LA FRANCE ET LE MONDE
EN COMMUN

Fondation Jean Jaurès

2013-2023

Regards sur la représentation politique des Français établis hors de France

SOMMAIRE

Avant-propos p. 4
Glossaire p. 5
Introduction
- 1. Un peu d'histoire p. 6-9
- L'heure des questionnements
- L'heure de la représentation
- L'heure de la démocratie
- 2. Quels constats à ce stade ? p. 9-11
- Le rayonnement contrôlé
- La pépinière associative au cœur de la représentation
- Une kyrielle de réformes

1. La genèse du dispositif de 2013 p. 11-14
- La nécessité d'une réforme
- L'élection consulaire

2. L'ambition de la proximité p. 14-15

3. Les conseillers des Français de l'étranger p. 15-23
- 3.1. Les conditions d'exercice du mandat
- Les indemnités, principe et perspectives
- Les prérogatives reconnues
- Le droit à la formation
- Le périmètre du mandat et les compétences des conseillers
- Le rythme et les méthodes de travail
- 3.2. L'arrivée du distanciel
- 3.3. La fragilité décisionnelle : L'exemple du STAFE et des bourses scolaires
- 3.4. Le conseil consulaire annuel
- 3.5. Les lanceurs d'alerte
- 3.6. L'absence de compétence régionale

4. L'Assemblée des Français de l'Étranger p. 24-26
- L'élection du président de l'Assemblée des Français de l'Étranger
- Le fonctionnement
- Le vote et la gestion du budget ?
- Un rapprochement nécessaire

5. Premiers bilans p. 27-32
- 5.1. Des rapports sans réformes
- 5.2. Les dernières nouveautés
- La présidence du conseil consulaire, un bond démocratique ou une ambiguïté ?
- La suppression de la voix délibérative des chefs de poste
- 5.3. L'exemple antérieur de la présidence de la commission administrative
- 5.4. Le duo administration/conseillers
- L'application des textes
- Les prérogatives et les devoirs respectés
- L'occasion des réunions consulaires
- 5.5. Les souhaits

6. Le talon d'Achille du collège électoral de l'élection sénatoriale p. 32-34
- Du corps électoral et de l'utilité des délégués

- Augmenter le nombre de délégués ?
- Adopter un modèle métropolitain ?

7. Perspectives : les représentations politiques d'autres Européens de l'étranger p. 34-35

Conclusion p. 35

Remerciements p. 36
Annexe p. 37-43

Avant-propos

Pourquoi cette étude ?

Cette étude est née de la nécessité d'établir un bilan et de tirer les enseignements des dispositifs de représentation démocratique des Français établis hors de France, dix ans après l'entrée en vigueur de la dernière réforme majeure la concernant : la loi du 22 juillet 2013. Elle n'est pas une commande parlementaire, ni institutionnelle et ne prétend pas reprendre et analyser exhaustivement tous les aspects juridiques, administratifs ou politiques liés à ce thème, ce qu'ont déjà fait dans nos institutions dédiées à de multiples reprises des élus en responsabilité, et ce que feront, le cas échéant, les personnes désireuses de produire ultérieurement un rapport détaillé mandatées par l'Assemblée des Français de l'étranger.

Cette étude est une contribution de notre groupe de réflexion, libre de toute contrainte, mais qui s'inspire des données connues en la matière et de l'expérience vécue de ses membres. Elle en annonce une seconde qui pourra porter plus loin l'analyse du défi démocratique qui s'impose aux mobilités humaines dans l'Europe et le monde d'aujourd'hui et de demain. Il s'agit donc d'un document de réflexion qui offre une vision générale, basée sur une analyse sérieuse et sourcée de ce que constitue la représentation politique des Français de l'étranger.

Pour la préparation et la rédaction, nous nous sommes documentés, avons consulté des élus ou anciens élus des Français de l'étranger, pris conseil auprès d'observateurs avisés et de personnes qualifiées dans le but d'enrichir encore de leurs réflexions le contenu et l'ambition que nous souhaitions donner à ce travail : aborder franchement la question de la représentation démocratique de nos communautés françaises à l'étranger en interrogeant le statut actuel, plutôt flatteur pour notre République, et donner envie d'un nouveau souffle.
Notre parti pris est avant tout de présenter dans un langage accessible à tous publics, et pas seulement pour les connaisseurs, la teneur et l'ambition des dispositifs de la représentation politique des Français établis hors de France qui font l'objet des présents développements, justement pour les faire connaître et partager notre appréciation.

Les rédacteurs

Rq. Pour des raisons de facilité de lecture nous avons renoncé à l'écriture dite inclusive. Les titres et fonctions valent pour les deux genres.

