de passeport ou de CNIS, cette réponse est impossible à comprendre. Elle donne une impression d'arbitraire totalement inadmissible s'agissant d'un droit aussi fondamental.

La réponse « demande de CNF » sonne bien souvent comme le glas de la procédure, tant le précieux certificat peut être compliqué à obtenir. Fournir un arbre généalogique en remontant jusqu'à l'ascendant né en France n'est même pas suffisant, puisqu'il faut encore prouver la possession d'état de l'ascendant français comme de celle du requérant.

On a des exemples, touchant parfois même des élus (CFDE) dont le lien avec la communauté nationale ne peut être sérieusement remis en cause, passant plusieurs années à tenter d'obtenir leur CNF. On objectera que la situation peut être très complexe s'agissant de Français issus de territoire

anciennement sous souveraineté française. Néanmoins, les cas que nous avons en tête concernent le Mexique.

En outre, si l'on peut comprendre que les situations des Français issus des anciens territoires français peuvent être délicates à démêler – a fortiori depuis l'anniversaire des 50 ans des indépendances –, il ne faudrait pas non plus verser dans un système discriminatoire où ces ressortissants français, qui ont affirmé sur deux générations leur attachement à la France, se voient dans l'impossibilité d'apporter la preuve de leur nationalité.

Comme toujours, la lutte contre la fraude ne doit pas empêcher l'accès au droit. Il s'agit d'un équilibre que nous invitons l'administration à trouver, au bénéfice du plus grand nombre.

Ainsi, après avoir observé une multiplication des demandes de CNF par les postes consulaires à l'occasion de démarches administratives, nous avons pu voir la mauvaise connaissance du droit de la preuve, en notant par exemple qu'un acte d'état civil étranger ne requiert pas de transcription pour produire ses effets en droit français.

La perte de la nationalité par non usage est incontestablement la raison d'un tel durcissement. La circulaire portant simplification administrative ayant été abrogée, aucun texte n'explique précisément aux demandeurs de CNF quel extrait d'acte de naissance constitue un élément indiquant la nationalité.

Le CNF semble devoir devenir incontournable.

Ces considérations nous conduisent à nous interroger sur les évolutions à venir au regard de la nouvelle réglementation entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2022.

Cela nous amènera à affirmer que la possession d'état de Français, expressément prévue par le Code civil et les règlements relatifs aux titres d'identité, ne doit pas tomber en désuétude.

II – L'avenir de la preuve de la nationalité

En cas de refus d'un CNF opposé par le greffe, des voies de recours existent naturellement. Pourtant, les conditions de contestation de cette décision de refus ont été durcies par un récent décret.

A – Une nouvelle procédure pour encadrer le CNF

Le décret n° 2022-899 du 17 juin 2022 relatif au certificat de nationalité française modifie profondément la procédure de demande.

Nous commencerons par nous étonner que l'Assemblée des Français de l'étranger, qui peut être saisie par le gouvernement pour avis sur toutes les questions d'intérêt général concernant les Français établis hors de France, n'ait pas été informée en amont de ce texte à l'importance pourtant considérable.

Le sujet est, concédons-le, sensible, hautement technique et politique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'expertise de cette commission aurait pu être une grande valeur ajoutée.

D'une part, il institue un formulaire unique pour l'ensemble des demandeurs, alors qu'on pouvait jusqu'alors trouver des divergences dans les formulaires mis en ligne sur les sites des divers postes consulaires.

L'uniformisation est plutôt une bonne nouvelle : son absence est source d'incertitudes, ennemie de la démarche administrative. Cette stabilité permettra d'être plus serein quant à la constitution des dossiers.

Ensuite, une communication directe est désormais établie entre les services du greffe du tribunal compétent et le demandeur. Les échanges d'information en cours de procédure se font par courrier électronique. Certains ne manqueront pas de relever que tout le monde ne possède pas d'équipement informatique ou d'adresse électronique. On peut néanmoins espérer que la plupart des demandeurs pourront au moins faire appel à un proche... ou à un élu !

Cette communication directe et instantanée est en effet une bonne nouvelle : jusqu'alors, c'est le poste consulaire qui faisait office de boîte aux lettres et l'on a pu constater que des demandes de pièces complémentaires émanant du greffe n'étaient pas portées à la connaissance des requérants ou bien mettaient plusieurs mois à leur parvenir.

Jusqu'alors, la procédure de demande de CNF n'était pas enfermée dans des délais donc ce retard dans le complément des dossiers n'avait pas de conséquence sur la solution de la demande. Néanmoins, cela contribuait sans aucun doute à l'allongement des délais, déjà considérables.

On soulignera également que le manque de diligence, très regrettable, parfois observé chez nos compatriotes pour répondre aux demandes de pièces complémentaires du greffe ne pourra désormais plus être imputé aux postes. Les requérants sont mis en face de leurs responsabilités pour l'avancement de leur demande et on peut s'en féliciter.

L'arrêté du 12 août 2022 fixe le modèle de formulaire ainsi que les pièces à fournir en appui de la demande de CNF¹².

S'agissant de personnes demandant la preuve de leur nationalité au titre de la filiation, la tâche donne le vertige, puisqu'il faut être en mesure de prouver toute la chaîne de filiation jusqu'au premier ascendant qui ne pouvait se prévaloir de la nationalité française par filiation (donc nationalité par double droit du sang et du sol, nationalité par naturalisation, réintégration, décision de justice ou déclaration...).

On imagine aisément la difficulté de réunir tous ces éléments s'agissant de familles installées depuis 3 ou 4 générations à l'étranger.

On sait la difficulté pour les personnes dont les ascendants ont vécu sur un territoire anciennement

¹² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046187547>

sous souveraineté française. Le manque de fiabilité des registres d'état civil locaux est un véritable problème, dans un sens comme dans l'autre.

Dans un sens il rend la tâche plus qu'ardue pour les demandeurs qui se trouvent dans l'impossibilité de trouver un acte de naissance ou un livret de famille ancien.

Dans l'autre sens il rend la fraude plus courante et le soupçon roi, ce qui pénalise tout le monde, entraînant le durcissement des pièces à fournir.

La publication de ce décret du 16 juin 2022 est loin de représenter uniquement une bonne nouvelle pour les requérants français à l'étranger.

En effet, il acte la disparition du recours gracieux, jusqu'alors ouvert à tous auprès du ministre de la Justice, sans frais car n'imposant pas la représentation par un avocat.

Le nouvel article 1045-2 du CPC prévoit désormais que « La contestation du refus de délivrance d'un certificat de nationalité française est formée par requête remise ou adressée au greffe du tribunal judiciaire. Le demandeur est tenu de constituer avocat. L'acte de constitution emporte élection de domicile.

« L'action est introduite, à peine de forclusion, dans un délai de six mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration des délais prévus au troisième alinéa de l'article 1045-1 ».

Ainsi, la contestation (très fréquente) des refus de CNF devient payante, ce qui représente un immense recul eu égard à la fréquence des rejets.

On objectera que l'aide juridictionnelle pourrait palier cette difficulté matérielle, mais là encore, un grand nombre de Français à l'étranger n'y auront pas accès.

En effet, outre une condition de ressources bien compréhensible, l'aide juridictionnelle n'est ouverte qu'aux Français ou aux ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne, ou aux personnes résidant de façon habituelle sur le territoire français¹³.

Les personnes non européennes qui tentent précisément de prouver leur nationalité française mais viennent d'essuyer un refus de CNF voient leur nationalité largement remise en cause. Elles ne devraient donc pas pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle mis à part les mineurs dont le ou les parents sont Français.

Enfin, ce recours contentieux doit être fait dans un délai de 6 mois après le refus ou après l'échéance du délai de réponse par le greffe.

C'est ce dernier point qui va poser problème. Comme déjà expliqué, le greffe a désormais 6 mois pour statuer sur une demande de CNF. Le décret prévoit que ce délai peut être prorogé deux fois, soit 18 mois en tout. Le silence du greffe vaut rejet de la demande.

¹³ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F18074>

Ainsi donc, il faudra que les requérants qui ne reçoivent pas de réponse soient particulièrement vigilants sur la date de départ de ce délai pouvant être porté à un an et demi : dans le silence de l'administration, il leur reviendra de conclure qu'à l'échéance de ce terme, leur contestation doit être introduite dans les 6 mois.

Gageons que beaucoup rateront le coche.

L'impasse de plus en plus étroite dans laquelle un nombre grandissant de nos compatriotes semblent devoir se retrouver coincés nous poussent à nous interroger sur la désuétude bien malheureuse dans laquelle les différents ministères compétents semblent avoir jeté la possession d'état de Français.

B – Indispensable possession d'état

Alors que le Royaume-Uni quittait l'Union européenne, le père de Boris Johnson s'est félicité de retrouver sa nationalité française, lui permettant de conserver un lien avec l'UE, malgré le Brexit¹⁴. Il a en effet pu bénéficier d'une déclaration de nationalité au titre de l'article 23-14 du code civil¹⁵, procédure expressément ouverte aux personnes s'étant vue opposer la désuétude. Les consulats sont encouragés à évoquer cette procédure avec les personnes qui n'ont pas pu obtenir de CNF, notamment pour cette raison.

Néanmoins, les conditions sont assez restrictives car hautement subjectives : il est aléatoire de prouver le maintien de liens "manifestes d'ordre culturel, professionnel, économique ou familial avec la France".

Prenons un exemple : une personne se considère Française, pour avoir toujours été inscrite au Registre, sur les listes électorales, avoir voté et même avoir des papiers d'identité français.

Lors d'une démarche administrative, par exemple la transcription de l'acte de naissance de son enfant, le consulat lui demande un CNF car il est Français par filiation et que son ascendant est également né à l'étranger. Au bout de 18 mois de démarche, sa demande est refusée car il n'a pas pu prouver la possession d'état de son ascendant et sa nationalité est perdue par désuétude. Il doit rendre tous ses papiers français et ne peut plus se considérer comme tel.

Mettons que cette personne n'ait pas suivi sa scolarité dans un établissement français à l'étranger, ne soit jamais venue en France, ne participe pas à la vie associative française dans son pays d'établissement.

Il n'en reste pas moins que jusqu'au refus de CNF, elle agissait comme un Français et était considérée comme tel par les autorités françaises depuis sa naissance. Elle peut ainsi se prévaloir

¹⁴ https://www.bfmtv.com/international/ca-compte-sur-le-plan-sentimental-le-pere-de-boris-johnson-tres-content-d-avoir-obtenu-la-nationalite-francaise_AV-202205200339.html

¹⁵ Article 21-14 du Code civil : « Les personnes qui ont perdu la nationalité française en application de l'article 23-6 ou à qui a été opposée la fin de non-recevoir prévue par l'article 30-3 peuvent réclamer la nationalité française par déclaration souscrite conformément aux articles 26 et suivants.

Elles doivent avoir soit conservé ou acquis avec la France des liens manifestes d'ordre culturel, professionnel, économique ou familial, soit effectivement accompli des services militaires dans une unité de l'armée française ou combattu dans les armées françaises ou alliées en temps de guerre. »

d'une possession d'état de Français continue.

L'article 21-14 du code civil ne lui permettra néanmoins pas toujours de faire reconnaître sa nationalité française par déclaration.

Il existe un autre article, introduit par la même loi n° 93-933 du 22 juillet 1993, qui prévoit la possibilité de retrouver sa nationalité française par déclaration, par la preuve d'une possession d'état de Français continue pendant 10 ans.

C'est l'article 21-13 du même code civil qui, à notre sens, doit gagner en importance à l'avenir.

En effet, cette disposition législative a été spécifiquement prévue pour pallier les lacunes d'un système trop pénalisant pour les Français installés à l'étranger depuis plusieurs générations. Cet article, insuffisamment usité, nous paraît pourtant fondamental à deux égards.

D'une part, la plus évidente, là réside la solution la plus indolore pour nos compatriotes qui peuvent démontrer qu'ils sont considérés comme Français par les autorités françaises depuis au moins 10 ans, de façon ininterrompue. Ainsi, la production de précédents titres d'identité, l'inscription au registre des Français établis hors de France, sont autant d'éléments qu'ils peuvent aisément produire en soutien à leur demande.

Quelle considérable simplification administrative pour ces Français qui, en l'absence d'une telle déclaration, se trouvent dans l'obligation de se lancer dans un méandre généalogique s'ils doivent obtenir un CNF !

D'autre part, et nous arrivons ici à un paradoxe qui nous paraît devoir appeler à une évolution législative : des personnes pouvant se prévaloir de l'article 21-13 du code civil ne devraient pas se voir demander de produire un CNF à l'appui d'une démarche administrative.

C'est une simple question de bon sens : si des éléments permettent d'obtenir une déclaration de nationalité, ils doivent pouvoir être prises en compte pour l'accomplissement de démarches courantes au consulat.

Du reste, la preuve de la nationalité par possession d'état continue pendant 10 ans est expressément prévue pour pouvoir demander un premier passeport ou son renouvellement.

Cette possession d'état est néanmoins aujourd'hui totalement déconsidérée par les postes, qui ne s'en satisfont plus et persistent à demander un CNF au moindre doute sur une éventuelle désuétude.

Il est indispensable de réconcilier la disposition du code civil permettant une démarche gratuite et relativement simple pour pouvoir asseoir (non pas définitivement mais solidement) leur nationalité (et qui vaudrait également pour leurs enfants), avec les nécessaires contrôles qu'exigent les démarches administratives, plutôt que de jeter les usagers dans une procédure laborieuse, hasardeuse et parfois traumatisante (le rejet du CNF entraînera l'obligation de restituer des titres

d'identité, livret de famille etc, si aucune démarche contentieuse n'est entamée).

Il y a là un serpent procédurier qui se mord la queue.

Les postes ne sont pas encouragés à suggérer une déclaration de nationalité au titre de l'article 21-13 et ne le font jamais.

Pourtant, le consulat général de France à Alger, permet d'accueillir cette démarche, et je suis heureuse d'y avoir contribué. Il est urgent de généraliser cette pratique, qui va dans le sens de l'esprit de la loi : la réforme de la nationalité de 1993, initiée par Charles Pasqua, n'entendait pas rendre impossible le maintien du lien national après plusieurs générations. La réforme avait pour but de s'assurer de la réalité de celui-ci. La mesure phare du texte était, souvenons-nous-en, d'instaurer une manifestation de volonté pour l'accession à la nationalité française des mineurs nés en France de parents étrangers.

Comme le rappelle la Cour de cassation, qui refusait de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel, *« le législateur a ouvert à toute personne la faculté d'engager l'action prévue à l'article 29-3 du code civil afin d'obtenir, pour elle-même et ses descendants mineurs, une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée la déclarant Française, ce qui est de nature à la prémunir contre le risque d'une contestation ultérieure et d'une déperdition d'éléments de preuve ; qu'enfin, le législateur, en permettant l'acquisition de la nationalité par possession d'état, a entendu tempérer, en cas d'inaction du titulaire du certificat de nationalité, les conséquences pouvant découler de l'imprescriptibilité de l'action négatoire¹⁶. »*

Conclusion

La simplification des rapports entre l'usager et l'administration doit être un axiome de l'action publique. Il n'est pas souhaitable, à l'heure de la dématérialisation des procédures, d'écarter des procédures simples au profit des plus difficiles. Un mouvement de simplification administratif a été entamé vers 2010 avec des limites administratives venant d'instructions invisibles pour l'usager.

La loi prévoit déjà que la possession d'état continue pendant 10 ans permet d'obtenir une déclaration de nationalité. Le décret prévoit déjà que la possession d'état continue pendant 10 ans permet de prouver sa nationalité pour obtenir un passeport.

Il n'est pas besoin de changer la loi, ni le règlement.

Il nous paraît néanmoins indispensable d'accentuer l'information des usagers sur les dispositions relatives aux effets de la possession d'état.

Enfin, il est vital d'améliorer la formation des agents consulaires aux questions d'état civil et de nationalité.

¹⁶ Cass. civ. 1^{re}, 4 avr. 2019, n° 19-40.001, *publié au bulletin*

BIBLIOGRAPHIE

Sites Internet :

- <https://www.cairn.info/>
- [Legifrance.gouv.fr](https://www.legifrance.gouv.fr/)
- [service-public.fr](https://www.service-public.fr/)
- [defenseurdesdroits.fr](https://www.defenseurdesdroits.fr/)

Ouvrages :

Revue critique de droit international privé

Le droit de la nationalité, Dalloz 2011

Auteurs :

Christine Bidaud, La transcription des actes de l'état civil étrangers sur les registres français :
Cesser de déformer et enfin réformer... revue de DIP

S.Barbou des Places, S.Corneloup, Fabienne Jalut-Seseke, Droit de la nationalité et des étrangers,
PUF, 11.02 2015

Paul Lagarde : .La nationalité française, éd. Broché janv.2022
.La perte de nationalité pour désuétude en zone de turbulences in revue
de DIP 2019 vol4



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session 3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI /R3/10.22

Objet : Publication et diffusion aux élus des instructions en matière de délivrance des titres

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu l'intervention du Défenseur des Droits le 19 avril 2018 et la réponse du Ministère de l'Intérieur du 10 janvier 2020,

Vu l'instruction relative à l'établissement des titres d'identité et, particulièrement, la partie consacrée aux actes de naissance,

Considérant l'obligation de publicité en ce qui concerne les règles encadrant les démarches administratives,

Demande que les instructions reçues par les postes diplomatiques et consulaires en matière d'établissement ou de renouvellement des titres d'identité soient publiées et diffusées aux élus.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session 3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI /R4/10.22

Objet : Demande de CNF et possession d'état

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu l'article 5 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005, et en particulier son alinéa 9,

Vu l'instruction sur le renouvellement des titres FAE/SFE/ADF/CTDS,

Vu l'instruction sur la désuétude FAE-SCEC-BAJ,

Considérant les demandes abusives de certificat de nationalité française par certains postes lors d'une demande de premier passeport ou de son renouvellement,

Considérant que la possession d'état de Français continue pendant 10 ans constitue un élément suffisant à établir la nationalité française du requérant lors d'une demande de premier passeport,

Demande que la Direction des Français à l'étranger et de l'Administration Consulaire (DFAE) rappelle aux postes consulaires le dispositif législatif et réglementaire régissant la délivrance des titres, et veille à sa stricte application.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		



ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

Rapport de la Commission des Lois, Règlements et Affaires consulaires

Cadre juridique, conditions et moyens de travail des conseillers des Français de l'étranger et des
conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger

Rapporteur : Warda SOUIHI

37ème session de l'Assemblée des Français de l'étranger
3 - 7 octobre 2022

AVANT-PROPOS

L'objet du présent rapport est d'établir un état des lieux du statut des représentants élus des Français établis hors de France, élus au sein des conseils consulaires et au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger (ci-après dénommés "les conseillers"). Nous revenons sur les conditions d'exercice, les droits et les prérogatives des conseillers, avec un constat objectif et chiffré du respect ou non de ces droits et prérogatives, et dressons une comparaison avec les droits et prérogatives des autres élus locaux de la République permettant d'apprécier par des exemples précis la différence ou non de considération du statut d'élu des conseillers.

Le rapport est structuré en 3 parties. Dans la 1ère partie, nous traitons des droits et prérogatives absents du statut des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers des Français à l'Assemblée des Français de l'étranger mais garantis pour les autres catégories d'élus locaux des Français sur le territoire national. Dans la 2ème partie, nous revenons sur les droits et prérogatives déjà consacrés par la loi et le cadre juridique des conseillers, en établissant un constat sur leur respect ou non. Enfin, dans la 3ème partie, nous proposons une série de préconisations et de recommandations découlant des constats des 2 premières parties.

PREAMBULE : RAPPEL DES TEXTES DU CADRE LEGISLATIF DES CONSEILLERS

L'étude du statut des conseillers dans le présent rapport se base principalement sur les 3 textes de droit suivants :

- Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France
- Décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres, modifié par le Décret n° 2021-691 du 31 mai 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement des conseils consulaires

Les comparaisons avec les statuts des autres élus des collectivités territoriales se baseront sur les textes correspondants dans chaque section. Nous nous référerons notamment aux textes suivants :

- Code électoral
- Code général des collectivités territoriales
- Décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public
- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État

PARTIE I : LE CONSEILLER DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER ET LE CONSEILLER A L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER : UN STATUT D'ELU LOCAL DE LA REPUBLIQUE A PART ENTIERE ?

Dans cette 1ère partie, nous dressons un parallèle entre le statut de conseiller des Français de l'étranger et de conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger et celui des autres catégories d'élus locaux de la République dans les collectivités territoriales sur le territoire national : conseillers municipaux, conseillers départementaux, conseillers régionaux, conseillers communautaires.

I.1. LE STATUT INDEMNITAIRE DU CONSEILLER DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER AU REGARD DES TEXTES, EQUIVALENT AU STATUT D'UN CONSEILLER MUNICIPAL ?

Il est souvent établi, par le législateur et par l'administration, un parallèle implicite entre le statut de conseiller des Français de l'étranger et celui de conseiller municipal :

- Parallèle au regard de l'indemnité : Le parallèle établi par l'administration pour calculer l'indemnité des conseillers des Français de l'étranger est celui d'un « *conseiller municipal d'une ville de moins de 100 000 habitants* ».

« Les indemnités des conseillers consulaires ont été calculées de la manière suivante :

- ▶ *une base indemnitaire mensuelle de référence a été retenue correspondant à l'indemnité éventuellement versée à un conseiller municipal d'une ville de moins de 100.000 habitants, soit 228,09 euros/mois, majorée au titre de l'expatriation. La base de calcul est ainsi de 310 euros ;*
- ▶ *sur cette base a été appliqué l'indice Mercer (coût vie base 100/Paris) afin de tenir compte des disparités du coût de la vie »*

Source : réponse publiée par MAE/FAE/AFE à la question d'une conseillère à l'Assemblée des Français de l'étranger <https://www.assemblee-afe.fr/indemnités-des-conseillers.html>

- Parallèle au regard de l'élection : Le parallèle établi dans la Loi n° 2013-659 pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger est celui de l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, la Loi n° 2013-659 faisant référence à plusieurs articles du code électoral prévus pour ces catégories d'élus, notamment aux passages suivants du code électoral :
 - Code électoral, Partie Législative, Livre Ier, Titre Ier, « *Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires* »
 - Code électoral, Partie Législative, Livre III, « *Dispositions spécifiques aux députés élus par les Français établis hors de France* »

Cependant, le parallèle établi pour calculer l'indemnité (ou l'absence d'indemnité) du conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger n'est pas clair, celle-ci se réduisant à un remboursement forfaitaire couvrant les frais de déplacement et de séjour pour participation aux deux sessions plénières annuelles de l'Assemblée. Aucun autre élu local dans les catégories ci-dessus (conseiller municipal, conseiller départemental, conseiller régional, conseiller communautaire) ne voit son indemnité réduite à une couverture forfaitaire de ses seuls frais de déplacement et de séjour. Nous revenons sur cette particularité dans les sous-sections suivantes.

I.1.A. CADRE JURIDIQUE DU STATUT INDEMNITAIRE DES CONSEILLERS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Rappelons le cadre juridique au regard de l'indemnité pour les conseillers des Français de l'étranger :

Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

Article 5

« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent chapitre, notamment :

1° Le montant, les conditions et les modalités de versement des indemnités forfaitaires dont les conseillers des Français de l'étranger bénéficient au titre de leur mandat et pour couvrir les frais exposés lors de l'exercice de leur mandat ; »

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

Article 19

« Les fonctions de conseiller des Français de l'étranger consulaire sont bénévoles. »

Article 20

« Les conseillers des Français de l'étranger perçoivent une indemnité semestrielle destinée à couvrir forfaitairement les frais exposés lors de à l'exercice de leur mandat. »

« Le montant de cette indemnité, versée à chaque début de semestre civil, est déterminé conformément au tableau n° 1 annexé au présent décret, en fonction de la circonscription d'élection du bénéficiaire. »

« Le versement de l'indemnité forfaitaire semestrielle est subordonné à la participation des bénéficiaires aux réunions auxquelles ils sont convoqués en application du chapitre Ier du présent titre. Tout conseiller des Français de l'étranger qui, sans motif valable ou en raison de son départ de la circonscription, manque à une convocation du conseil consulaire dont il est membre voit son indemnité calculée au prorata du nombre de réunions auxquelles il a effectivement participé. »

« Pour l'application de l'alinéa précédent, les convocations adressées en application du premier alinéa de l'article 11 et du second alinéa de l'article 13 ne sont comptées que pour une unique réunion. Tout conseiller des Français de l'étranger ayant répondu à l'une ou l'autre de ces convocations est réputé avoir été présent à la réunion considérée. »

Article 21

« Les frais de déplacement exposés par les conseillers des Français de l'étranger dans l'exercice de leur mandat sont compensés forfaitairement par l'indemnité semestrielle prévue à l'article 20. »

« Toutefois, un conseiller des Français de l'étranger qui, pour se rendre aux réunions convoquées en application du chapitre Ier du présent titre, est amené à entreprendre des déplacements dont le coût sur l'année est supérieur à 60 % du montant annuel de l'indemnité qui lui est versée au titre de l'article 20, a droit, sur présentation des pièces justificatives, à un remboursement de frais sur une base forfaitaire. »

« Ce remboursement est égal à la différence entre le coût des déplacements mentionné à l'alinéa précédent et 60 % du montant annuel de l'indemnité versée au titre de l'article 20. »

« Le coût des déplacements mentionné au deuxième alinéa est apprécié sur la base du tarif de transport public de voyageurs le moins onéreux et des indemnités journalières de mission à l'étranger telles que fixées en application du décret du 3 juillet 2006 susvisé. »

Article 22

« Les conseillers des Français de l'étranger perçoivent une allocation annuelle forfaitaire destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat. Cette allocation est versée sur présentation de l'attestation d'assurance. »

« Le montant de cette allocation est fixé par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du budget selon un barème établi par circonscription consulaire. »

1.1. B. CADRE JURIDIQUE DU STATUT INDEMNITAIRE DES CONSEILLERS A L'ASSEMBLEE DES

FRANÇAIS DE L'ETRANGER

De même, rappelons le cadre juridique au regard de l'indemnité des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger :

Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

Article 13

*« Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent chapitre, notamment :
1° Le montant, les conditions et les modalités de versement des indemnités forfaitaires pour couvrir les frais exposés lors de l'exercice du mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ; »*

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

Article 34

*« Les fonctions de conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger sont bénévoles. »
« Les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ont droit :
1° A une indemnité forfaitaire pour couvrir les frais de déplacement et de séjour, sur présentation des pièces justificatives, qu'ils ont engagés à l'occasion des réunions convoquées en application de l'article 9 de la loi du 22 juillet 2013 susvisée et auxquelles ils ont effectivement participé. Le montant annuel de cette indemnité forfaitaire est déterminé conformément au tableau n° 2 annexé au présent décret, en fonction de la circonscription dans laquelle le bénéficiaire a été élu conseiller des Français de l'étranger ; Dans le cas où l'élu est logé gratuitement, l'indemnité allouée est réduite dans la limite du montant forfaitaire des frais d'hébergement.
2° A une allocation annuelle destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat. Cette allocation est versée sur présentation de l'attestation d'assurance. Son montant est fixé par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du budget selon un barème établi par circonscription électorale. »*

Pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, nous constatons notamment que les « frais exposés lors de l'exercice du mandat des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger » dans la Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 se trouvent réduits aux seuls « frais de déplacement et de séjour » dans le Décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

I.1. C. QUEL EST LE STATUT INDEMNITAIRE DES AUTRES ELUS LOCAUX EN FRANCE ?

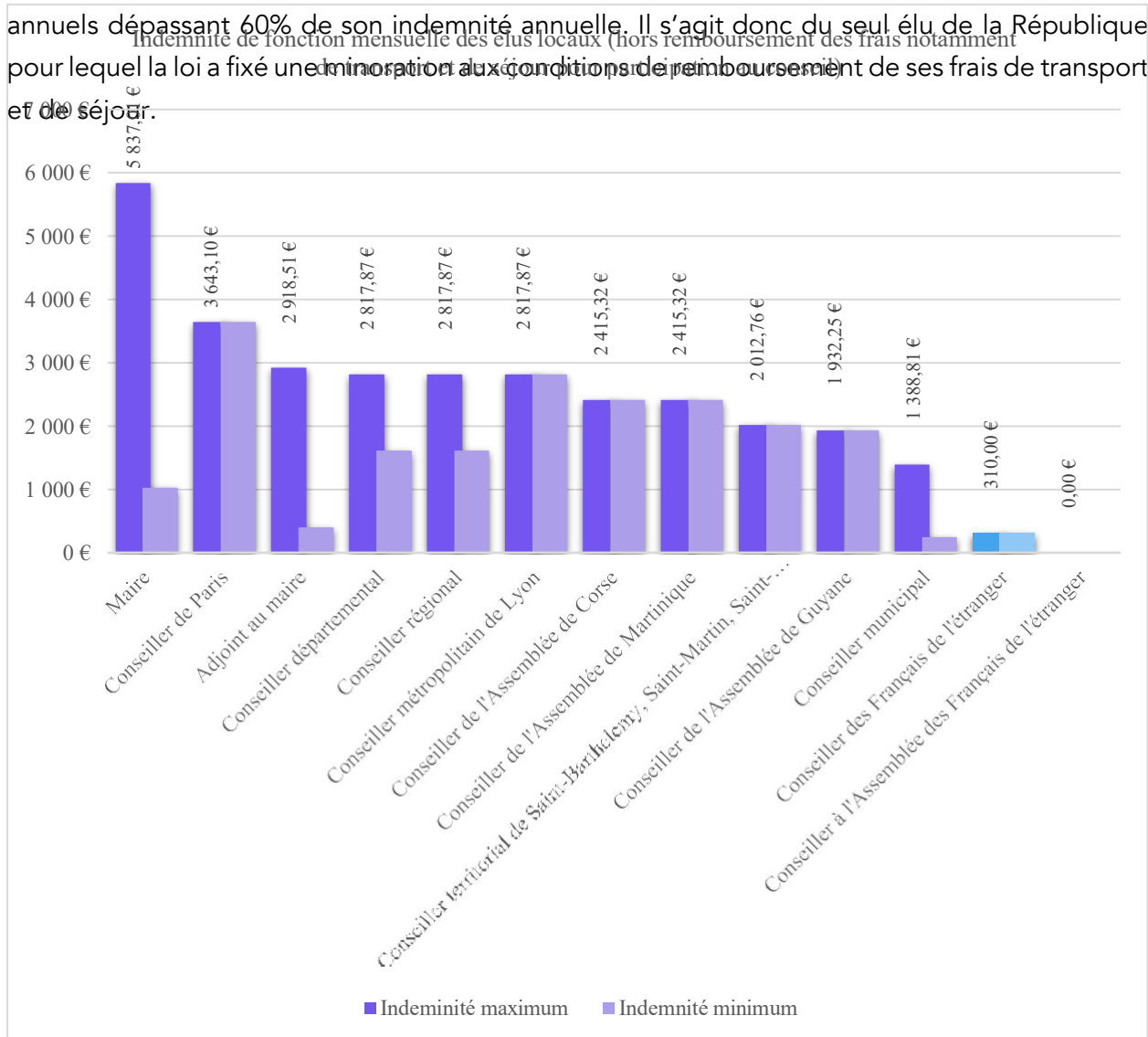
Si toutes les fonctions électorales en France sont, par principe et par tradition républicaine, bénévoles et gratuites (cf. par exemple, Code général des collectivités territoriales, Article L2123-17 « Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. »), tous les élus en France perçoivent des indemnités dites « de fonction » en sus des remboursements de frais exposés lors de l'exercice de leurs mandats. Ces indemnités, qui ne sont ni un salaire, ni un traitement, ni une rémunération, constituent, d'une part, une contrepartie forfaitaire de la réduction de leur activité

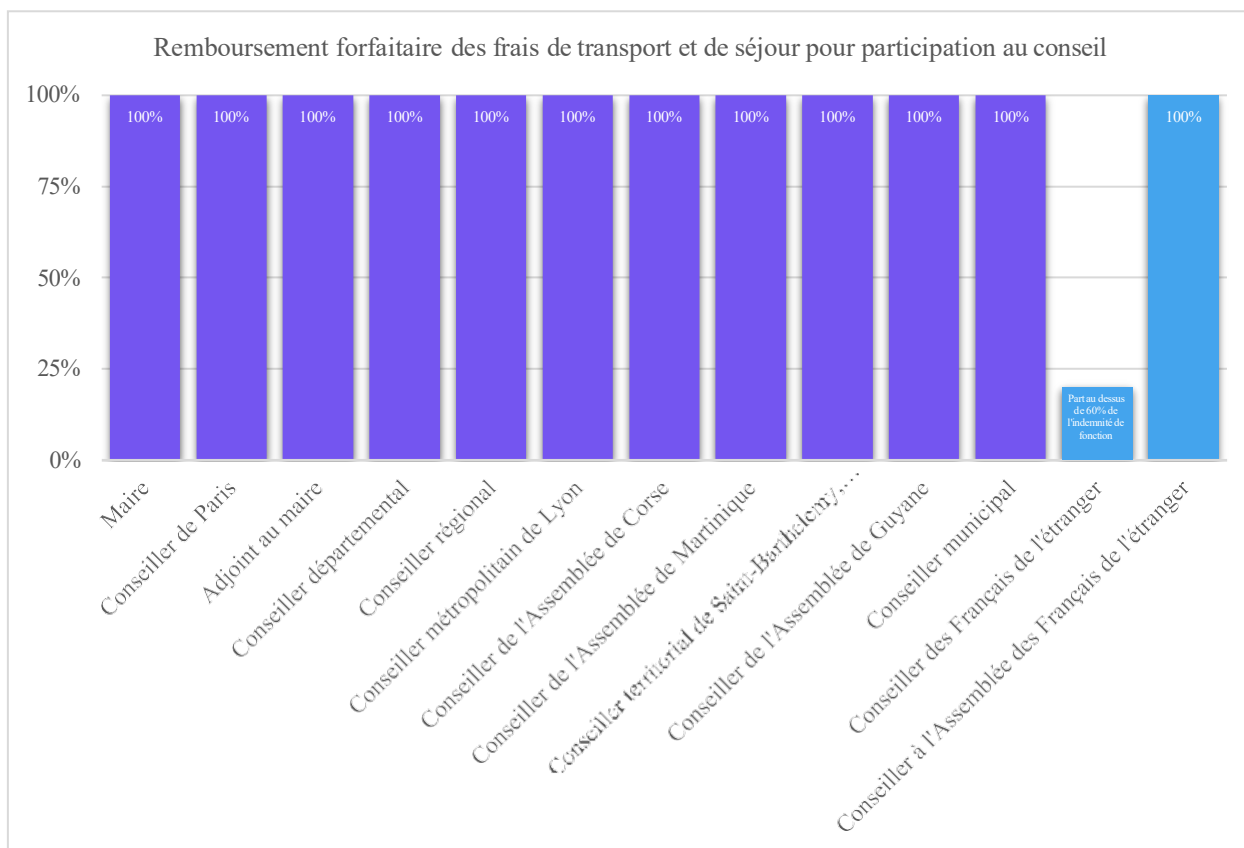
professionnelle, et doivent permettre, d'autre part, l'accès de tous les citoyens à la fonction d'élu, quelle que soit leur origine sociale.

Ainsi, bien que leurs fonctions électives soient bénévoles, toutes les catégories d'élus étudiées dans ce rapport (conseillers municipaux, départementaux, régionaux, communautaires) et y compris les conseillers des Français de l'étranger, perçoivent de telles indemnités dites de fonction. La seule exception à cette règle est celle de conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger. Il s'agit du seul élu de la République ne percevant aucune indemnité pour

sa fonction en dehors du remboursement de ses frais de déplacement et de séjour et d'une police d'assurance particulière.

Par ailleurs, tous les élus locaux perçoivent, en plus de leur indemnité de fonction, un remboursement forfaitaire intégral de leurs frais de transport et de séjour pour participer aux réunions de leurs conseils et assemblées respectives, y compris les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (leur indemnité étant calculée sur une base forfaitaire pour couvrir exactement ce déplacement). La seule exception à cette règle est, cette fois, celle du conseiller des Français de l'étranger, qui ne perçoit un tel remboursement que pour la part de ces frais annuels dépassant 60% de son indemnité annuelle. Il s'agit donc du seul élu de la République pour lequel la loi a fixé une dérogation aux conditions de remboursement de ses frais de transport et de séjour.





En résumé, tous les élus de la République en France perçoivent, d'une part, une indemnité de fonction, d'autre part, et séparément, un remboursement de leur frais de transport et de séjour (ou indemnité dite de déplacement), à la seule exception de 2 catégories d'élus : les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger :

- Les conseillers des Français de l'étranger perçoivent une indemnité de fonction dans laquelle ils doivent puiser leur frais de déplacement et de séjour, et ce jusqu'à 60% de leur indemnité
- Les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ne perçoivent aucune indemnité de fonction en dehors des frais de transport et de séjour pour participation à leur session plénière

Indemnité de fonction

Indemnité de déplacement/
remboursement
des frais

Toutes les catégories d'élus locaux en France



Conseillers des Français de l'étranger



Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger



I.1.D. COMPARAISON AVEC LE CADRE JURIDIQUE DU STATUT INDEMNITAIRE DES CONSEILLERS MUNICIPAUX ET DES MAIRES

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) comporte, au Chapitre sur les « *Conditions d'exercice des mandats municipaux* » et à la Section sur les « *Indemnités des titulaires de mandats municipaux* », 3 sous-sections :

1. Une sous-section intitulée « *Disposition générales* »,
2. Une sous-section intitulée « *Remboursement de frais* »,
3. Une sous-section intitulée « *Indemnités de fonction* ».

Nous mettons en Annexe 1 de ce rapport l'extrait du CGCT correspondant.

La sous-section « *Dispositions générales* » rappelle le principe de gratuité des mandats électifs locaux. À ce titre, il s'agit de la même disposition que celle des articles du Décret de 2014 rappelant les statuts bénévoles des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Il n'y a donc pas d'iniquité à ce niveau. Cependant nous constatons que les sous-sections sur le « *Remboursement de frais* » et sur l'« *Indemnité de fonction* » sont bien séparées, séparant bien la nature de ces deux types d'indemnités, là où, pour les conseillers des Français de l'étranger et pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, ces 2 notions sont amalgamées, l'indemnité de fonction servant au remboursement de frais pour les conseillers des français de l'étranger, voire s'éclipsant complètement au profit du seul remboursement forfaitaire de frais pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

I.1.E. COMPARAISON AVEC LE CADRE JURIDIQUE DU STATUT INDEMNITAIRE DES CONSEILLERS DEPARTEMENTAUX ET REGIONAUX

Les cadres juridiques respectifs des conseillers départementaux et des conseillers régionaux sont très similaires l'un à

l'autre et sont soumis aux mêmes barèmes d'indemnité de fonction, en fonction de la taille de la population représentée dans la collectivité territoriale. Là encore, la loi garantit une indemnité de fonction bien séparée d'une indemnité de déplacement et du remboursement des frais de séjour qu'ils ont engagés pour prendre part aux réunions de conseils, des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités.

Nous rappelons ici certains articles du Code général des collectivités territoriales au Chapitre sur les « *Conditions d'exercice des mandats départementaux* » (respectivement *régionaux*) et à la Section sur les « *Indemnités des titulaires de mandats départementaux* » (resp. *régionaux*)

Code général des collectivités territoriales

Article L3123-15 (resp. Article L4135-15)

« Les membres du conseil départemental (resp. régional) reçoivent pour l'exercice effectif de leurs fonctions une indemnité fixée par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. »

Article L3123-16 (resp. Article L4135-16)

« Les indemnités maximales votées par les conseils départementaux (resp. régionaux) pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller départemental (resp. régional) sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 3123-15 (resp L3123-15) le barème suivant :

<i>Population Départementale (resp. régionale) (habitants)</i>	<i>Taux maximal (en %)</i>
<i>Moins de 1 million</i>	<i>40</i>
<i>De 1 million à moins de 2 millions</i>	<i>50</i>
<i>De 2 millions à moins de 3 millions</i>	<i>60</i>
<i>3 millions et plus</i>	<i>70</i>

Dans des conditions fixées par le règlement intérieur, le montant des indemnités que le conseil départemental (resp. régional) alloue à ses membres est modulé en fonction de leur participation effective

aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. La réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée en application du présent article. »

Article L3123-19 (resp. Article L4135-19)

« Les membres du conseil départemental (resp. régional) peuvent recevoir une indemnité de déplacement et le remboursement des frais de séjour qu'ils ont engagés pour prendre part aux réunions du conseil départemental (resp. régional), des commissions et des instances dont ils font partie à titre de membres.

Les membres du conseil départemental en situation de handicap peuvent également bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés et qui sont liés à l'exercice de leur mandat.

Les membres du conseil départemental peuvent bénéficier d'un remboursement par le département (resp. la région), sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil départemental (resp. régional), des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions mentionnées à l'article L. 3123-1 (resp. L. 4135-1). Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance.

Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires de transport et de séjour pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par le conseil départemental (resp. régional).

Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent leur être remboursées par le département (resp. la région) sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil départemental (resp. régional). S'agissant des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile, le remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »

Il est intéressant de noter que, pour les remboursements de frais, la loi garantit, en plus du remboursement des frais de déplacement et de séjour, le remboursement de frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions des conseils. Ces catégories de frais sont absentes des textes pour les conseillers de Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

I.2. LE DROIT A LA PROTECTION FONCTIONNELLE DU CONSEILLER DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET DU CONSEILLER A L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Nous prenons ce droit comme un exemple de droit prévu pour certaines catégories d'élus locaux mais non reconnu pour les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Cette protection fonctionnelle permet à ces catégories d'élus d'être protégés dans l'exercice de leurs fonctions s'ils sont victimes notamment de harcèlement, diffamation, menaces, outrages, violence, accident, poursuites civiles ou pénales.