Glossaire

ADFE : Association démocratique des Français à l'étranger
AEFE : Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AFE : Assemblée des Français de l'étranger
CCPAS : Commission/conseil consulaire pour la protection et l'action sociale
CCPEFP : Comité consulaire pour l'emploi et la formation professionnelle
CLB : Commission locale des bourses (avant 2014)
CCB : Conseil consulaire des bourses (à partir de 2014)
CCEF : Conseillers du commerce extérieur de la France
CESE : Conseil économique, social et environnemental
CFdE : Conseiller(e) des Français de l'étranger (à partir de 2021)
CNB : Commission nationale des bourses
CSFE : Conseil supérieur des Français de l'étranger (1948-2004)
DFAE : Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire
FLAM : Français langue maternelle
FDM-ADFE : Français du monde-Association démocratique des Français à l'étranger
LEC : Liste électorale consulaire
MEAE : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
REU : Répertoire électoral unique
STAFE : Soutien au tissu associatif des Français de l'étranger
UFE : Union des Français de l'étranger

Introduction

1. Un peu d'histoire

Assemblées provinciales, députés de la Nation de Colbert (élus par les « résidents ») auprès du consul de France, Conseil supérieur des colonies de 1883 sous la III^{e} République, Conseil supérieur des Français de l'étranger en 1948 sous la IV^{e} République… En France, depuis l'Ancien Régime jusqu'à la période contemporaine, au fil de l'expansion coloniale et démographique, lentement, de nouveaux concepts se font jour. Des dizaines d'années seront nécessaires pour que monarques absolutistes, encyclopédistes et philosophes, gouvernements, parlements nobles et bourgeois issus du suffrage censitaire, révolutionnaires et réformistes modernes, mais aussi réseaux citoyens saisissent l'appel sourd de la démocratisation et de la citoyenneté pour que les institutions nationales et locales évoluent.
La représentation politique des Français établis hors de France, méconnue, fait donc, elle-même, depuis longtemps partie de notre histoire institutionnelle, histoire qui est également peu connue. Cette représentation politique distingue notre pays à l'international et lui assure un réseau d'action et de rayonnement particulièrement structuré. Selon une note du Sénat de 2013, les législations d'Espagne, d'Italie et du Portugal admettent une représentation *ad hoc* de leurs ressortissants à l'étranger[1]. L'anthropologue Marie-Christine Peltier-Charrier[2] en recense 13 (dont 5 en Europe) dans son étude de 2021.

L'heure des questionnements

Pour arriver au dispositif français que nous connaissons aujourd'hui, du temps fut donc nécessaire… En effet, « la question de la représentation politique des Français établis hors de France – dans les anciennes colonies ou dans des pays étrangers – est aussi ancienne que celle de la représentation des Français de la métropole. Déjà, lors de la convocation des États généraux en 1789, s'était posé le problème de la citoyenneté et de la validation de l'élection des 17 députés élus, choisis ou autoproclamés outre-mer[3] ». Le terme « autoproclamés » d'ailleurs interpelle aujourd'hui dans ce qu'il suggère comme liberté et souveraineté. On pourra se reporter utilement à la page Wikipédia AFE[4] pour un résumé détaillé des premières représentations des Français hors de France.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale et au vu de l'action de Français à l'étranger dans le conflit, de l'engagement de beaucoup dans la Résistance, leur présence au sein de l'Assemblée consultative provisoire d'Alger semble acquise ; mais elle reste sans lendemain, ces compatriotes ne seront finalement pas représentés à l'Assemblée constituante de 1945. La IV^{e} République est instituée. On songe toutefois à la

---

1 Kalliopi Ango Ela, sénatrice représentant les Français établis hors de France (2012-2014), Note LC232 du Sénat, février 2013 : La représentation institutionnelle des citoyens établis hors de leur pays : Les équivalents de la représentation des Français établis hors de France

2 Marie-Christine Peltier-Charrier, « Genèse d'un corps électoral, les Français de l'étranger (1913-2012). Analyse anthropologique », *Parlement(s), Revue d'histoire politique*, n°35, 2022, p. 253.

3 « La représentation des Français établis hors de France », Sénat.