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT, art. L2123-31 à 35, art. L3123-26 à 29, art L4135-26 à 29) garantit aux élus locaux en France un régime de protection qui correspond à la « protection fonctionnelle » des agents publics. Trois types de situations sont prévues et couvertes par cette protection :

1. Lorsque l'élu local est victime d'un accident dans l'exercice de ses fonctions,
2. Lorsque l'élu ou ses proches subissent des violences ou des outrages résultant de la qualité d'élu local,
3. Lorsque l'élu local fait l'objet de poursuites (civiles ou pénales) pour des faits se rattachant à l'exercice de ses fonctions ou lorsque sa gestion est contrôlée par la chambre régionale des comptes.

Seule la première de ces trois situations est prévue dans la protection accordée par le législateur pour les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. En effet, comme indiqué dans la section I.1, le Décret de 2014 prévoit le versement d'une « *allocation annuelle destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat* ». Notons qu'il ne s'agit pas d'un remboursement de frais mais uniquement d'une

« *contribution à une souscription* » d'assurance. La couverture n'est donc que partielle et ne couvre pas l'ensemble des frais engagés en cas d'accident survenu dans le cadre de l'exercice du mandat, comme un accident de transport en déplacement pour participation au conseil consulaire ou à l'Assemblée des Français de l'étranger.

	Protection contre les violences, outrages et menaces dans le cadre de leur fonction
Conseiller municipal (maire, conseiller municipal ayant reçu	Oui

délégation)	Oui
Conseiller départemental (président du conseil, vice-président, conseiller ayant reçu délégation)	
Conseiller régional (président du conseil, vice-président, conseiller ayant reçu délégation)	Oui
Conseiller des Français de l'étranger	Non
Conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger	Non

	Protection juridique civile et pénale dans le cadre de leur fonction
Conseiller municipal (maire, conseiller municipal ayant reçu délégation)	Oui*
Conseiller départemental (président du conseil, vice-président, conseiller ayant reçu délégation)	Oui*
Conseiller régional (président du conseil, vice-président, conseiller ayant reçu délégation)	Oui*
Conseiller des Français de l'étranger	Non
Conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger	Non

* protection pénale uniquement pour les maires et les présidents des conseils

	Protection en cas d'accident dans l'exercice du mandat
Conseiller municipal	Oui
Conseiller départemental	Oui
Conseiller régional	Oui
Conseiller des Français de l'étranger	Partielle
Conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger	Partielle

Pour rappel, le texte régissant cette protection pour les conseillers des Français de l'étranger et les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger est le suivant :

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

Article 22

« Les conseillers des Français de l'étranger perçoivent une allocation annuelle forfaitaire destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat. Cette allocation est versée sur présentation de l'attestation d'assurance. »

« Le montant de cette allocation est fixé par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du budget selon un barème établi par circonscription consulaire. »

Article 34

« Les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ont droit [...]

2° A une allocation annuelle destinée à contribuer à la souscription d'une police d'assurance ayant pour objet leur indemnisation en cas de dommages résultant des accidents subis dans le cadre de leur mandat. Cette allocation est versée sur présentation de l'attestation d'assurance. Son montant est fixé par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du budget selon un barème établi par circonscription électorale. »

Nous rappelons en Annexes 2, 3 et 4 les textes du Code général des collectivités territoriales (CGCT) régissant cette protection fonctionnelle pour les élus locaux sur le territoire national.

I.3. LA PRISE EN COMPTE DU MANDAT D'ÉLU CONSEILLER DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET CONSEILLER À L'ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER DANS LES CONDITIONS D'ACCÈS AUX CONCOURS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Nous revenons sur ce second exemple symbolique de non-considération du mandat d'élu conseiller des Français de l'étranger et conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger au même titre que le mandat d'élu de collectivité territoriale en France, dans les conditions d'accès aux concours de la Fonction Publique.

Pour exemple, pour accéder au 3^{ème} concours de l'Institut national du service public (INSP), une expérience de mandat de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale (conseil municipal, conseil départemental, conseil régional) est prise en compte dans les conditions d'accès au concours. Cependant, les mandats de membres d'une assemblée d'élus des Français établis hors de France (conseils consulaires, Assemblée des Français de l'étranger) ne sont pas pris en compte. Si le concours de l'INSP est le plus symbolique et le plus représentatif, cet état de fait se reproduit pour beaucoup d'autres concours d'accès à la fonction publique, tel que le concours d'accès aux Instituts régionaux d'administration (IRA) et le concours d'accès à l'École nationale de la magistrature (ENM).

Décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public

Article 12

« Le troisième concours est ouvert aux candidats justifiant au 31 décembre de l'année du concours au titre de laquelle il est ouvert, durant au moins huit années au total, d'un ou plusieurs des mandats ou d'une ou plusieurs des activités mentionnés au 3° de l'article 19 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée.

Pour les candidats titulaires d'un doctorat, est prise en compte pour la détermination de cette durée, dans la limite de trois ans, la période de préparation du doctorat dans les conditions fixées au sixième alinéa de l'article L. 412-1 du code de la recherche. »

« Les périodes au cours desquelles l'exercice d'une ou plusieurs activités et d'un ou plusieurs mandats aura été simultanée ne sont prises en compte qu'à un seul titre. »

Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1).

Article 19

« Les fonctionnaires sont recrutés par voie de concours organisés suivant l'une au moins des modalités ci-après : [...]

3° Des concours ouverts, dans les conditions prévues par les statuts particuliers, aux

candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, d'une ou de plusieurs activités professionnelles, quelle qu'en soit la nature, d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association. La durée de ces activités ou mandats ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de fonctionnaire, de magistrat, de militaire ou d'agent public. Toutefois, cette règle ne fait pas obstacle à ce que les activités syndicales des candidats soumis à l'article 23 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires soient prises en compte pour l'accès à ces concours. Les statuts particuliers fixent la durée des activités requises. »

I.4. DROIT D'ABSENCE ET DE DISPONIBILITE ET GARANTIES ACCORDEES AUX ELUS POUR LA CONCILIATION ENTRE LEURS OBLIGATIONS PROFESSIONNELLES ET LES EXIGENCES DE LEUR MANDAT

Les élus locaux en France bénéficient de plusieurs mesures leur permettant de concilier leurs obligations professionnelles avec les exigences de leurs fonctions électives, afin de ne pas être pénalisés à raison de leur mandat électif dans le cadre de leurs activités professionnelles. Ils ont droit :

1. A des autorisations d'absence pour se rendre et participer aux réunions des conseils et assemblées au sein desquels ils sont élus
2. A des crédits d'heures, jusqu'à 140h par trimestre, leur permettant de disposer du temps nécessaire pour exécuter leur mandat et préparer les réunions de leurs conseils et assemblée (travail en amont des réunions des conseils)
3. A une compensation de la perte de revenu d'activité non salariée, lorsque perte de revenu résulte de la participation à une réunion de leur conseil
4. A l'assimilation de leurs absences pour participation à leurs conseils et assemblées, pour l'exécution de leur mandat, et pour la préparation en amont de leurs réunions, assimilation à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés ainsi que des droits découlant de l'ancienneté.
5. A l'interdiction de sanctions et de discriminations dans le cadre de l'activité professionnelle en raison de leur qualité ou de leurs fonctions d'élus (licenciement, déclassement professionnel, sanction disciplinaire, modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail, discrimination à l'embauche, discrimination pour la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux)
6. A un congé électif

Les Annexes 5, 6, et 7 rappellent les extraits du Code général des collectivités territoriales concernant le cadre juridique de ces droits pour les conseillers municipaux, départementaux, et régionaux respectivement.

Concernant les conseillers des Français de l'étranger, l'Article 4-1 de la Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013, prévoit certaines dispositions pour leur garantir un sous-ensemble de ces droits. Nous en rappelons le texte ci-après :

Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

Article 4-1

I. – « La convocation aux réunions mentionnées aux 1° et 2° du II tient compte des obligations professionnelles des conseillers des Français de l'étranger. »

II. – « Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés relevant du droit français de leur entreprise, conseillers des Français de l'étranger, le temps nécessaire pour se rendre et participer :

1° Aux réunions du conseil consulaire ;

2° Aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes au sein desquels ils représentent le conseil consulaire. »

« Selon des modalités fixées par décret, le conseiller des Français de l'étranger informe son employeur de la date de la réunion dès qu'il en a connaissance. »

« L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par le conseiller des Français de l'étranger aux réunions précitées. »

« Le temps d'absence est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés et du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté. »

« Aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut, en outre, être effectuée en raison des absences intervenues en application des dispositions du présent article sans l'accord du conseiller des Français de l'étranger concerné. »

« Aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcé en raison des absences résultant de l'application du présent article sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit du conseiller des Français de l'étranger. La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit. »

« Sous réserve de la compatibilité de leur poste de travail, les conseillers des Français de l'étranger sont réputés relever de la catégorie de personnes qui disposent, le cas échéant, de l'accès le plus favorable au télétravail dans l'exercice de leur emploi. »

III. – « Sans préjudice des dispositions plus favorables qui leur seraient applicables, les conseillers des Français de l'étranger fonctionnaires ou agents contractuels de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs bénéficient des garanties prévues au II. »

Notons plusieurs points :

- Premièrement, seule une infime proportion des conseillers de Français de l'étranger peuvent bénéficier des dispositions de cet article. En effet, ces dispositions ne peuvent raisonnablement s'appliquer qu'aux conseillers des Français de l'étranger dont le contrat de travail relève du droit Français, par exemple dans le cas de travailleurs détachés. L'écrasante majorité des Français établis hors de France, et par conséquent de leurs conseillers élus, ne relèvent pas du statut de détaché ni du droit du travail Français. Ils sont expatriés et relèvent du droit du travail local. Leurs employeurs locaux ne sont donc nullement tenus de les autoriser à s'absenter pour participation aux réunions de leurs conseils respectifs, ni de ne pas décompter leur absence de leurs droits de congés payés par exemple. L'écrasante majorité des conseillers des Français de l'étranger sont en effet dans l'obligation d'utiliser leurs congés pour participer aux réunions de leurs conseils. Le droit français ne pouvant évidemment pas contraindre un employeur local à l'étranger à respecter ces dispositions, il apparaît naturel que les conseillers des Français de l'étranger puissent bénéficier d'une indemnité supplémentaire pour couvrir ces risques et ces désavantages professionnels.
- Même en considérant le cas du conseiller des Français de l'étranger détaché et relevant du droit du travail Français, les mesures de la loi à leur égard restent inférieures à celles des autres élus en France. En effet, la loi ne leur garantit pas, par exemple, un crédit d'heures leur permettant l'exercice des fonctions de leur mandat en dehors des réunions des conseils ou la préparation en amont des travaux des conseils.
- La loi ne garantit aucune protection pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, même pour l'infime proportion d'entre eux relèvent du droit du travail Français. Ils sont omis ou oubliés dans cette loi. Ainsi, un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger peut se voir opposer, par son employeur de droit Français, à l'étranger, un refus d'autorisation d'absence pour participation aux sessions plénières de l'AFE. Un conseiller à l'AFE peut se voir appliquer des mesures disciplinaires ou des mesures discriminatoires par

son employeur, même de droit Français, suite à des faits, des absences ou des congés résultants de l'exercice de son mandat de conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger.

- Enfin, de même que pour les conseillers des Français de l'étranger non détachés, les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger encourent des risques, des frais et des désavantages sociaux et professionnels supplémentaires non indemnisés. Par exemple, la majorité des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger doivent utiliser leurs congés éventuels pour participer aux sessions plénières de l'AFE. Ils ne bénéficient d'aucun crédit d'heure pour la quantité considérable de travail requise pour la préparation en amont des travaux de l'Assemblée et de leurs commissions respectives (rapports, résolutions, motions, avis). Là encore, une indemnité à la hauteur de ces responsabilités, de ces risques, et de cette quantité de travail, apparaît nécessaire.

I.5. L'INSCRIPTION AU REPERTOIRE NATIONAL DES ELUS

Nous rappelons ici encore une fois l'absence d'inscription des conseillers élus représentant les Français établis hors de France dans le Répertoire national des élus (RNE) et rappelons la résolution LOI/R5/03.22 à ce sujet de la Commission des Lois, des Règlements et des Affaires consulaires de l'Assemblée des Français de l'étranger adoptée à l'unanimité lors de la 36ème session plénière. Cette absence d'inscription est symbolique et symptomatique de la faible considération du statut d'élu du conseiller des Français de l'étranger et du conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger en tant qu'élu de la République française à part entière.

PARTIE II : LES DROITS ET PREROGATIVES DES CONSEILLERS

II.1. LE DROIT A LA FORMATION

Nous revenons sur l'application effective du droit à la formation tel que prévu par les textes. Nous étudions les conditions dans lesquels ces textes ont été appliqués depuis les élections de 2021 des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Cette partie se base sur le cadre juridique suivant :

Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

Article 3

« Les conseillers des Français de l'étranger ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Ils ont accès à des formations organisées par le ministère des affaires étrangères. »

« Ces formations peuvent être organisées à distance ou lors des sessions de l'Assemblée des Français de l'étranger. »

Article 5

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent chapitre, notamment : [...]

3° Les conditions dans lesquelles ils [les conseillers des Français de l'étranger] exercent leur droit à la formation au titre de leur mandat ; »

Article 13

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent chapitre, notamment : [...]

3° Les conditions dans lesquelles ils [les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger] exercent leur droit à la formation au titre de leur mandat ; »

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

Titre Ier, Chapitre II, Section 2 : Droit à la formation et information des conseillers des Français de l'étranger

Article 24

« Les conseillers des Français de l'étranger reçoivent une formation dans les domaines de compétence des conseils consulaires. A cette fin, ils ont accès :

- 1° Aux actions de formation organisées localement et destinées aux personnels diplomatiques et consulaires ;
- 2° Aux didacticiels mis en ligne par le ministère des affaires étrangères. »

Article 25

« Les conseillers des Français de l'étranger reçoivent des ambassadeurs et des chefs de poste consulaire l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission. »

Titre II, Chapitre II, Section 2 : Droit à la formation [des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger]

Article 36

« Sans préjudice du bénéfice des dispositions de l'article 24, les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger reçoivent, à l'occasion des réunions de l'assemblée, une formation complémentaire dans ses domaines de compétence. »

S'agissant du droit à la formation des conseillers des Français de l'étranger, cette formation a consisté en une session de 3 demi-journées successives de 3 heures chacune organisées par visio-conférence par la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) et la Direction des Ressources Humaines, sous-direction de la formation et des concours (IFAAC), les 1^{er}, 2, et 3 décembre 2022. Cette unique session a été dupliquée en 2 horaires différents afin de couvrir plusieurs fuseaux horaires (3 demi-journées successives de 9h à 12h heure de Paris, dupliquées sur 3 demi-journées successives de 14h à 17h heure de Paris, sur les mêmes jours). Cette disposition était toutefois insuffisante, les 2 séances restant à des horaires déraisonnables pour plusieurs autres fuseaux horaires des conseillers des Français de l'étranger. En effet, les sessions proposées étaient organisées entre 9h et 12h ou 14h et 17h heure de Paris. Or, pour un conseiller des Français de l'étranger sur les côtes Ouest du continent nord-américain ou sud-américain, par exemple, cela correspondait à des horaires compris entre minuit et 3h du matin ou entre 5h et 8h du matin. Cette duplication ne permettait donc pas à un conseiller résidant sur ce fuseau horaire de participer aux sessions de formation.

Par ailleurs, cette unique session de formation par visio-conférence n'a pas fait l'objet d'un enregistrement et d'une mise à disposition à la demande pour les conseillers des Français de l'étranger n'ayant pu y participer dans des conditions horaires raisonnables. Un enregistrement aurait en outre bénéficié aux conseillers travaillant dans ces créneaux horaires sur le même fuseau horaire que Paris (par exemple, des conseillers en Allemagne) et ne pouvant prendre congé de leur travail pour y participer en direct.

De ce fait, compte tenu de la faiblesse des moyens et de l'impossibilité d'accès au contenu de cette unique session de la part de plusieurs conseillers des Français de l'étranger dans des conditions raisonnables, nous nous interrogeons sur le respect effectif de ce droit et sur l'application effective par l'administration de la loi.

S'agissant du droit à la formation des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger : aucune formation n'a été organisée pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger à la date de rédaction de ce rapport (septembre 2022), soit 10 mois après le renouvellement général de l'Assemblée des Français de l'étranger en décembre 2021, en manquement à l'Article 36 du Décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

II.2. LA PREROGATIVE DES QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

Dans cette section, nous revenons sur les questions écrites posées par les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger depuis l'élection de la nouvelle Assemblée le 5 décembre 2021. Les réponses à ces questions, prérogative importante consacrée par la loi, illustre la reconnaissance effective du statut du conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Cette partie se base sur le cadre législatif suivant :

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

Titre II, Chapitre II, Section 3 : Prerogatives reconnues au titre du mandat

Article 38

« Chaque conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger peut saisir les membres du Gouvernement de toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis hors de France. Il fait connaître au bureau de l'Assemblée sa question et, le cas échéant, la réponse qui lui a été apportée. »

Rappelons également ici l'article 37 du même décret :

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

Titre II, Chapitre II, Section 3 : Prerogatives reconnues au titre du mandat

Article 37

« Les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger reçoivent des membres du Gouvernement l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission. »

Tout d'abord, il est à noter que, compte tenu de ces deux articles (Articles 37 et 38) :

1. D'une part, les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger doivent recevoir les informations de contact des membres du Gouvernement afin de pouvoir les saisir (ces informations de contact constituant des « information[s] nécessaire[s] » à l'« accomplissement de [la] mission [des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger] » de « saisi[ne des] membres du Gouvernement »)
2. D'autre part, les membres du Gouvernement doivent répondre, dans un délai raisonnable, aux questions dont ils sont saisis (de telles réponses constituant des « information[s] nécessaire[s] à l'accomplissement de [la] mission [des conseillers à l'Assemblée des Français

de l'étranger] » en général)

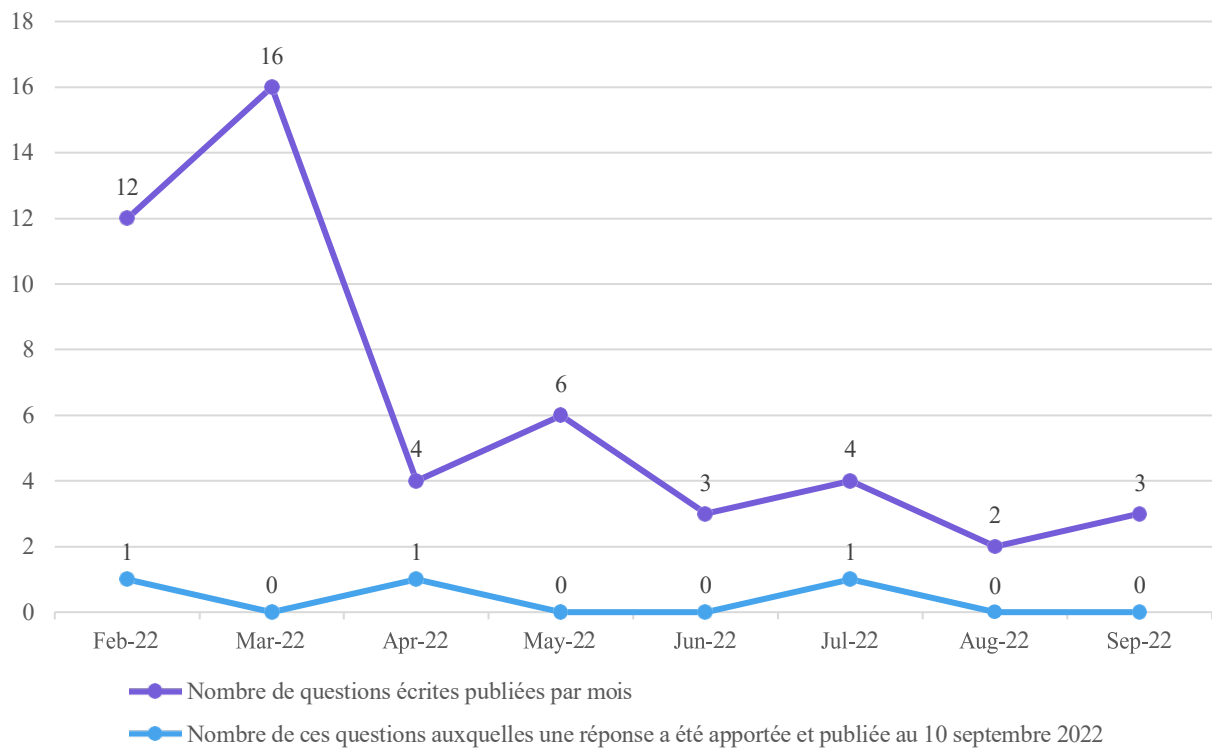
Concernant le 1^{er} point, les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger n'ont jamais reçu, à la date de rédaction de ce rapport, soit après 10 mois de mandat, les informations de contact des membres du Gouvernement afin de pouvoir les saisir de leurs questions. Les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger essaient, par défaut, de saisir les membres du Gouvernement indirectement via le secrétariat général de l'AFE, comme prévu par diverses dispositions du règlement intérieur de l'AFE.