4 https://fr.wikipedia.org/wiki/Assembl%C3%A9e_des_Fran%C3%A7ais_de_l%27%C3%A9tranger

représentation des Français vivant dans les protectorats de Tunisie et du Maroc dans les assemblées constituantes de 1945 et 1946, avec respectivement deux et trois députés, élus d'ailleurs à deux reprises – au suffrage universel direct – dans les territoires. Mais les objections des gouvernements successifs à la participation des Français de l'étranger sont nombreuses : la crainte d'une demande de réciprocité et de troubles qui pourraient résulter si des étrangers organisaient des élections en France et, surtout, le respect de territoires étrangers souverains (Tunisie et Maroc) ou aspirant à le redevenir et la nécessité d'obtenir l'accord de leurs dirigeants.
Selon Marie-Christine Peltier-Charrier[5], alors que la Constitution de 1946 affirme l'égalité « et l'universalité des droits civils et politiques des habitants de l'Union française[6] », les lois d'application « permettent de réintroduire des inégalités » entre citoyens. Pendant cette période, précise l'autrice, pouvoir exécutif et pouvoir législatif s'opposent longuement sur la représentation. Cette opposition entre principes constitutionnels proclamés et mise en œuvre, estimée juridiquement et politiquement délicate, déboucha finalement sur le renoncement au suffrage universel pour les représentants des Français de l'étranger en 1948. On lui préféra donc un dispositif de représentation plus contraint.

L'heure de la représentation

Le décret du 7 juillet 1948 (voir annexe) et celui du 10 décembre 1949[7] sont aux origines de la représentation politique non parlementaire des Français de l'étranger. Ils sont promulgués sous le gouvernement de Robert Schuman, qui crée le Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE) avec 8 membres de droit, 5 membres désignés par le ministre et 42 membres élus, voire choisis par l'ambassadeur au sein d'un frêle aréopage d'associations et de cercles catégoriels (Union des Français de l'étranger, créée en 1927, associations des professeurs de français, associations d'entraide et d'anciens combattants, chambres de commerce) formant un corps électoral restreint, sur leur demande, puis désignés par le ministre des Affaires étrangères. La première vraie représentation est née.
Au niveau supérieur, 3 sièges de conseillers de la République des Français « de l'extérieur », pour les Français du Maroc, d'Indochine et de Tunisie, sont créés, toujours sous la IV^{e} République, au Conseil de la République et « confiés à des personnalités » par une résolution de l'Assemblée nationale du 13 décembre 1946 pour les Français d'Europe, d'Amérique et d'Asie-Océanie. Leur mode d'élection est particulier puisque c'est l'Assemblée nationale qui les choisit, comme elle choisit environ un sixième des membres du Conseil de la République, dans l'esprit des éléments de contexte précisés plus haut et de la volonté de tourner la page de la III^{e} République, qui faisait une place plus importante au Sénat. À partir de la V^{e} République, ces conseillers de la République deviennent sénateurs, ils seront 6 en 1958, puis 9 en 1962, eux-mêmes élus par le CSFE, mais il leur faut cependant encore une confirmation formelle du Sénat.
La volonté d'alors était de « mieux connaître nos compatriotes résidant à l'étranger en exigeant leur immatriculation dans les consulats, et d'encourager leur regroupement en demandant qu'ils soient membres d'une association ou d'un "organisme" français pour pouvoir voter ». C'est ce double critère, jumelé avec un système électoral restreint, qui a prévalu jusqu'en 1982. Il se justifie par le besoin de mieux identifier et compter ces

5 Marie-Christine Peltier-Charrier, *Les Français de l'étranger comme catégorie politique*, Paris, LGDJ. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, tome 155, 2021, p. 167.

6 L'« Union française » est le vocable utilisé en 1946 pour remplacer le terme d'« empire colonial ».

7 www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000833281.

compatriotes, de leur donner une visibilité, ce qui est très honorable, mais, dans le contexte d'alors, nous sommes encore fort éloignés d'une représentation démocratique. Après tout, en Grèce antique, il fallait aussi des titres de propriété ou de métiers pour appartenir au dèmos.

L'heure de la démocratie

La loi du 7 juin 1982[8] instaure enfin l'élection des délégués au CSFE, nos représentants politiques non parlementaires, au suffrage universel direct, sur la base électorale des compatriotes inscrits dans les consulats, appelés aux urnes. Des personnalités qualifiées demeurent néanmoins nommées par le ministre des Affaires étrangères. La première élection des délégués au CSFE a lieu en 1983. Le renouvellement se fait par série tous les trois ans, comme pour le Sénat, ce qui stabilise l'institution et lisse les évolutions politiques.

Par la loi du 18 mai 1983, les sénateurs des Français établis hors de France, au nombre de 12, y siègent également et sont eux, désormais élus par les seuls membres du CSFE au suffrage universel indirect. C'est le même mode de suffrage pour les sénateurs du territoire français, avec un collège électoral restreint.