Notons que, par cette procédure, l'esprit de la loi est inversé. Le décret prévoit en effet que le conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger ait la possibilité de saisir directement les membres du Gouvernement, puis informe, dans un second temps, le bureau de l'AFE de sa saisine (pour information), et non de l'inverse. Il ne s'agit pas d'informer le bureau de l'AFE qui se chargerait de transmettre la question au Gouvernement. Les dispositions de questions à la DFAE prévues dans le règlement intérieur de l'AFE doivent s'appliquer sans préjudice de l'application de l'article 38 du décret qui consacre l'unique prérogative du conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger, et sans diminution de son statut déjà très maigre. Ces dispositions de questions à l'administration, à la DFAE ou au Gouvernement lors des sessions plénières prévues par le règlement intérieur doivent donc s'entendre comme des dispositions complémentaires à l'application de l'article 38. Les informations de contacts des membres du Gouvernement sont donc des informations nécessaires à l'accomplissement de la mission de conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger.

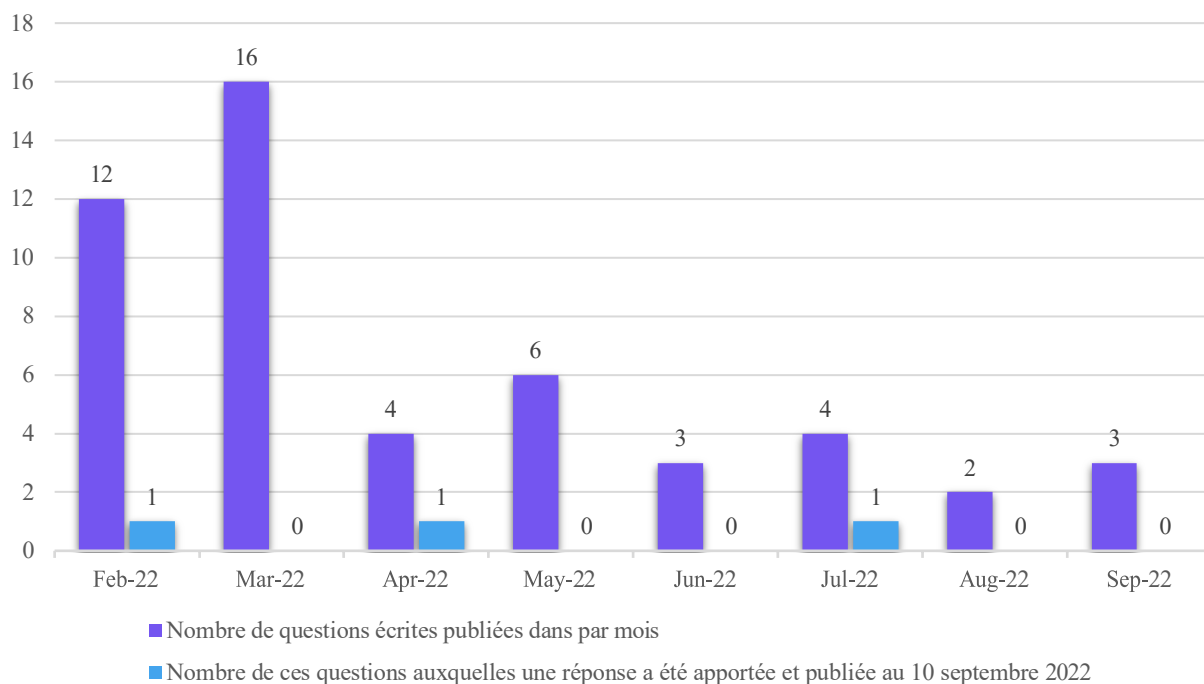
Concernant le 2nd point, les membres du Gouvernement n'ont jamais répondu, en 10 mois de mandat, à aucune question écrite dont les conseillers des Français de l'étranger les ont saisis. Au mieux, une réponse de la DFAE (et non du Gouvernement) est apportée à certaines de ces questions, et ce, dans un très faible pourcentage (6% de taux de réponse sur les 6 derniers mois). Certaines de ces questions sans réponse datent de plus de 6 mois, ce qui constitue un délai plus que raisonnable pour répondre à une question. Ces questions sans réponse publiées sur le site internet public de l'AFE contribuent à renvoyer une mauvaise image du conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger auprès des Français qu'ils représentent, contribuant à renforcer l'image d'« inutilité » de l'Assemblée des Français de l'étranger.

En ne répondant pas aux questions dont les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger les saisissent, les membres du Gouvernement renvoient une image implicite de non-respect et de non considération des Français établis hors de France, en ne respectant pas leurs représentants démocratiquement élus.

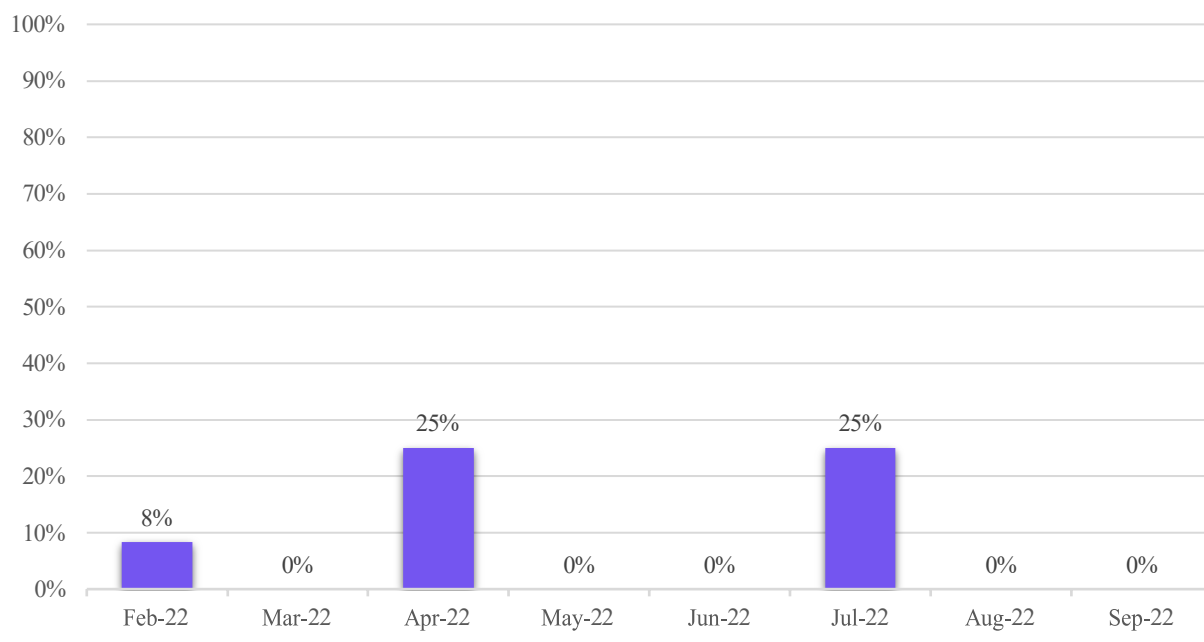
Nombre de questions écrites des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger
auxquelles une réponse a été apportée



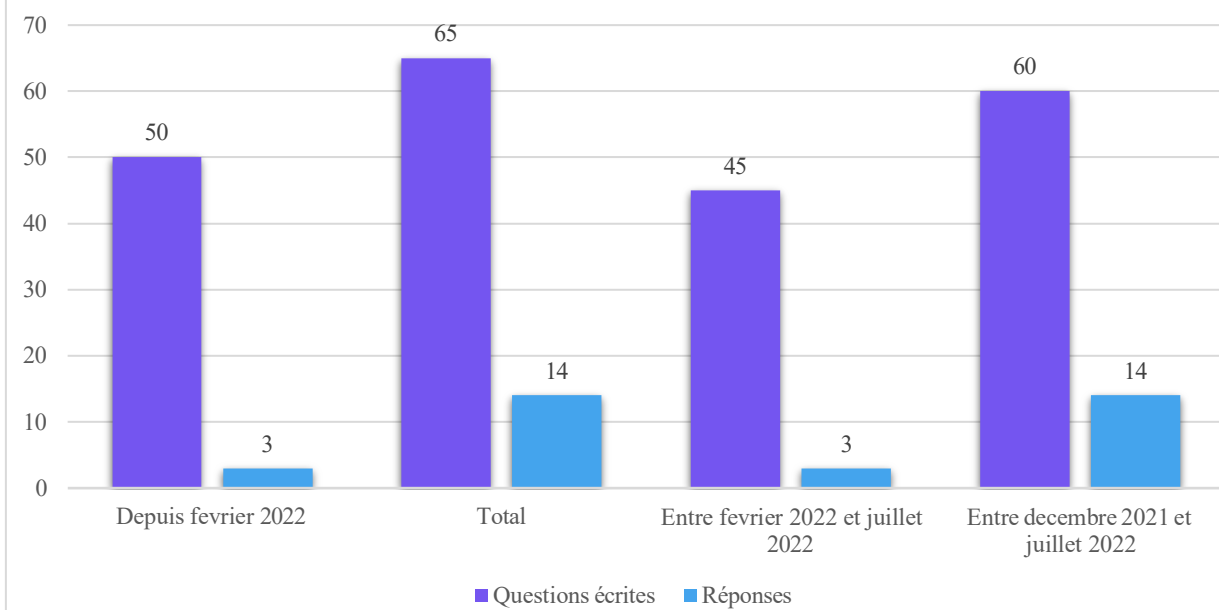
Nombre de questions écrites des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger auxquelles une réponse a été apportée



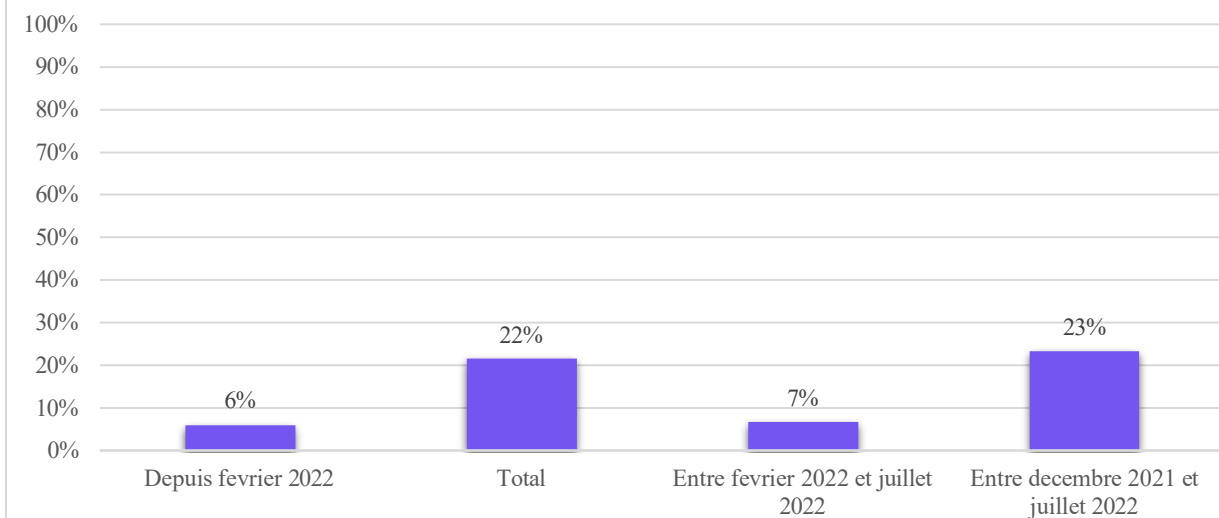
Pourcentage des questions écrites des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger auxquelles une réponse a été apportée au 10 septembre 2022 selon le mois de publication de la question



Nombre global de réponses aux questions écrite de la nouvelle Assemblée élue au 10 septembre 2022 selon la période de publication de la question



Taux global de réponses aux questions écrite de la nouvelle Assemblée élue au 10 septembre 2022 selon la période de publication de la question



II.3. LA PREROGATIVE DES RESOLUTIONS, MOTIONS ET AVIS

Dans cette section, nous revenons sur les résolutions, motions et avis adoptés par les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Nous analysons les résolutions adoptées lors des 2 dernières années (2020 et 2021). Nous revenons également sur les consultations de l'Assemblée par le Gouvernement, par le Président de l'Assemblée nationale, ou par le Président du Sénat dans les conditions de la loi.

Cette partie se base sur le cadre législatif suivant :

Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

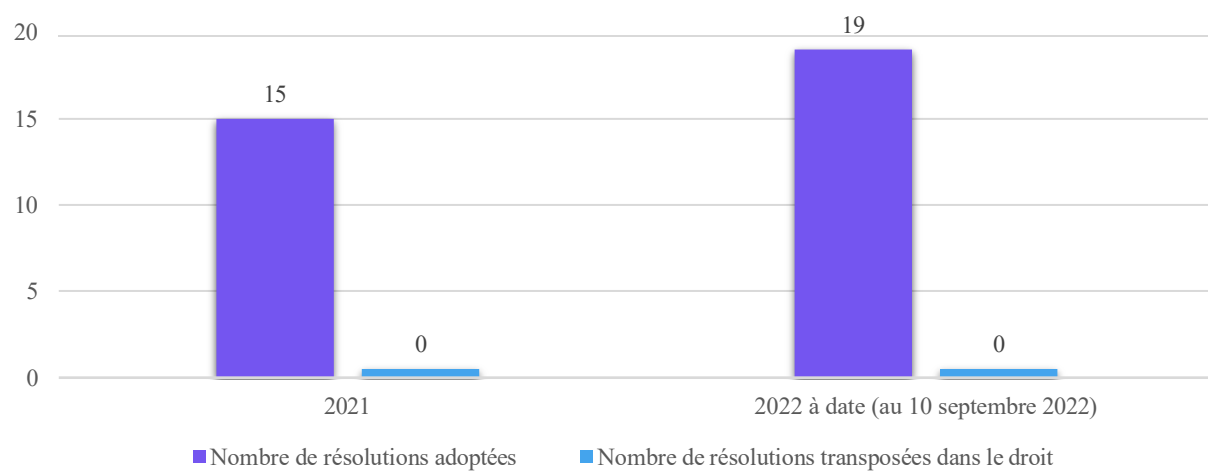
Article 12

« L'Assemblée des Français de l'étranger peut être consultée par le Gouvernement, par le Président de l'Assemblée nationale ou par le Président du Sénat sur la situation des Français établis hors de France et sur toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, les concernant. En ces domaines, elle peut également, de sa propre initiative, réaliser des études et adopter des avis, des résolutions et des motions. »

Il est intéressant de noter que, en 10 mois de mandat de la nouvelle Assemblée des Français de l'étranger élue en décembre 2021, et à la date de rédaction du présent rapport (10 septembre 2022), cette dernière n'a jamais été consultée, pas une seule fois, ni par le Gouvernement, ni par le Président de l'Assemblée nationale, ni par le Président du Sénat. Ce constat continue malheureusement de renforcer le peu de considération accordée à l'AFE par ces différents acteurs et renforce encore une fois l'image d'« inutilité » de cette instance auprès de nos concitoyens Français établis hors de France.

S'agissant des résolutions, il est également intéressant de noter qu'aucune des résolutions adoptées par l'AFE lors des 2 dernières années (15 résolutions adoptées en 2021, 19 résolutions adoptées à date en 2022) n'ait abouti à une action concrète de la part du Gouvernement ou à une transposition dans le droit de la part du Gouvernement ou du Parlement.

Sort des résolutions adoptées par l'Assemblée des Français de l'étranger lors des 2 dernières années



II.4. LA PREROGATIVE DE PARTICIPATION AUX MANIFESTATIONS OFFICIELLES

Une prérogative importante des conseillers des Français de l'étranger est son invitation par l'ambassadeur ou chef de poste consulaire aux manifestations organisées à l'occasion des visites officielles. Nous prenons l'exemple d'une circonscription consulaire et revenons sur les manifestations ayant fait l'objet ou non d'invitation.

Cette partie (II.4) se base sur le cadre législatif suivant :

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

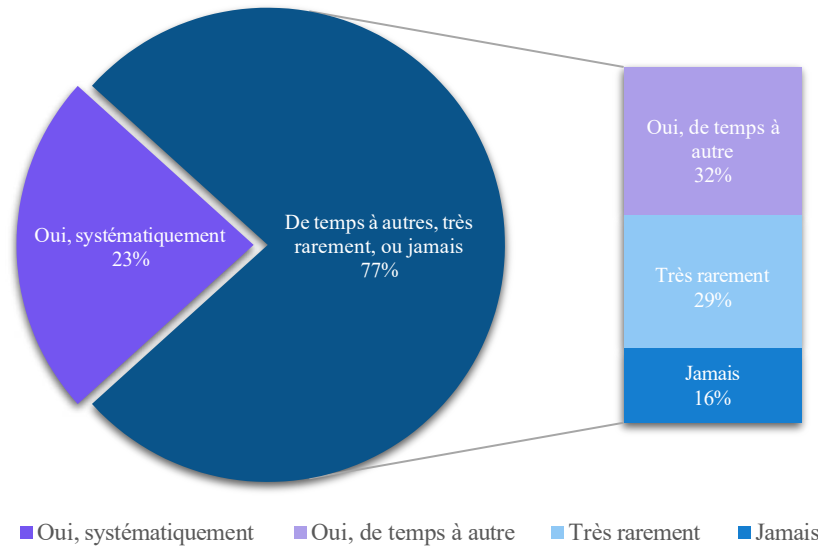
Titre Ier, Chapitre II, Section 3 : Prerogatives reconnues au titre du mandat (Articles 26 à 28)

Article 26

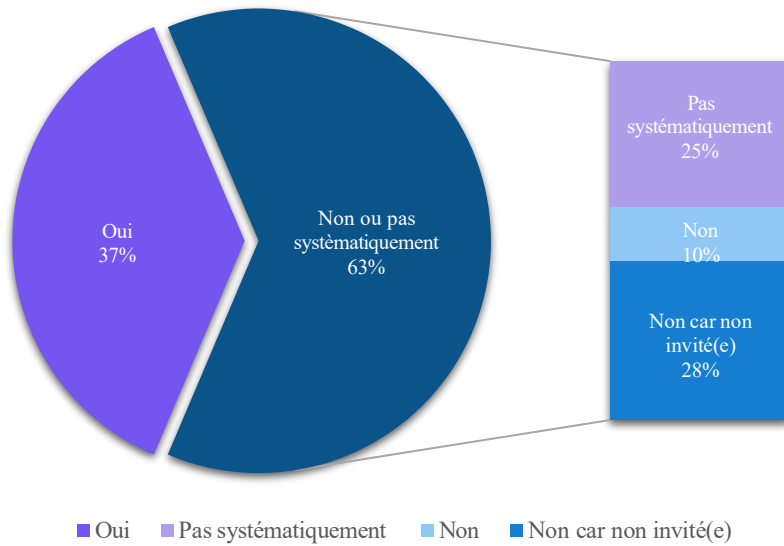
« Les conseillers des Français de l'étranger sont invités par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire à toute manifestation où une représentation de la communauté française expatriée paraît nécessaire. Ils sont notamment invités aux manifestations organisées à l'occasion des visites officielles du Président de la République ou des membres du Gouvernement, ainsi que des missions d'information des délégations parlementaires, lorsque des Français de leur circonscription d'élection autres que les agents des services de l'Etat y sont invités. Les conseillers des Français de l'étranger invités prennent place à la suite de leur président et par ordre alphabétique, sous réserve des adaptations décidées par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, notamment pour tenir compte des usages protocolaires. »

Plusieurs retours des conseillers des Français de l'étranger à travers de nombreuses circonscriptions consulaires font état de non-respect de cet article et de cette prérogative de la part des ambassadeurs et chefs de postes consulaires. Dans un récent sondage des conseillers des Français de l'étrangers (94 répondants) entre le 7 et 16 septembre 2022 (sondage réalisé par le conseiller AFE Nicolas Arnulf) seuls 23% des participants au sondage affirment être systématiquement informés des visites de ces visites officielles, 32% le sont seulement de temps à autres, 29% très rarement, et 16% déclarent n'être jamais invités. Lors de ces invitations, seuls 37% affirment que l'ordre protocolaire prévu par le décret est respecté systématiquement.

Êtes-vous informé(e) par le(s) poste(s) (consulats ou ambassades) de la visite de personnalités (membres du gouvernement, parlementaires, ...) ?



Lors des cérémonies ou réceptions auxquelles vous êtes convié(e), l'ordre protocolaire prévu par le décret est-il respecté ?



PARTIE III : PRECONISATIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette dernière partie, nous listons les préconisations et recommandations pour, d'une part, garantir le respect du statut des Conseillers en garantissant à minima les droits et prérogatives qui leur sont déjà accordés par les textes de droit, d'autre part, combler la différence de reconnaissance de statut entre les Conseillers conseiller des Français de l'étranger et conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger et les autres élus locaux sur le territoire national et les collectivités territoriales.

Nous formulons les préconisations sous formes de projets de résolution détaillées en annexe et résumées ci-dessous.

PROPOSITION DE RESOLUTION N° 1 : REMBOURSEMENT DE TOUS LES FRAIS DE DEPLACEMENT DES CONSEILLER DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

Remboursement de l'intégralité des frais de transport et de séjour pour participation aux conseils consulaires et invitations officielles et non plus uniquement la part au-delà de 60% de l'indemnité.