Plusieurs réformes suivent :

– celle de la loi du 10 mai 1990, qui apporte des modifications à la composition du CSFE ;

– celle de la loi du 22 juin 1992, qui revoit les circonscriptions et certaines modalités ;

– celle de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, qui introduit dans la Constitution les « instances représentatives des Français de l'étranger », ce qui constitue un pas important ;

– celle de la loi du 9 août 2004[9] qui porte sur la création de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) comme héritière du Conseil supérieur des Français de l'étranger, avec 155 « conseillers » élus pour l'ensemble du monde. Le nombre des personnalités qualifiées passe de 20 à 12 et elles perdent leur voix délibérative. Le régime électoral de l'AFE, comme instance représentative, relève expressément du domaine de la loi ;

– celle de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, enfin, qui dispose que 11 députés représenteront les Français établis hors de France, complétant ainsi la représentation parlementaire, en application de la promesse présidentielle, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Elle s'appliquera en juin 2012 lors des premières élections législatives hors de France.

2. Quels constats à ce stade ?

Le rayonnement contrôlé

Depuis les origines, l'instauration d'une représentation des Français hors de France traduit la volonté de l'État de se donner les moyens d'une ambition de rayonnement politique hors des frontières nationales, voire de domination dans le contexte colonial, même si des

8 www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000691727/1982-06-08/

9 www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000017759380/

obstacles existent à l'exercice de libertés démocratiques hors des frontières. Cette volonté d'assurer une représentation se heurte aux difficultés de mise en application de dispositifs qui auraient pu être plus ambitieux.
Depuis les origines aussi, les modes de désignation de toutes les instances de représentation des Français hors de France expriment tout autant la volonté de contrôle de l'État, et particulièrement de l'exécutif, sur les délégués au CSFE et sur les premiers parlementaires, qui doivent après leur élection encore obtenir un avis formel du Sénat. Par principe, la représentation de la puissance publique hors de France est le monopole des membres du corps diplomatique, pour ce qui concerne la partie déconcentrée. Ce besoin de contrôle permanent de l'État sur la représentation politique des Français hors de France s'impose de droit, comme un prérequis et se lit dans le dimensionnement du dispositif.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger puis l'Assemblée des Français de l'étranger constituent un des organes de représentation qui certes délibèrent, mais leurs compétences sont toujours consultatives, le CSFE ayant pour mission de « fournir des avis sur les questions et projets intéressant les Français domiciliés à l'étranger ou l'expansion française » (art. 1 Décret 48-1090 du 7 juillet 1948). Des avis sont donc demandés, déjà sur les questions scolaires, sociales, économiques et fiscales, mais les compétences des délégués, puis des conseillers, restent modestes.

Depuis sa création en 1948, le CSFE est reconnu comme une instance consultative, ses membres se réunissent « au moins une fois par an » sur convocation du ministre, « chaque fois que le ministre le juge nécessaire » (art. 2 décret 2014), à son bon vouloir en quelque sorte. En fait, seul le bureau permanent, « organe délibérant », siège deux fois par an. Difficile de faire plus condescendant ! La confusion des pouvoirs est complète si l'on considère que c'est le ministre des Affaires étrangères qui préside le CSFE, puis l'AFE, cela jusqu'en 2014, mais peut-on parler de « pouvoirs » si le CSFE et l'AFE sont pour l'essentiel des instances consultées par le gouvernement et non la quatrième assemblée de la République ? Lors des sessions, un collège de 2 vice-présidents assure l'organisation des séances, car le ministre des Affaires étrangères (ou un secrétaire d'État) ne préside guère que les séances inaugurales. Dans les premières années, on se réunit au Quai d'Orsay, dans le mythique salon de l'Horloge, mais qui est le maître du temps ?
Louis Joxe, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, déclare en 1958, pour les dix ans du CSFE, que cette création « était un tour de force, avec une valeur exemplaire pour beaucoup d'États ».