PROPOSITION DE RESOLUTION N° 2 : INDEMNITE DE FONCTION DES CONSEILLERS A L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

Instauration d'une indemnité de fonction pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger séparée de l'indemnité de remboursement forfaitaire des frais de transport et de séjour

PROPOSITION DE RESOLUTION N° 3 : COORDONNEES DE CONTACT DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger reçoivent périodiquement (tous les ans ou à chaque remaniement ministériel, ou nouvelle entrée au Gouvernement) un annuaire à jour des coordonnées de contact des membres du Gouvernement afin de pouvoir les saisir de leurs questions, conformément aux articles 37 et 38 du Décret de 2014.

PROPOSITION DE RESOLUTION N° 4 : SUIVI DETAILLE DES QUESTIONS DES CONSEILLERS A L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

Chaque question écrite posée par un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger doit faire l'objet d'un suivi détaillé de la part du secrétariat de l'AFE et la DFAE, le suivi doit notamment mentionner explicitement

- Le ou les membres du Gouvernement ou de l'administration (direction, département, service, etc.) à qui la question a été transmise

- La date de transmission de la question
- Le cas échéant, la date de dernière action sur la question
- La publication de la part du secrétariat de l'AFE ou de la DFAE, d'un constat écrit de défaut de réponse en cas de non réponse après un délai de 2 mois.

A chaque session de l'AFE, le Secrétariat Général de l'AFE présentera devant l'Assemblée réunie en session plénière un compte rendu détaillé du nombre de questions écrites posées par les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger depuis la dernière session, et du nombre de ces questions auxquelles une réponse a été apportée.

PROPOSITION DE RESOLUTION N° 5 : AUDITION CONSACREE AUX COMPTES RENDUS DES PARLEMENTAIRES REPRESENTANT LES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE DES EFFORTS DE TRANSPOSITION DANS LE DROIT DES RESOLUTIONS DE L'AFE

Lors de chaque session plénière de l'AFE, la commission des Lois, Règlements et Affaires Consulaires de l'AFE organisera une audition spéciale sur les efforts entrepris par les parlementaires et les membres du Gouvernement lors des 6 mois écoulés pour transposer les résolutions de l'AFE dans le droit (législatif et réglementaire).

Seront invités à cette audition, les 23 parlementaires (11 députés et 12 sénateurs) représentant les Français établis hors de France.

Seront abordés lors de cette audition uniquement les efforts législatifs et réglementaires entrepris (propositions et projets de loi, d'articles de loi, propositions d'amendements, etc.) uniquement en relation directe avec l'une des résolutions, motions, ou avis de l'AFE, y seront également abordés les constats de blocages ou d'impossibilité de transposition des résolutions dans le droit.

PROPOSITION DE RESOLUTION N° 6 : PRISE EN COMPTE DES MANDATS D'ELUS DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER DANS LES CONDITIONS D'ACCES AUX CONCOURS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les mandats de membres d'une assemblée d'élus des Français établis hors de France (conseils consulaires, Assemblée des Français de l'étranger) doivent être pris en compte au même titre qu'un mandat de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale (par exemple, conseil municipal, conseil départemental, conseil régional) dans les conditions d'accès au concours de la fonction publique.

PROPOSITION DE RESOLUTION N° 7 : MISE EN CONFORMITE AU REGARD DU DROIT A LA FORMATION

L'administration se mettra en conformité en regard du droit en appliquant, dès la prochaine session plénière de l'AFE, l'article 36 du décret de 2014. Les séances de formation des conseillers des Français de l'étranger feront l'objet d'un enregistrement vidéo et d'une mise à disposition à la demande pour les conseillers.

PROPOSITION DE RESOLUTION N° 8 : RAPPEL AUX AMBASSADEURS ET AUX CHEFS DE POSTES CONSULAIRES A L'OBLIGATION LEGALE D'INVITATION DES CONSEILLERS DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER AUX MANIFESTATIONS ET VISITES OFFICIELLES OU DES FRANÇAIS DE LA CIRCONSCRIPTION CONSULAIRE SONT INVITES

Le ministère enverra une circulaire à l'ensemble des ambassadeurs et chefs de postes consulaires les rappelant des dispositions de l'article 26 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 Titre Ier, Chapitre II, Section 3 : Prérogatives reconnues au titre du mandat (Articles 26 à 28).

DECISION ADOPTEE PAR LA COMMISSION DES

LOIS, REGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

DECISION DE LA COMMISSION : AUDITION SPECIALE CONSACREE AUX COMPTES RENDUS SEMESTRIELS DES PARLEMENTAIRES REPRESENTANT LES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE DES EFFORTS DE TRANSPOSITION DANS LE DROIT DES RESOLUTIONS DE L'AFE

Lors de la 37^{ème} session de l'Assemblée des Français de l'étranger, la Commission des Lois, Règlements et Affaires consulaires de l'AFE a adopté à l'unanimité la décision suivante :

Lors de chaque session plénière de l'AFE, la Commission des Lois, Règlements et Affaires consulaires de l'AFE organisera une audition spéciale sur les efforts entrepris par les parlementaires et les membres du Gouvernement lors des 6 mois écoulés pour transposer les résolutions de l'AFE dans le droit (législatif et réglementaire).

Seront invités à cette audition, les 23 parlementaires (11 députés et 12 sénateurs) représentant les Français établis hors de France.

Seront abordés lors de cette audition uniquement les efforts législatifs et réglementaires entrepris (propositions et projets de loi, d'articles de loi, propositions d'amendements, etc.) **uniquement en relation directe avec l'une des résolutions, motions, ou avis de l'AFE**, y seront également abordés les constats de blocages ou d'impossibilité de transposition des résolutions dans le droit.

RESOLUTIONS PROPOSEES ET ADOPTES

Cf. pages suivantes.



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session
3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R5/10.22

Objet : Remboursement forfaitaire de l'intégralité des frais de transport et de séjour des conseillers des Français de l'étranger pour participation aux conseils consulaires et invitations officielles

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

- La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, et en particulier son article 5
- Les articles 20 et 21 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres, modifié par le décret n° 2021-691 du 31 mai 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement des conseils consulaires
- Les articles L2123-17 à L2123-24 du Code général des collectivités territoriales relatifs aux indemnités des titulaires de mandats municipaux
- Les articles L3223-15 à L3123-19 du Code général des collectivités territoriales relatifs aux indemnités des titulaires de mandats départementaux
- Les articles L4135-15 à 4135-19 du Code général des collectivités territoriales relatifs aux indemnités des titulaires de mandats régionaux

Considérant

- Que Les conseillers des Français de l'étranger doivent être indemnisés des frais engagés lors de l'exécution de leur mandat, en particulier de l'ensemble des frais de déplacement (transport et séjour) pour participation aux conseils consulaires et invitations officielles
- Que seule la part de ces frais annuels au-delà de 60% du montant de leur indemnité de fonction est actuellement remboursée
- Que cela crée une inégalité de moyens entre les conseillers résidant à proximité des chefs-lieux consulaires ne devant pas engager de frais de déplacement significatifs et pouvant de fait consacrer jusqu'à 100% de leur indemnité de fonction à l'exécution effective de leur mandat hors frais de déplacement, et les conseillers éloignés des chefs-lieux consulaires devant consacrer 60% de leur indemnité de fonction en frais de déplacement et de séjour et ne pouvant donc consacrer que 40% de leur indemnité de fonction à l'exécution effective de leur mandat hors frais de déplacement
- Que l'ensemble des titulaires de mandats locaux en France (en particulier, les conseillers municipaux, conseillers départementaux, conseillers régionaux) sont remboursés de l'intégralité des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour participer aux réunions de leurs conseils respectifs, et qu'ils perçoivent une indemnité de déplacement ou un remboursement des frais de déplacement séparément de leur indemnité de fonction

Demande que

- L'article 21 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 soit abrogé.
- Dans un principe d'égalité et d'équité, l'ensemble des frais de transport et de séjour des conseillers des Français de l'étranger pour participation aux conseils consulaires et invitations officielles soient remboursés sur une base forfaitaire et sur une ligne budgétaire séparée de leur indemnité prévue à l'article 20 du même décret.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		
	ADOPTÉE	ADOPTÉE



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session
3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R6/10.22

Objet : Instauration d'une indemnité de fonction pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger distincte de l'indemnité de remboursement forfaitaire des frais de transport et de séjour

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

- La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, et en particulier son article 5
- Les articles 20 et 21 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres, modifié par le décret n° 2021-691 du 31 mai 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement des conseils consulaires
- Les articles L2123-17 à L2123-24 du Code général des collectivités territoriales relatifs aux indemnités des titulaires de mandats municipaux
- Les articles L3223-15 à L3223-19 du Code général des collectivités territoriales relatifs aux indemnités des titulaires de mandats départementaux
- Les articles L4135-15 à L4135-19 du Code général des collectivités territoriales relatifs aux indemnités des titulaires de mandats régionaux

Considérant

- Que les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger sont les seuls élus de la République à ne pas bénéficier d'une indemnité de fonction autre que l'indemnité de remboursement forfaitaire des frais de transport et de séjour pour participation aux 2 sessions plénières annuelles de l'Assemblée
- Que l'ensemble des autres élus locaux de la République bénéficient d'une indemnité de fonction distincte de l'indemnité de déplacement ou du remboursement des frais de transport et de séjour

Demande

- L'instauration d'une indemnité de fonction pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger distincte et indépendante de l'indemnité de remboursement forfaitaire des frais de transport et de séjour

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session
3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R7/10.22

Objet : Communication par l'administration aux conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger des coordonnées de contact des membres du Gouvernement afin de pouvoir les saisir de leurs questions

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

- L'article 38 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres : « *Chaque conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger peut saisir les membres du Gouvernement de toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis hors de France. Il fait connaître au bureau de l'Assemblée sa question et, le cas échéant, la réponse qui lui a été apportée.* »
- L'article 37 de ce même décret : « *Les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger reçoivent des membres du Gouvernement l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission.* »

Considérant

- Que les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ne disposent pas des coordonnées de contact des membres du Gouvernement afin de pouvoir les saisir
- Que la principale prérogative et mission au titre du mandat de conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger est la prérogative de saisine des membres du Gouvernement de toute question consulaire ou d'intérêt général concernant les Français établis hors de France
- Que ces coordonnées de contact constituent une « information nécessaire à l'accomplissement de [la] mission [des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger] » de « sais[ine des] membres du Gouvernement »

Demande

- Que les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger aient accès de manière permanente à un annuaire à jour des coordonnées de contact des membres du gouvernement afin de pouvoir les saisir de leurs questions, conformément aux articles 37 et 38 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		
	ADOPTÉE	ADOPTÉE



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session
3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R8/10.22

Objet : Reconnaissance et suivi détaillé des questions des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger par l'administration et par le Gouvernement

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

- L'article 38 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres : « *Chaque conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger peut saisir les membres du Gouvernement de toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturelle, éducatif, économique et social, concernant les Français établis hors de France. Il fait connaître au bureau de l'Assemblée sa question et, le cas échéant, la réponse qui lui a été apportée.* »
- L'article 37 de ce même décret : « *Les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger reçoivent des membres du Gouvernement l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission.* »

Considérant

- Que la principale prérogative et mission reconnue au titre du mandat de conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger est la prérogative de saisine des membres du

Gouvernement de toute question consulaire ou d'intérêt général concernant les Français établis hors de France

- Que les réponses aux questions d'un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger dans un temps raisonnable constituent des informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission
- Que, au 10 septembre 2022, le taux de réponses aux questions écrites des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger posées entre février 2022 et juillet 2022, datant donc de plus de 2 mois au 10 septembre 2022, est de seulement 7% (3 questions sur 45)
- Qu'en 6 mois du 1^{er} février 2022 au 31 juillet 2022, les membres du gouvernement n'ont répondu à aucune des 45 questions écrites dont les conseillers à l'AFE les ont saisis, et que, sur cette même période de 6 mois, la DFAE n'a répondu qu'à 3 questions écrites sur 45
- Que sur ces 6 mois, la DFAE a répondu à un maximum de 1 question par mois sur certains mois, et à aucune question sur les autres mois
- Que les questions restant sans réponses publiées sur le site internet public de l'AFE renvoient une image publique de manque de considération de la part du Gouvernement aux préoccupations des Français de l'étranger et à leur représentation démocratique

Demande

- Que chaque question écrite posée par un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger fasse l'objet d'un suivi détaillé de la part du secrétariat de l'AFE, publié sur le site de l'AFE. Le suivi doit mentionner explicitement :
 - o Le ou les membres du gouvernement ou tout autre interlocuteur de l'administration (direction, département, service, etc.) à qui le secrétariat de l'AFE a transmis la question
 - o La date de transmission de la question
 - o Si la question est retransmise à un autre interlocuteur, la date de dernière action sur la question et dernier interlocuteur à qui la question a été transmise
- Qu'après un délai de 2 mois, le secrétariat de l'AFE publie un constat écrit de défaut de réponse sur la page de la question, par la mention explicite suivante : « Aucune réponse n'a été apportée dans un délai de 2 mois ».
- Qu'à chaque session de l'AFE, le Secrétariat Général de l'AFE présente devant l'Assemblée réunie en session plénière un compte rendu détaillé du nombre de questions écrites posées par les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger depuis la dernière session, et du nombre de ces questions auxquelles une réponse a été apportée

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		
	ADOPTÉE	ADOPTÉE



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session
3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R9/10.22

Objet : Prise en compte des mandats d'élus des Français de l'étranger dans les conditions d'accès aux concours de la fonction publique

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

- L'article 12 du Décret n° 2015-1449 du 9 novembre 2015 relatif aux conditions d'accès et aux formations à l'Institut national du service public
- L'article 19 de Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État
- L'article 3 de l'Arrêté du 3 décembre 2021 portant ouverture de la session de printemps 2022 des concours d'accès aux instituts régionaux d'administration (entrée en formation au 1er septembre 2022) : « *Le troisième concours est ouvert aux candidats justifiant, à la date de clôture des inscriptions, de l'exercice, durant au moins cinq années au total, d'une ou de plusieurs activités professionnelles, quelle qu'en soit la nature, d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou d'une ou de plusieurs activités en qualité de responsable, y compris bénévole, d'une association.* »
- L'Arrêté du 6 décembre 2021 portant ouverture au titre de l'année 2022 des trois concours d'accès à l'École nationale de la magistrature : « *Le troisième concours est ouvert aux candidats remplissant les conditions fixées par les articles 32-1 et 34 du décret du 4 mai 1972 susvisé et justifiant durant huit années au total, d'une ou plusieurs activités*

professionnelles, d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale ou de fonctions juridictionnelles à titre non professionnel. La durée de ces activités, mandats ou fonctions ne peut être prise en compte que si les intéressés n'avaient pas, lorsqu'ils les exerçaient, la qualité de magistrat, de fonctionnaire, de militaire ou d'agent public. »

Demande

- Que les mandats des conseillers des Français de l'étranger soient pris en compte au même titre qu'un mandat de membre appartenant à une assemblée d'une collectivité territoriale dans les années d'expérience requises pour l'accès aux 3èmes concours de la fonction publique

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		
	ADOPTÉE	ADOPTÉE



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session
3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R10/10.22

Objet : Mise en conformité au regard du droit à la formation des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

- Les articles 3, 5, et 15 de La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France
- Les articles 24, 25, et 36 relatifs au droit à la formation et information des conseillers des Français de l'étranger et au droit à la formation des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres

Considérant

- Qu'au 2 octobre 2022 aucune formation n'a été organisée pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger à la date de rédaction de ce rapport
- La faiblesse des moyens (unique session par visio-conférence de 3 demi-journées sur 2 fuseaux horaires) et l'impossibilité d'accès dans des conditions raisonnables au contenu de cette unique session de la part de plusieurs conseillers des Français de l'étranger dans des conditions raisonnables, soit de fuseau horaire, soit de prise de congé de leur activité

professionnelle pour y participer

Demande

- Que les sessions de formation à destination des conseillers des Français de l'étranger soient enregistrées et mises à la disposition des élus
- Que l'administration se mette en conformité avec le droit en organisant des formations pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger en appliquant, dès la prochaine session plénière de l'AFE, l'article 36 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		67
Nombre de voix « contre »		15
Nombre d'abstention		8
	ADOPTÉE	ADOPTÉE



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session
3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R11/10.22

Objet : Rappel aux ambassadeurs et aux chefs de postes consulaires à l'obligation légale d'invitation des Conseillers des Français de l'étranger aux manifestations et visites officielles où des Français de la circonscription consulaire sont invités

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

- L'article 26 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres modifié par le décret n° 2021-691 du 31 mai 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement des conseils consulaires : « *Les conseillers des Français de l'étranger sont invités par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire à toute manifestation où une représentation de la communauté française expatriée paraît nécessaire. Ils sont 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, lorsque des Français de leur circonscription d'élection autres que les agents des services de l'État y sont invités. Les conseillers des Français de l'étranger invités prennent place à la suite de leur président et par ordre alphabétique, sous réserve des adaptations décidées par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, notamment pour tenir*

compte des usages protocolaires. »

Considérant

- Que plusieurs retours des conseillers des Français de l'étranger à travers de nombreuses circonscriptions consulaires font état de non-respect de cet article et de cette prérogative de la part des ambassadeurs et chefs de postes consulaires,
- Que dans un récent sondage réalisé du 7 septembre 2022 au 16 septembre 2022 auprès des conseillers des Français de l'étranger (94 répondants), seuls 23% des participants au sondage affirment être systématiquement informés des visites de ces visites officielles, 32% le sont seulement de temps à autres, 29% très rarement, et 16% déclarent n'être jamais invités. Que lors de ces invitations, seuls 37% affirment que l'ordre protocolaire prévu par le décret est respecté systématiquement.

Demande

- Que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères envoie une circulaire à l'ensemble des ambassadeurs et chefs de postes consulaires les rappelant des dispositions de l'article 26 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 modifié par le décret n° 2021-691 du 31 mai 2021.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		70
Nombre de voix « contre »		0
Nombre d'abstention		20
	ADOPTÉE	ADOPTÉE

Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session
3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R5/10.22

Objet : Remboursement forfaitaire de l'intégralité des frais de transport et de séjour des conseillers des Français de l'étranger pour participation aux conseils consulaires et invitations officielles

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, et en particulier son article 5,

Vu les articles 20 et 21 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres, modifié par le décret n° 2021-691 du 31 mai 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement des conseils consulaires,

Vu les articles L2123-17 à L2123-24 du Code général des collectivités territoriales relatifs aux indemnités des titulaires de mandats municipaux,

Vu les articles L3223-15 à L3123-19 du Code général des collectivités territoriales relatifs aux indemnités des titulaires de mandats départementaux,

Vu les articles L4135-15 à 4135-19 du Code général des collectivités territoriales relatifs aux indemnités des titulaires de mandats régionaux,

Considérant que Les conseillers des Français de l'étranger doivent être indemnisés des frais engagés lors de l'exécution de leur mandat, en particulier de l'ensemble des frais de de déplacement (transport et séjour) pour participation aux conseils consulaires et invitations officielles,

Considérant que seule la part de ces frais annuels au-delà de 60% du montant de leur indemnité de fonction est actuellement remboursée,

Considérant que cela crée une inégalité de moyens entre les conseillers résidant à proximité des chefs-lieux consulaires ne devant pas engager de frais de déplacement significatifs et pouvant de fait consacrer jusqu'à 100% de leur indemnité de fonction à l'exécution effective de leur mandat hors frais de déplacement, et les conseillers éloignés des chefs-lieux consulaires devant consacrer 60% de leur indemnité de fonction en frais de déplacement et de séjour et ne pouvant donc consacrer que 40% de leur indemnité de fonction à l'exécution effective de leur mandat hors frais de déplacement,

Considérant que l'ensemble des titulaires de mandats locaux en France (en particulier, les conseillers municipaux, conseillers départementaux, conseillers régionaux) sont remboursés de l'intégralité des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour participer aux réunions de leurs conseils respectifs, et qu'ils perçoivent une indemnité de déplacement ou un remboursement des frais de déplacement séparément de leur indemnité de fonction,

Demande que l'article 21 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 soit abrogé.

Demande que dans un principe d'égalité et d'équité, l'ensemble des frais de transport et de séjour des conseillers des Français de l'étranger pour participation aux conseils consulaires et invitations officielles soit remboursés sur une base forfaitaire et sur une ligne budgétaire séparée de leur indemnité prévue à l'article 20 du même décret.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		

RAPPORT D'ETAPE

“AFFAIRES ET SERVICES PUBLICS CONSULAIRES”

Ayant observé une dégradation générale des services consulaires rendus aux Français dans le monde, la commission des lois et règlements de l'AFE a constitué un groupe de travail afin d'identifier et d'analyser la nature des problèmes menant à une insuffisance des moyens humains et matériels. Le présent rapport d'étape constitue donc une première mouture de nos travaux avant remise du rapport final.

Membres du Groupe de Travail :

Jean François DELUCHEY

Jean-Baka DOMELEVO

Marie Christine HARITCALDE

Frédéric SCHAULI

Gérard SIGNORET

Warda SOUIHI

Trois angles de recherche ont été identifiés pour cerner les problèmes :

I - Enquête sur l'état des lieux au travers d'un questionnaire ciblé, envoyé aux 442 CFDE (FS, MCH)

II - Analyse des différents programmes (105, 151, 185, 209) ainsi que leur évolution dans les projets de finances des dernières années (JFD, JBD)

III - 1- Projet de dématérialisation au sein des consulats

2- Statut de la centrale téléphonique

3- Administration des RH entre Ambassades et Consulats et échanges de personnel entre programmes afin de s'appuyer pendant les périodes variables et/ou difficiles (Campagne de bourses scolaires, Visas, élections, ...) (WS, GS)

I - ENQUETE SUR L'ETAT DES LIEUX AU TRAVERS D'UN QUESTIONNAIRE CIBLE, ENVOYE AUX 442 CFDE

État des lieux et fonctionnement des services consulaires

1. Contexte :

Lors de la session de mars 2022, une proposition de débat d'urgence a été introduite sur l'accès aux services consulaires. En vertu de l'article 6 point 3 du Règlement intérieur, la Présidente de l'AFE, Madame Hélène Degryse, a renvoyé ce sujet devant la commission des Lois et des affaires consulaires.

Selon les prises de paroles exprimées en séance plénière et consultables sur le verbatim des débats, le contexte électoral permettait une mise en lumière des difficultés réelles constatées dans certains pays, ne serait-ce que pour obtenir un rendez-vous auprès du consulat.

Mais aussi après 20 années de coupes budgétaires et de réduction des personnels, l'accès aux services publics pour les Français établis hors de France est devenu un sujet de préoccupation majeur.

Nombreux sont les responsables diplomatiques et consulaires, mais aussi les élus, qui rappellent qu'il ne s'agit pas « simplement » d'une question de moyens. C'est bien le logiciel administratif qu'il faut changer.

On oppose fréquemment « puissance publique » à « service public ». L'un va pourtant avec l'autre : la puissance publique nous protège contre la fraude, par exemple en matière de titre d'identité. Le service public nous permet de « faire Nation ».

C'est un équilibre qui doit être trouvé, au service de nos compatriotes.

Lors de la campagne présidentielle, la plupart des candidats qui ont formulé des propositions, à destination des Français de l'étranger, se sont inquiétés de cette question fondamentale de l'accès aux services consulaires.

Le Président de la République, candidat sortant, a fait de la qualité du service public une priorité de son action. Récemment encore, la Première ministre Elisabeth Borne a annoncé qu'elle avait fait de l'accompagnement des Français de l'étranger une priorité de l'action du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, MEAE. La dématérialisation fait partie des points d'amélioration mis en avant, comme solution. La dématérialisation ne peut pas être la réponse à tous les maux. Il faut bien entendu prendre en compte les limites de la dématérialisation pour nos aînés et la fracture numérique dans certains pays.

Ce n'est pas qu'aucun chantier n'avait été lancé auparavant : le service téléphonique France consulaire est toujours en cours de déploiement ; le logiciel de prise de rendez-vous a fait l'objet d'un nouveau contrat avec un prestataire. Comme sa représentante nous le disait elle-même devant l'AFE en mars dernier : "changer l'ergonomie d'une application n'augmente pas le nombre de créneaux disponibles."

De la prise de rendez-vous, à la qualité de l'accueil, en passant par l'accessibilité des procédures mais aussi de la qualité de l'information dispensée par les postes ou encore les délais de traitement des demandes, tout mérite notre attention. Tout mérite réflexion.

Afin que celle-ci soit éclairée, nous avons décidé de lancer une consultation de l'ensemble des conseillers des Français de l'étranger, pour connaître les difficultés, les attentes, les points de réflexion propres à chaque circonscription.

Le monde n'est pas un ensemble homogène et c'est pourquoi ce travail de remontée d'information nous a paru indispensable, comme préalable à des propositions.

L'enquête envoyée à l'ensemble des Conseillères et Conseillers des Français de l'étranger fait ressortir naturellement un constat sur l'insuffisance des moyens – en personnels notamment – Ce constat est le premier qui doit être fait, avec force.

En parallèle de l'augmentation des moyens alloués aux agents, nous ne ferons pas l'économie d'une réflexion sur les outils permettant d'améliorer le service rendu à nos concitoyen comme :

- la qualité de l'accueil des Français, ce qui inclut la bienveillance apportée aux demandes.
- la clarté des informations disponibles sur les sites Internet.
- la prise en compte des personnes laissées de côté par la fracture numérique : la dématérialisation des procédures ne doit pas entraîner une désincarnation des rapports avec l'administration.

L'augmentation (amabilité accrue) en personnels devra bien entendu être accompagné d'une réorganisation des services et des effectifs afin d'améliorer le service aux usagers.

Il n'est pas réaliste de leur demander une plus grande bienveillance dans le traitement des demandes, si des « instructions de Paris » non communiquées aux usagers et inadaptées aux réalités locales, continuent à régir les rapports avec eux.

Il n'est pas souhaitable que la baisse des effectifs ne trouve comme seule réponse qu'une dématérialisation inhumaine qui exclut une partie de la population concernée.

2. Résultat de l'enquête auprès des conseillères et conseillers des Français de l'étranger.

Dans le cadre des travaux de la Commission des lois, des règlements et des affaires consulaires de l'Assemblée des Français de l'étranger, nous avons souhaité avoir l'avis de Conseillères et des Conseillers des Français de l'étranger sur le fonctionnement des services consulaires. Les résultats de cette enquête sont présentés ci-dessous. Nous remercions les 218 personnes ayant répondu à cette enquête dont 212 Conseillères et Conseillers des Français de l'étranger ayant répondu à cette enquête

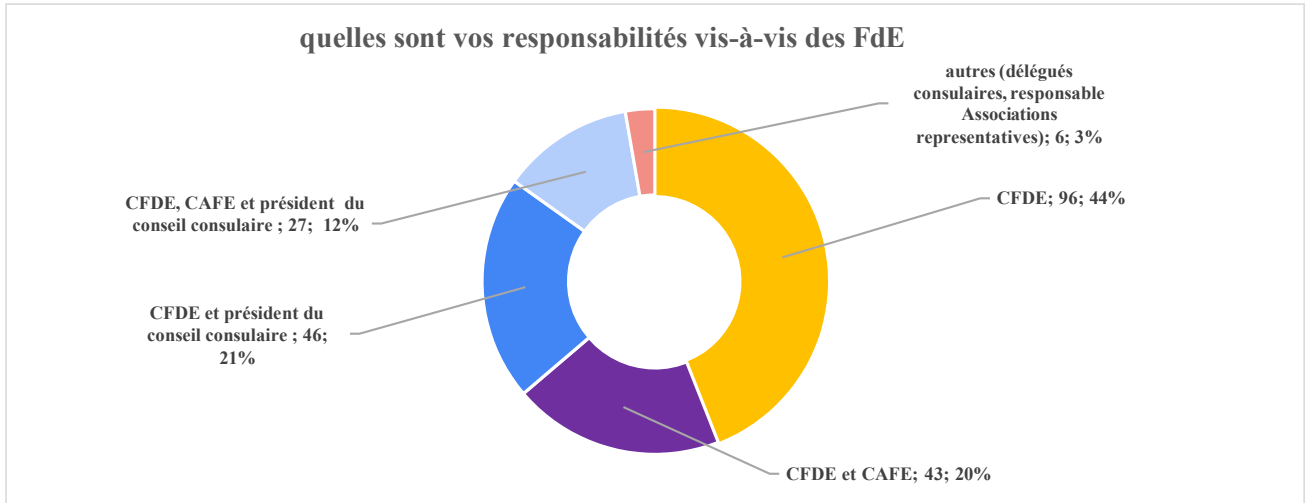


Figure 1 : Responsabilités des personnes ayant répondu à cette enquête :

Tableau 1 : Responsabilités des personnes ayant répondu à cette enquête :

Quelles sont vos responsabilités vis-à-vis des FdE	
CFDE	96
CFDE et CAFE	43
CFDE et président du conseil consulaire	46
CFDE, CAFE et président du conseil consulaire	27
Autres (délégués consulaires, responsable Associations représentatives)	6
Total	218



Figure 2 : Répartition géographique des personnes ayant répondu à cette enquête :

Tableau 2 : Répartition géographique des personnes ayant répondu à cette enquête :

zones	
Afrique centrale, australe et orientale	16
Afrique du Nord	23
Afrique occidentale	9
Allemagne, Autriche, Slovaquie, Suisse	19
Amérique Latine et Caraïbes	38
Asie centrale et Moyen Orient	13
Asie -Océanie	21
Benelux	12
Canada	8
Europe centrale et orientale	9
Europe du Nord	11
Europe du Sud	7
Israël et Territoires Palestiniens	5
Péninsule Ibérique	11
USA	15
Total	217

Les usagers ont-ils des difficultés pour la prise de rendez-vous

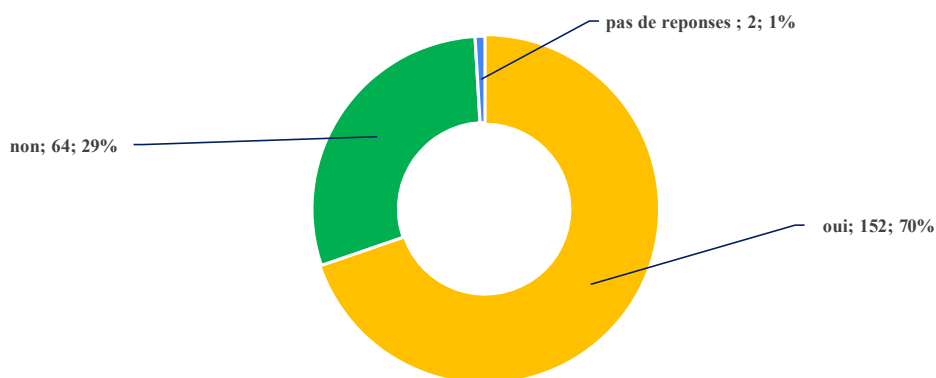


Figure 3 : Evaluation des difficultés rencontrées lors de la prise de rendez-vous

Tableau 3 : Evaluation des difficultés rencontrées lors de la prise de rendez-vous

Les usagers ont-ils des difficultés pour la prise de rendez-vous	
Oui	152
Non	64
Pas de réponses	2
Total	218

Pour quels type de problèmes, les usagers rencontrent des difficultés?

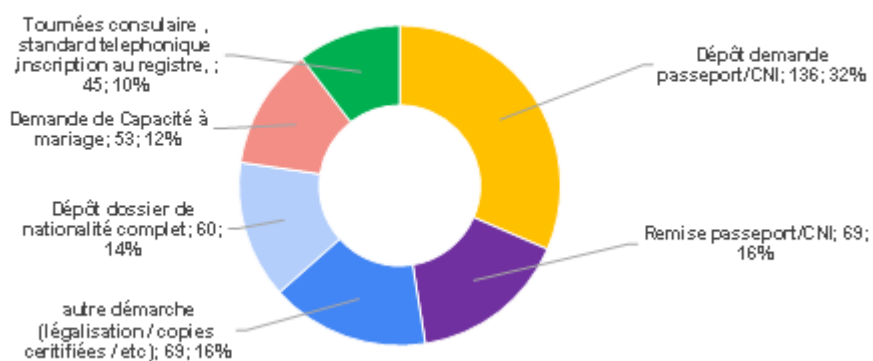


Figure 4 : Types de difficultés rencontrées lors de la prise de rendez-vous

Tableau 4 : Types de difficultés rencontrées lors de la prise de rendez-vous

Quels type de problème	
Dépôt demande passeport/CNI	136
Remise passeport/CNI	69
Autres démarches (légalisation / copies certifiées / etc.)	69
Dépôt dossier de nationalité complet	60
Demande de Capacité à mariage	53
Tournées consulaires, standard téléphonique, inscription au registre,	45

Les difficultés se retrouvent en grande majorité sur le dépôt des demandes de passeport et de CNI.

On remarque que pour 35 conseillers, les difficultés sont généralisées et se retrouvent dans l'ensemble des prises de rendez-vous. Les zones concernées par ces défaillances généralisées sont les suivantes :

- Afrique du Nord : Alger, Tanger, Rabat, Marrakech, Casablanca,
- Afrique centrale, Australe et orientale : Madagascar(x2), Port Louis (Maurice),
- Afrique occidentale : Tonga-Ghana, Tchad, Bamako,
- Allemagne, Autriche, Slovénie, Slovaquie, Suisse : Suisse (Genève),
- Amérique latine et caraïbes : Montevideo, Saint-Domingue, Brésil (3eme circo), Chili, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Mexique, Paraguay (par Argentine)
- Asie centrale et Moyen Orient : Djeddah, Malaisie-Brunei, EAE et Oman, Arabie Saoudite 2,
- Asie-Océanie : Philippine, Pondichéry
- Europe du Nord : Londres (x2)
- BENELUX : Luxembourg
- Europe du Sud : circo Nord Italie (x2),
- Péninsule Ibérique : Portugal
- Israël et territoire palestinien : Israël

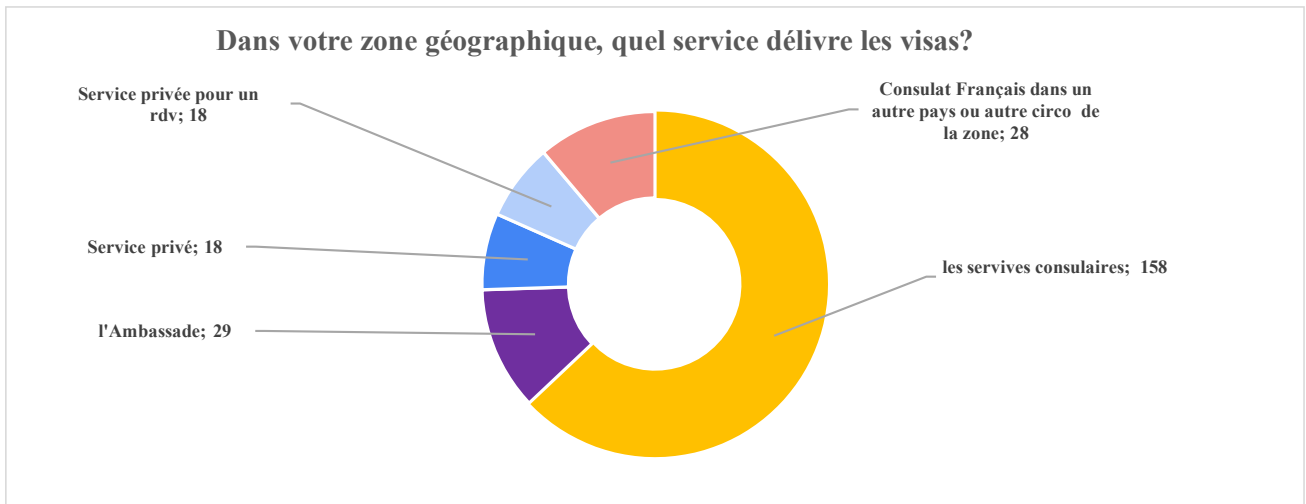


Figure 5 : Lieu de délivrance de visas

Tableau 5 : Lieu de délivrance de visas

Dans votre zone géographique, quel service délivre les visas ?	
Les services consulaires	158
L'Ambassade	29
Service privé	18
Service privée pour un rdv	18
Consulat Français dans un autre pays ou autre circo de la zone	28

La majorité des délivrances de Visas se fait via les consulats. Cette activité peut donc avoir un impact significatif sur les autres activités du consulat.

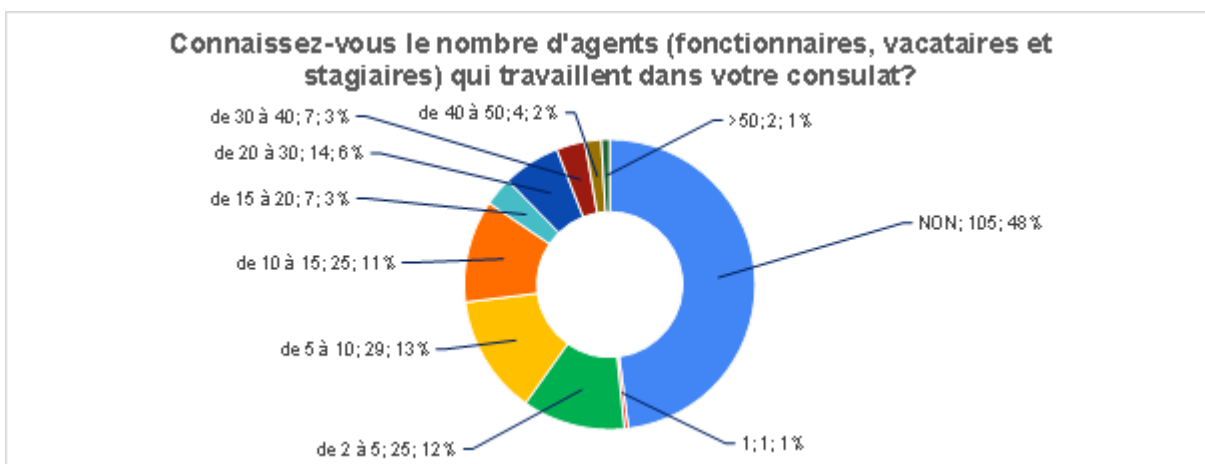


Figure 6 : Estimation du nombre d'agents dans les différents postes consulaires

Tableau 6 : Estimation du nombre d'agents dans les différents postes consulaires

Connaissez-vous le nombre d'agents (fonctionnaires, vacataires et stagiaires) qui travaillent dans votre consulat ? S'il existe plusieurs consulats dans votre zone, prendre en compte les différents consulats	
NON	105
Un	1
De 2 à 5	25
De 5 à 10	29
De 10 à 15	25
De 15 à 20	7
De 20 à 30	14
De 30 à 40	7
De 40 à 50	4
>50	2

Nous avons pu remarquer qu'il était difficile d'avoir cette information. Certains consulats ont considéré que cette information n'avait pas à être communiqué aux CFDE. (Montréal par exemple)

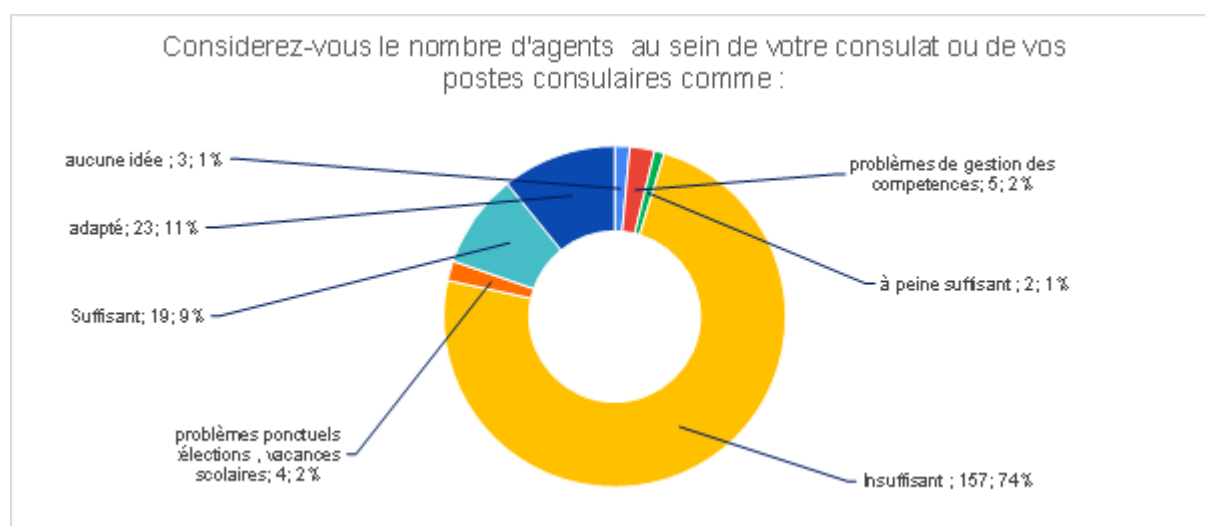


Figure 7 : Evaluation du nombre d'agents par rapport aux activités consulaires

Tableau 7 : Evaluation du nombre d'agents par rapport aux activités consulaires

Considérez-vous le nombre d'agents au sein de votre consulat ou de vos postes consulaires comme :	
Aucune idée	3
Problèmes de gestion des compétences	5
À peine suffisant	2
Insuffisant	157
Problèmes ponctuels : élections, vacances scolaires	4
Suffisant	19
Adapté	23
Total	213

74 % des CFDE ont répondu que le nombre d'agents n'étaient pas suffisant. Il est important de pouvoir analyser cela en faisant des propositions adaptés aux réalités du terrain

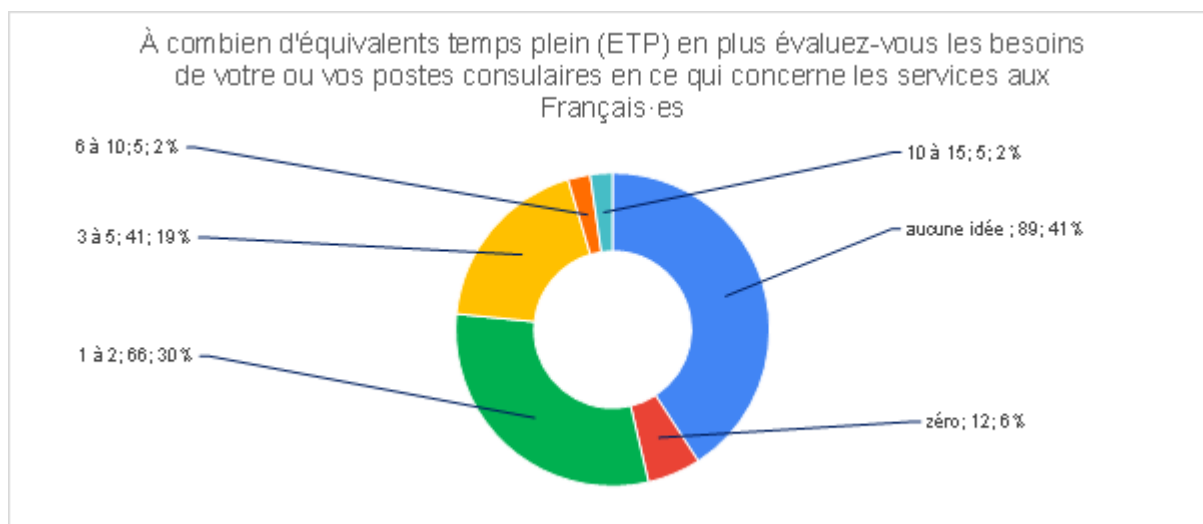


Figure 8 : Evaluation des besoins supplémentaires en fonctions des postes consulaires Tableau 8 :

Evaluation des besoins supplémentaires en fonctions des postes consulaires

À combien d'équivalents temps plein (ETP) en plus, évaluez-vous les besoins de votre ou vos postes consulaires en ce qui concerne les services aux Français-es	
Aucune idée	89
Zéro	12
1 à 2	66
3 à 5	41
6 à 10	5
10 à 15	5

Ce chiffre est dû au fait que la majorité des CFDE n'ont pas eu accès au nombre précis d'agents présent au sein de leur consulat

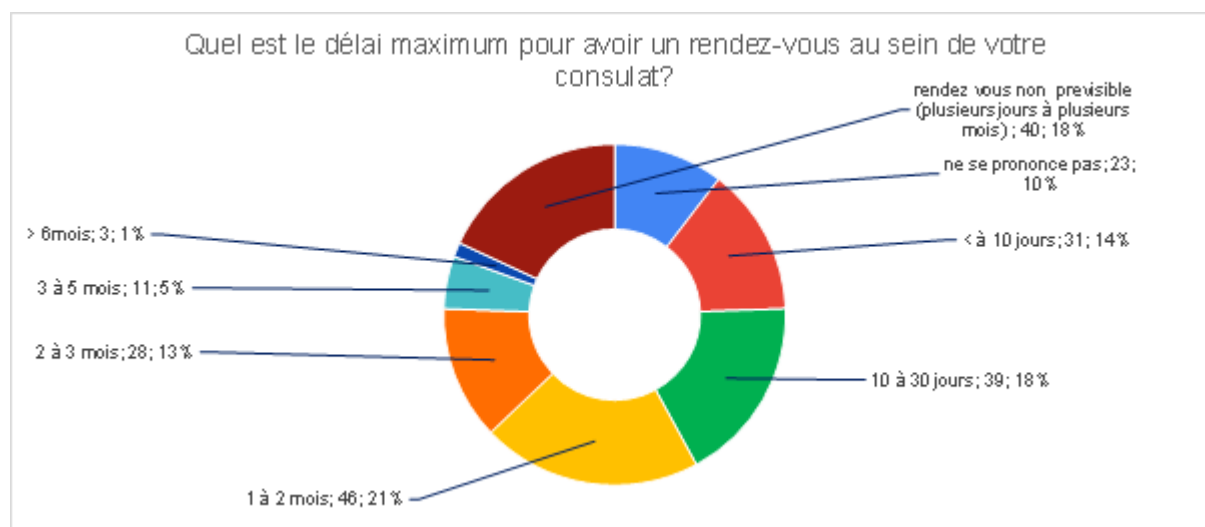


Figure 9 : Evaluation des délais maximum estimés pour la prise de rendez-vous en fonction des postes consulaires

Tableau 9 : Evaluation des délais maximum estimés pour la prise de rendez-vous en fonction des postes consulaires

Quel est le délai maximum pour avoir un rendez-vous au sein de votre consulat ?	
Ne se prononce pas	23
< À 10 jours	31
10 à 30 jours	39
1 à 2 mois	46
2 à 3 mois	28
3 à 5 mois	11
> 6 mois	3
Rendez-vous non prévisible (plusieurs jours à plusieurs mois)	40

La prise de rendez-vous est très problématique dans certains consulats il n'est même pas réellement possible de prévoir /prédire la possibilité de prendre un rendez-vous. Dans 58% des réponses, nous avons des délais qui sont supérieur à 1 mois.

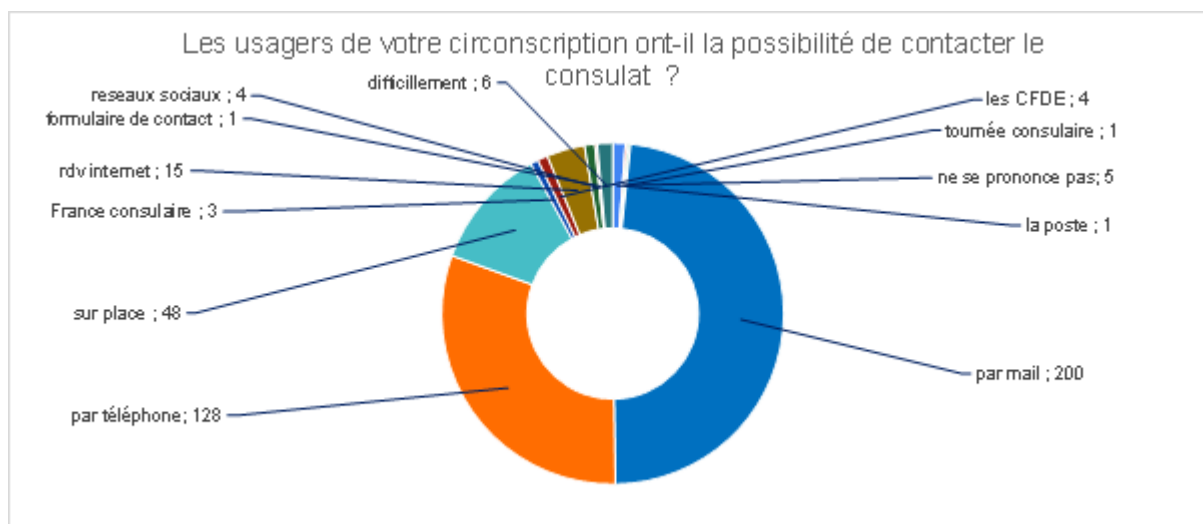


Figure 10 : Type de communication en fonction des postes consulaires

Tableau 10 : Type de communication en fonction des postes consulaires

Les usagers de votre circonscription ont-ils la possibilité de contacter le consulat	
Ne se prononce pas	5
Tournée consulaire	1
La poste	1
Par mail	200
Par téléphone	128
Sur place	48
France consulaire	3
Les CFDE	4
Rdv internet	15
Réseaux sociaux	4
Formulaire de contact	1
Difficilement	6

Dans la majorité des cas, les usagers ont la possibilité de contacter leur consulat par mail ou par téléphone dans la moitié des cas, cette seconde partie est à nuancer car les standards téléphoniques sont souvent défectueux. France consulaire est donc et devient donc une priorité pour permettre au plus grand nombre de pouvoir avoir un contact et d'avoir une réponse rapide à leur demande quand celle-ci possède un niveau de complexité modérée.

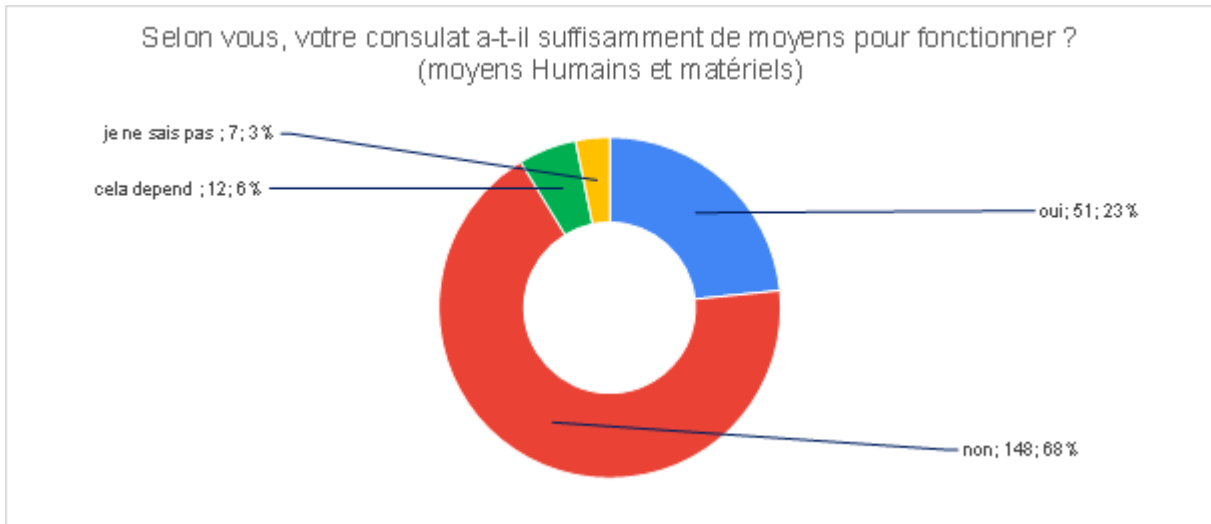


Figure 11 : Evaluation des moyen humains et matériels en fonction des postes consulaires

Tableau 11 : Evaluation des moyen humains et matériels en fonction des postes consulaires

Selon vous, votre consulat a-t-il suffisamment de moyens pour fonctionner ? (moyens Humains et matériels)	
Oui	51
Non	148
Cela dépend	12
Je ne sais pas	7

Dans une grande majorité des cas, nous pouvons voir que la perception des CFDE est un manque de moyen humains et matériels au sein des consulats.



Figure 12 : Pistes d'améliorations au sein des postes consulaires

Tableau 12 : Pistes d'améliorations au sein des postes consulaires

D'après votre expérience personnelle et le retour des Françaises et Français de votre circonscription, que faudrait-il améliorer au sein de votre consulat ?	
Ne se prononce pas	4
Mettre à disposition un standard téléphonique accessible à chaque instant, géré par des personnes compétentes, formés aux questions des FdE	141
Réorganiser les services et des effectifs avec un éventuel renfort d'agents quand cela est nécessaire	133
Faciliter la dématérialisation de certaines démarches administratives quand cela est possible	127
Mettre à disposition des informations pratiques à jour et de qualité sur le site internet du consulat, Améliorer l'outil de prises de rendez-vous en incorporant un système de veille	70
Améliorer la gestion du temps de travail	2
Accompagner ceux qui, pour leurs démarches, ont des difficultés avec les ordinateurs et Internet, Accueil sans rdv pour personnes en difficulté	8

Une attention personnalisée par téléphone ou à l'accueil	5
Plus d'agents pour aider à l'accueil des citoyens, repenser les locaux	9
Ouverture en soirée et Week-end	1
Faciliter les démarches de ceux qui habitent loin du consulat- tournées consulaires	12

Les actions prioritaires pour améliorer les services sont fixées dans l'ordre suivant :

1. La mise en place d'un standard téléphonique accessible à chaque instant, géré par des personnes compétentes, formés aux questions des FdE
2. La réorganisation des services et des effectifs avec un éventuel renfort d'agents quand cela est nécessaire.
3. Faciliter la dématérialisation de certaines démarches administratives quand cela est possible

L'administration doit accèss sa réflexion autour de ces 3 points pour permettre un meilleur accès aux services consulaires dans les zones ou ces services sont défailants.

Il est très important qu'un état des lieux des différents postes consulaires soit mis en place en prenant en compte les enjeux et les spécificités locales. Ces 3 points sont les points les plus importants pour permettre de désengorger les services consulaires

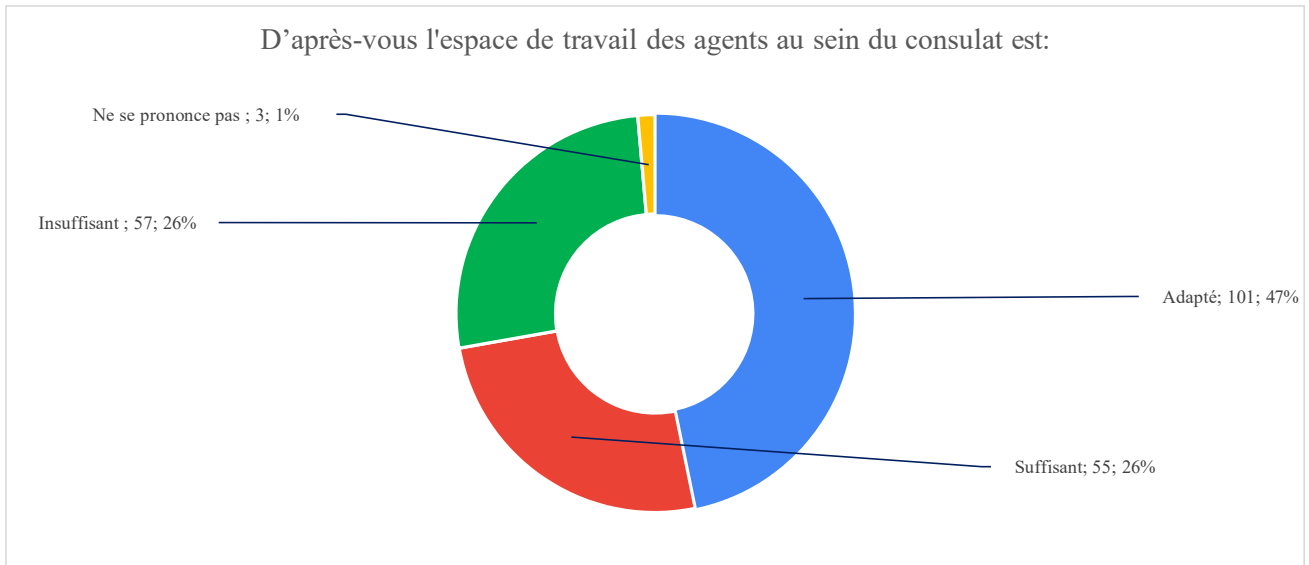


Figure 13 : Evaluation de l'espace de travail des agents au sein des postes consulaires

Tableau 13 : Evaluation de l'espace de travail des agents au sein des postes consulaires

D'après-vous l'espace de travail des agents au sein du consulat est :	
Adapté	101
Suffisant	55
Insuffisant	57
Ne se prononce pas	3

D'une manière générale, l'espace de travail alloués aux est considéré comme adapté ou suffisant. Il faudra néanmoins se pencher sur les zones ou cela n'est pas le cas.

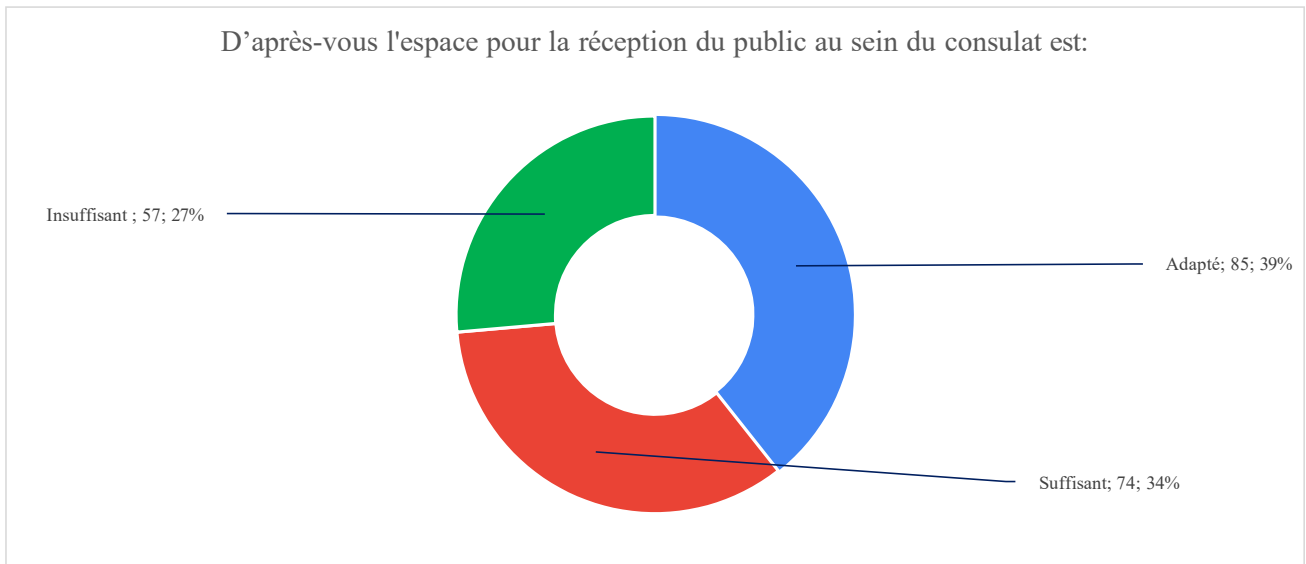


Figure 14 : Evaluation de l'espace pour l'accueil des usagers Tableau 14 :

Evaluation de l'espace pour l'accueil des usagers

D'après-vous l'espace pour la réception du public au sein du consulat est :	
Adapté	85
Suffisant	74
Insuffisant	57

De même que pour l'espace de travail des agents, l'espace pour accueillir les usager et en général adapté et suffisant. Il est néanmoins nécessaire de regarder de plus près les zones où cet espace est jugé comme insuffisant.

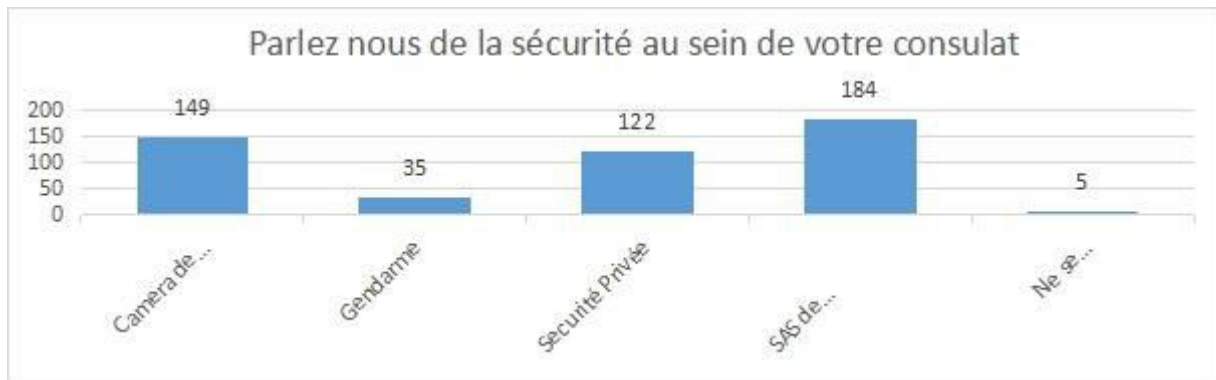


Figure 15 : Equipement de sécurité au sein des postes consulaires

Tableau 15 : Equipement de sécurité au sein des postes consulaires

Parlez-nous de la sécurité au sein de votre consulat	
Caméra de surveillance	149
Gendarme	35
Sécurité Privée	122
SAS de Sécurité avec Guichet	184
Ne se prononce pas	5

L'aspect sécurité ne semble pas être un problème dans les différents postes consulaires. Sauf cas particulier qu'il faudra regarder d'un peu plus près.

Sigles et acronymes

AFE : Assemblée des Français de l'étranger

MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères CFDE :

Conseillère ou Conseiller des Français de l'étranger

CAFE : Conseillère ou Conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger FDE :

Français de l'étranger

CNI : Carte nationale d'identité ETP

: Equivalent temps plein

II - ANALYSE DES PROGRAMMES DU MEAE CONCERNANTS LA DIPLOMATIE ET LES AFFAIRES CONSULAIRES

Le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères est organisé en quatre programmes budgétaires distincts :

- Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le Monde » ;
- Programme 151 « Français à l'étranger et Affaires Consulaires » ;
- Programme 185 « Diplomatie Culturelle et d'Influence » ;
- Programme 209 « Aide Publique au Développement ».

Comme nous pouvons le constater en observant la « note Achille » qui expose les chiffres du Projet de Loi de Finances 2022, en le comparant à la Loi de Finances 2021 (voir Tableau 1), les programmes du MEAE ont de fortes disparités budgétaires entre eux, ce qui s'explique par le contenu des missions à réaliser dans chaque programme.

Le programme 209 « Aide Publique au Développement » est le plus important : il représente 50,6% de ce budget MEAE comprenant ces quatre programmes 59,7% de cet ensemble si l'on exclut(e) la masse salariale (HT2). Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le Monde » représente 31% du budget accumulé, et 23,7% du budget HT2. Le programme 185 « Diplomatie Culturelle et d'Influence » comprend 12,1% du budget accumulé et 13,6% du budget HT2. Le programme 151 « Français à l'étranger et Affaires Consulaires » est le plus modeste des quatre programmes du MEAE : il représente seulement 6,2% du budget accumulé et 2,9% du budget HT2.

Tableau 1 : Comparaison Loi de Finances 2021 et Projet de loi de finances 2022 (note Achille) :

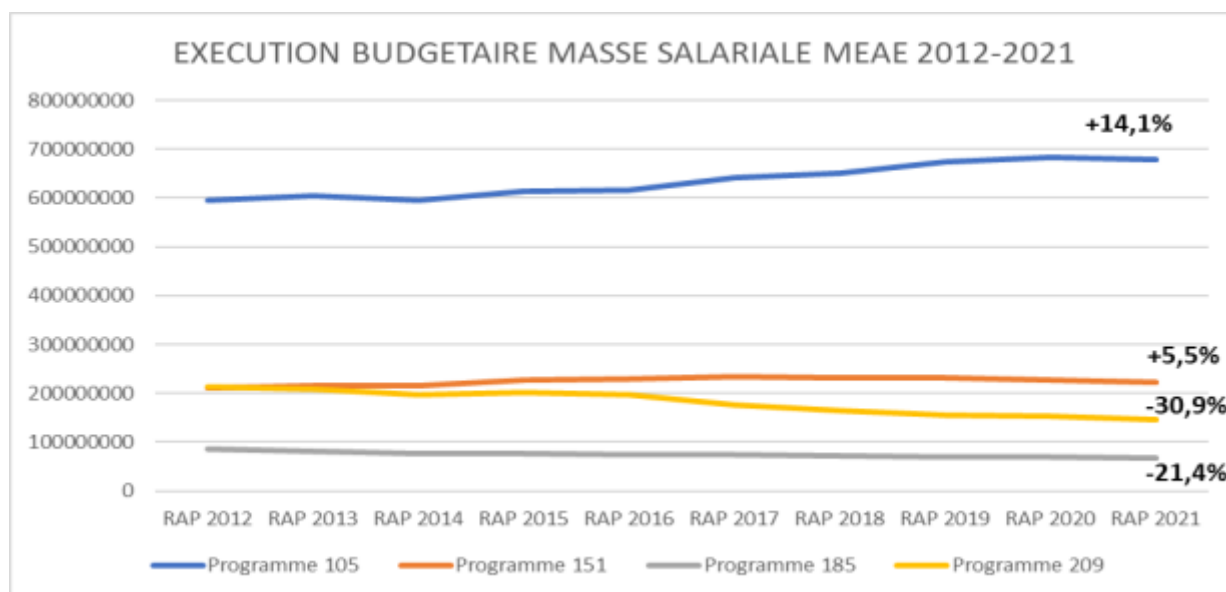
En euros		LFI 2021		PLF 2022 courant		Variation LFI		% du budget (PLF 2022, CP, Total T2+HT2)	% du budget (PLF 2022, CP, HT2)
		AE	CP	AE	CP	AE	CP		
151	FRANCAIS A L'ETRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES	372007864	372308864	374154461	374279461	1%	1%	6,2%	
	T2horsCAS	208430441	208430441	204524291	204524291	-2%	-2%		
	CAS	28356030	28356030	27517767	27517767	-3%	-3%		
	TOTALT2	236786471	236786471	232042058	232042058	-2%	-2%		
	TOTALHT2	135221393	135522393	142112403	142237403	5%	5%		2,9%
185	DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE	715458293	715458293	730852804	730852804	2%	2%	12,1%	
	T2horsCAS	64341057	64341057	62111280	62111280	-3%	-3%		
	CAS	8703582	8703582	8567370	8567370	-2%	-2%		
	TOTALT2	73044639	73044639	70678650	70678650	-3%	-3%		
	TOTALHT2	642413654	642413654	660174154	660174154	3%	3%		13,6%
209	AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	2771340038	2476336337	3217811021	3052917269	16%	23%	50,6%	
	T2horsCAS	146690821	146690821	142443221	142443221	-3%	-3%		
	CAS	15615923	15615923	15234949	15234949	-2%	-2%		
	TOTALT2	162306744	162306744	157678170	157678170	-3%	-3%		
	TOTALHT2	2609033294	2314029593	3060132851	2895239099	17%	25%		59,7%
105	ACTION DE LA FRANCE DANS L'EUROPE ET DANS LE MONDE	1837529077	1839043809	1869197952	1871987925	2%	2%	31,0%	
	T2horsCAS	571745323	571745323	601265592	601265592	5%	5%		
	CAS	115425724	115425724	122178335	122178335	6%	6%		
	TOTALT2	687171047	687171047	723443927	723443927	5%	5%		
	TOTALHT2	1150358030	1151872762	1145754025	1148543998	0%	0%		23,7%
TOTAL		5696335272	5403147303	6192016238	6030037459	9%	12%		
TOTAL HT2		4537026371	4243838402	5008173433	4846194654	10%	14%		

Si l'on considère la masse salariale, nous pouvons voir dans le graphique 1 (et dans le tableau 2, 3 et 4) qu'entre 2012 et 2021, l'exécution budgétaire de la masse salariale du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le Monde » a augmenté de 14,1%, ce qui signifie une moyenne de 1,41% par an. Son augmentation a d'ailleurs été moindre dans les budgets construits sous la présidence d'Emmanuel Macron avec seulement 5,5% d'augmentation en quatre ans (1,37% par an en moyenne). En outre, comme l'indiquent les informations fournies par le MEAE, cette augmentation comprend la majeure partie des renforts temporaires de 90 emplois temps-plein (ETP) accordés à partir de 2020 au titre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, et qui doivent être restitués en 2022. En termes d'évolution des effectifs, le programme avait connu une forte chute jusqu'au budget 2018, passant de 8016 postes « équivalents temps-plein » (ETP) à 7794, c'est-à-dire une réduction de 222 ETP. Depuis 2018, ses effectifs sont légèrement en hausse, avec 487 ETP récupérés en quatre ans, c'est-à-dire une moyenne de 44 ETP par an. Notons que le programme 105 est le seul programme à avoir vu ses effectifs augmenter depuis 2018 (4,5% des effectifs).

Le programme 209 « Aide Publique au Développement » est celui qui a subi le plus de pertes d'effectifs depuis 2011 et depuis 2018. Ce programme a été défalqué de 30,9% de ses effectifs, dont 10,1% sous la présidence Macron. Le programme 185 « Diplomatie Culturelle et d'Influence » a aussi perdu 21,4% de sa masse salariale depuis 2011, dont 6,8% sous la présidence Macron. Pour ces deux programmes 185 et 209, cela signifie la perte de 1232 ETP depuis 2011 (une moyenne de 112 postes par an), dont 64 sous la présidence Macron (moyenne de 6 postes par an).

Enfin, le programme 151 « Français à l'étranger et Affaires Consulaires » a augmenté de seulement 5,5% sa masse salariale depuis 2011, une hausse d'à peine 0,5% en moyenne par an ! Sous la présidence Macron, le programme 151 a perdu 3,9% de sa masse salariale, avec 133 postes ETP en moins (moyenne de 12 ETP par an). Il est évident, dans ces conditions, que les postes consulaires se trouvent sous pression, d'autant plus que, selon une étude de la Commission des Affaires Étrangères, de la Défense et des Forces Armées du Sénat, le projet de loi de finances 2022 prévoit une nouvelle baisse des crédits du programme 151,

avec la perte de plus de 11 millions d'euros dédiés aux Français de l'étranger et aux affaires consulaires (hors élections).



Graphique 1 :

Tableau 2 :

EXECUTION BUDGETAIRE MASSE SALARIALE MEAE	RAP 2012	RAP 2013	RAP 2014	RAP 2015	RAP 2016	RAP 2017	RAP 2018	RAP 2019	RAP 2020	RAP 2021	Évolution 2012-2021	Évolution Mandat Macron 2018-2021
Programme 105	595 207 053	60 448 9629	59 542 5124	61 29 692 36	61 70 10 586	64 187 200 5	64 99 659 21	67 29 24 963	68 339 42 77	67 942 72 18	14,1%	4,5%
Programme 151	211 718 548	21 455 4210	21 526 5629	22 75 464 93	23 003 1 537	23 497 770 4	23 25 458 41	23 118 401 7	22 782 03 44	22 341 661 7	5,5%	-3,9%
Programme 185	85 045 091	8 087 3140	7 735 927 2	7 6 51 36 58	7 5 297 071	7 427 138 1	7 16 954 24	7 0 830 941	6 946 245 3	6 685 550 3	-21,4%	-6,8%
Programme 209	213 230 125	20 889 1145	19 788 556 2	20 08 158 34	19 645 559 7	17 726 550 0	16 37 652 31	15 588 4 222	15 246 591 6	14 725 762 9	-30,9%	-10,1%
TOTAL	1 105 200 817	110 880 8124	108 59 355 87	111 78 452 21	111 8 794 791	112 838 659 0	11 179 724 17	11 30 824 143	11 331 4 296 0	11 169 569 67	1,1%	-0,1%

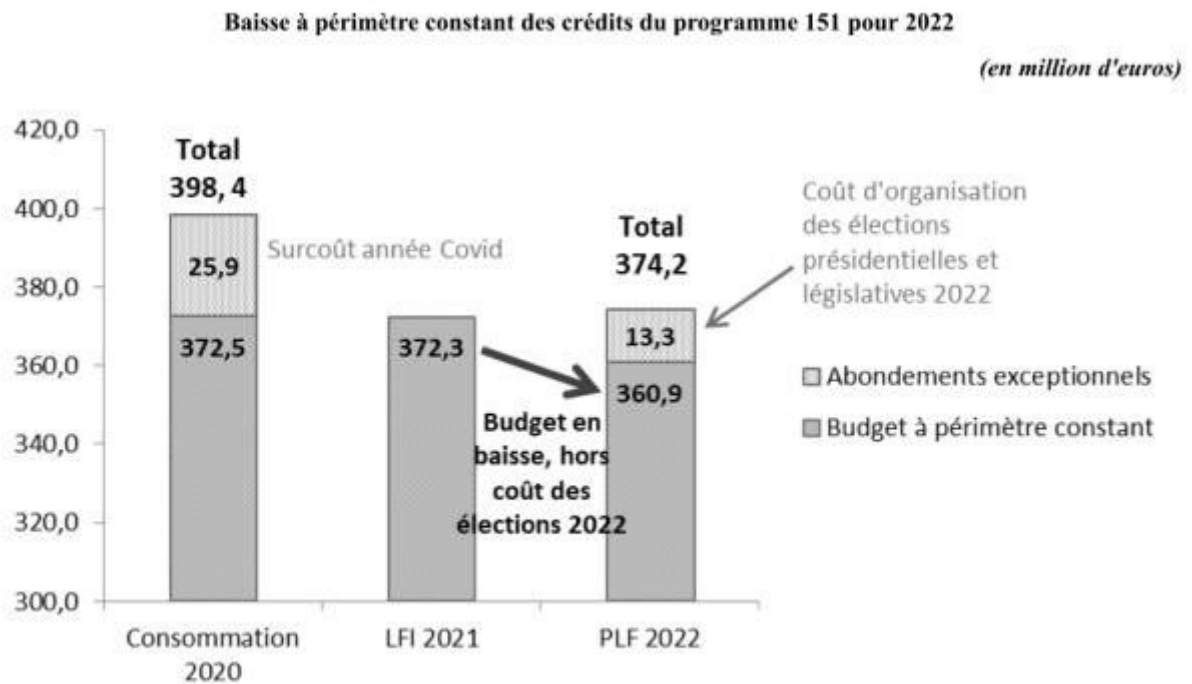
Tableau 3 :

EXECUTION BUDGETAIRE MASSE SALARIALE MEAE	Évolution 2012-2021	Évolution Mandat Macron 2018-2021
Programme 105	14,1%	4,5%
Programme 151	5,5%	-3,9%
Programme 185	-21,4%	-6,8%
Programme 209	-30,9%	-10,1%
TOTAL	1,1%	-0,1%

Tableau 4 :

Evolution des effectifs du MEAE de 2011 à 2021	2011	2018	2021	% 2011-2021	Volume 2011-2021	Moyenne par an 2011-2021	% 2018-2021	Volume 2018-2021	Moyenne par an 2018-2021
<i>Programme LOLF 105 - Action de la France en Europe et dans le monde</i>	8016	7794	8281	3,3%	265	24	6,2%	487	44
<i>Programme LOLF 151 - Français à l'étranger et affaires consulaires</i>	3350	3263	3130	-6,6%	220	20	-4,1%	133	12
<i>Programmes LOLF 185 et 209 - Diplomatie culturelle et d'influence et Aide publique au développement</i>	3487	2319	2255	-35,3%	1232	112	-2,8%	64	6
Total	14853	13376	13666	-8,0%	1187	108	2,2%	290	26

Graphique 2 :



Sur le programme 105, au titre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, qui sont restitués en 2022 »

III - PROJET DE DEMATERIALISATION_AU SEIN DES CONSULATS STATUT DE LA CENTRALE TELEPHONIQUE, ADMINISTRATION DES RRHH ENTRE AMBASSADES ET CONSULATS ET ECHANGES DE PERSONNEL ENTRE PROGRAMMES AFIN DE S'APPUYER PENDANT LES PERIODES VARIABLES (CAMPAGNE DE BOURSES SCOLAIRES, VISAS, ELECTIONS, ...)

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022, la poursuite de la modernisation des services consulaires s'articule autour de 2 axes majeurs (plus un troisième concernant le vote électronique qui n'est pas pris en compte dans ce rapport)

1- L'achèvement en 2022 du processus de dématérialisation des documents d'état-civil au moyen du registre de l'état-civil électronique (RECE)

La loi du 10 août 2018 (chapitre 1, article 46) a fixé le cadre de l'expérimentation d'un registre d'état civil électronique (RECE) dans un objectif de simplification et de sécurisation des démarches des usagers.

L'ordonnance 2019-724 relative à l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a été publiée le 11 juillet 2019. Prévue sur 3 ans, cette expérimentation s'articule autour de 3 objectifs majeurs :

Tout d'abord, une avancée supplémentaire vers la dématérialisation d'actes authentiques avec une réduction du délai d'obtention des documents.

Ensuite, une simplification des démarches effectuées par les usagers qui pourront modifier en ligne tout évènement d'état civil. Pour les Français de l'étranger, cette mesure doit permettre à un usager de réaliser ces démarches sans avoir à se déplacer au consulat.

Enfin, cette mesure doit concourir à réaliser des économies liées à la suppression du papier et des envois postaux.

Pour rappel, la mise en place du dispositif était prévue en 3 étapes entre le dernier trimestre 2020 et le deuxième semestre 2021, au terme duquel un rapport sera remis au parlement afin d'apprécier l'efficacité et la pertinence de la mesure.

- a) Dernier trimestre 2020 : demande et délivrance d'extraits et copies d'actes au moyen de service-public.fr et France Connect
- b) Premier semestre 2021 : création et mise à jour des actes au format électronique permettant la création du registre électronique
- c) Deuxième semestre 2021 : cette dernière étape de l'expérimentation permettra à l'utilisateur de déclarer en ligne tout évènement d'état civil sans avoir à se déplacer au consulat.

Enfin, l'arrêté du 25 février 2021 portant sur les modalités pratiques de ce nouveau service en cours d'expérimentation précise les modalités des services du RECE : le registre d'état civil électronique, le télé service de délivrance de documents dématérialisés et le télé service de vérification de la fiabilité.

2- L'expérimentation « France Consulaire », un service public entièrement dédié aux Français de l'étranger

Depuis le 13 octobre 2021, 5 pays pilotes à savoir la Croatie, le Danemark, l'Irlande, la Slovénie et la Suède, ont expérimentés le service « France Consulaire », mis en place par le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. « France Consulaire » est une plateforme de contact et de réponses aux appels et aux courriels des Français de l'étranger. Le service a eu vocation à être déployé à l'ensemble des pays de l'Union européenne dès la fin 2022, l'objectif étant de toucher 50 % des Français inscrits au registre des Français établis hors de France (1,68 millions en 2020).

« France Consulaire » est un service public qui répond du lundi au vendredi, de 9h à 17h, en français à toutes les demandes générales d'information ou d'aide pour entreprendre une démarche (sauf les questions liées aux visas et aux dossiers individuels qui restent affiliées aux consulats ou autres administrations). Pour les demandes effectuées par téléphone, le coût est celui d'un appel local. Il est également à noter que le service est accessible aux personnes sourdes et malentendantes via l'application ACCEO.

À ce jour, aucun rapport ou étude n'a été publié par le ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. À moins de 4 mois de la généralisation du service, aucune information n'a été communiquée aux Conseillers des Français de l'étranger alors qu'il eut été pertinent de les associer à la démarche ou à défaut, de les informer à minima.

Aussi, de nombreuses questions émergent :

Tout d'abord, concernant la qualité des réponses apportées à l'utilisateur. En effet, de nombreuses demandes et questions sont inhérentes à un pays et à une connaissance fine du (des) pays et des circonscriptions, les fiches réflexes suffiront-elles aux agents ? Beaucoup de Conseillers des Français de l'étranger craignent une perte de la qualité de l'information due au transfert des demandes des consulats vers une plateforme centralisée. Le risque serait qu'un usager n'obtienne pas immédiatement une réponse si l'agent ne connaît pas l'information alors qu'un agent du consulat, qui maîtrise les spécificités locales, saurait y répondre.

Par ailleurs, la question des horaires du service pose un problème d'inégalité et d'accessibilité, entre un Français de l'étranger qui réside en Europe ou aux États-Unis par exemple. Ainsi, vu les horaires établis sur un unique fuseau horaire, un habitant de la circonscription de San Francisco ne pourra contacter le service qu'entre 00h et 8h alors

qu'auparavant il pouvait contacter le consulat durant la journée.

Enfin, le risque majeur d'une centralisation des appels à terme est l'allongement du temps d'attente que ce soit pour une demande effectuée par téléphone que par courriel. Il est d'ailleurs à noter qu'auparavant, les Conseillers des Français de l'étranger pouvaient, par exemple, être interpellés par un usager qui n'obtenait pas de réponse de consulat. Le conseiller jouait alors le rôle d'intermédiaire entre l'usager et le consulat et facilitait, dans la majorité des cas, l'obtention d'une réponse rapide. Toutefois, avec la généralisation de la plateforme « France Consulaire », le Conseiller des Français de l'étranger n'aura plus d'interlocuteur direct avec qui échanger pour débloquer une situation. Il n'aura pas non plus de visibilité sur les demandes des usagers, sauf par contacts ou connaissances avec les agents des postes.

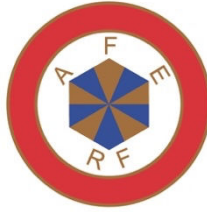
Il serait intéressant à mon sens d'auditionner des conseillers élus dans les 5 pays pilotes ?
(Aucune information trouvée sur internet)

- 3- Administration des RRHH entre Ambassades et Consulsats et échanges de personnel entre programmes afin de s'appuyer pendant les périodes variables et/ou difficiles (Campagne de bourses scolaires, Visas, élections, ...)

En vue des différents besoins des consulats, dépendants des périodes de travail, comme par exemple les visas (plus sollicités avant l'été), les bourses scolaires ainsi que les périodes électorales, il doit exister la possibilité d'échanges de personnels, pas toujours qualifiés pour aider le ou les départements dans le besoin.

Souvent, pour le travail à réaliser les personnes dans certains postes doivent suivre une formation de base de quelques heures sans pour cela être ou devenir experte.

Aucun texte à ce sujet n'est trouvé à ce jour mais il s'agirait néanmoins d'une prérogative des chefs de poste. (À suivre)



Assemblée des Français de l'Étranger
37ème session
3-7 octobre 2022

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R12/10.22

Objet : Etat des Lieux Affaires et Services publics consulaires

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Considérant les résultats de l'enquête menée à l'automne 2022 par la Commission des lois auprès des Conseillers des Français de l'étranger concernant l'état des lieux des services consulaires,

Considérant l'analyse des programmes budgétaires dont le programme 151 concernant la diplomatie et les affaires consulaires,

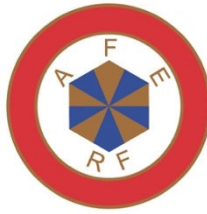
Considérant les difficultés de fonctionnement constatées dans les postes consulaires et les problèmes actuellement rencontrés dans la prise de rendez-vous,

Considérant le manque de visibilité sur l'avenir des services consulaires,

Demande qu'une évaluation soit réalisée sur les moyens humains et conditions de travail dans l'ensemble des postes consulaires et que les résultats soient communiqués d'ici mars 2023 à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Demande qu'une réflexion soit engagée à court, moyen et long terme sur les perspectives stratégiques du gouvernement concernant les services consulaires.

Demande qu'un retour d'expérience complet sur *France Consulaire* et sur les opérations de dématérialisation du renouvellement des passeports et carte nationale d'identité sécurisée (CNIS) soit effectué par la DFAE d'ici mars 2023 et qu'un calendrier détaillé de leur déploiement soit communiqué.



Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		