La pépinière associative au cœur de la représentation

Ces délégués au CSFE, puis conseillers AFE, sont souvent vus comme des curiosités par les élus de la métropole et des outre-mer, voire par nos compatriotes. Qui sont-ils ? Ils sont pour la plupart issus des deux associations de Français de l'étranger : l'Union des Français de l'étranger (UFE), historiquement prééminente, et l'Association démocratique des Français à l'étranger (ADFE), fondée en 1980[10], toutes deux reconnues d'utilité publique. Elles concourent au suffrage en présentant des listes, forment leur groupe de conseillers au CSFE et à l'AFE, soutiennent leurs candidats et candidates aux élections sénatoriales,

10 La réforme de 1982 coïncide, mais ce n'est pas une coïncidence, avec la création en 1980 de l'ADFE, encouragée par des proches de François Mitterrand, qui brise le monopole de l'UFE comme association représentative des Français de l'étranger.

qui rejoignent, une fois élus, les uns les rangs de la droite et du centre, les autres les bancs socialistes. Ces associations aux finalités statutaires similaires, mais aux orientations et profils bien différents, sont devenues les interlocutrices du gouvernement dans ce dispositif de représentation. Elles jouent, dans les circonscriptions où elles sont présentes, un rôle représentatif et social considérable auprès des communautés françaises, notamment dans les pays dont la législation n'autorise pas de partis politiques étrangers.

Le statut des membres du CSFE et de l'AFE, désignés puis élus, reste fragile puisque le mandat est bénévole et ne fait pas partie du répertoire national des élus tenu par le ministère de l'Intérieur. Les conseillers sont autorisés à utiliser la Marianne sur fond bleu-blanc-rouge dans leur communication, mais pas l'écharpe tricolore. Quelques élus attachés à leur image publique s'affranchiront allègrement de ces règles. Aux côtés des conseillers élus, les personnalités qualifiées au CSFE et à l'AFE sont désignées par le ministre sur proposition de l'UFE et de l'ADFE. Le maintien des personnalités qualifiées jusqu'en 2014 démontre également la difficulté qu'a le pouvoir exécutif à lâcher du lest. En 2004, le nombre de ces personnalités désignées est réduit et elles perdent leur voix délibérative, mais elles sont maintenues. Il est vrai que les plus assidues de ces personnalités apportent une réelle expertise, un éclairage précieux, en commission et en séance plénière. Néanmoins, certaines siègent par intermittence.

D'un point de vue sociologique, on peut dire que les membres du CSFE puis de l'AFE, pendant plusieurs décennies, doivent essentiellement leur désignation, puis leur élection, à leur notabilité, due, elle-même, à leur visibilité dans les cercles traditionnels d'influence autour des ambassades. Comment pouvait-il en être autrement avec un tel dispositif et dans des pays où seuls comptent les titres reconnus de notoriété au sein de la communauté française ? La taille parfois réduite de cette communauté peut prêter à l'émergence de personnalités. Comme dans les instances politiques de la France de l'après-guerre (sauf peut-être au PCF et à la SFIO), la présence des femmes et de catégories professionnelles et sociales modestes est presque symbolique, et pour les instances politiques des Français de l'étranger, l'après-guerre dure... Reproduction endogamique des élites masculines ? Microcosme comme produit d'une représentativité mondiale ?

Une kyrielle de réformes

Particularité supplémentaire de notre point de vue : le nombre de réformes. Ces réformes successives sont toujours partielles ou superficielles, en 1948, 1982, 1990, 1992, 2003, 2004, pour ne parler que des textes législatifs, alors même que les demandes émanent surtout des membres du CSFE ou de l'AFE. Certes, progressivement, des avancées (citées précédemment) ont lieu, mais, sur le fond, rien ne change vraiment, si ce n'est en 1982 avec l'instauration du suffrage universel direct. Parallèlement, les nouvelles instances consulaires de concertation (Commissions locales des bourses et Comité consulaire pour la protection et l'action sociale en 1984 ; Comité consulaire pour l'emploi et la formation professionnelle en 1986), instances pour partie supprimées dans les années 2000, donneront une respiration à ce dispositif consultatif dans les postes consulaires. C'est dans ces instances que les conseillers siègent autour du consul. Suffrage universel et déconcentration sont, bien entendu, des progrès majeurs et illustrent la volonté démocratique du nouveau gouvernement de 1982, tout comme, ultérieurement, la loi constitutionnelle de 2003.

Globalement, au fil des années, on réforme surtout la terminologie et par petites touches. Ce pointillisme juridique se reproduira ! La loi de 1982 dispose d'ailleurs que le CSFE « donne au gouvernement des avis sur les questions et projets intéressant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger », énoncé assez fidèle au texte de 1948... Quant à la loi de 2004, est-elle la reconnaissance d'une collectivité d'outre-frontières ? En fonction des agendas électoraux ou des réformes, la durée du mandat des élus est assez souvent prorogée, le rythme de renouvellement par série tous les trois ans, décalé. Il faut bien constater qu'aucun des projets de l'époque visant à transformer l'AFE en assemblée d'une collectivité publique, avec un président élu, pourvue d'une réelle compétence délibérative et de l'autonomie financière, n'a abouti. Lors de la séance du 7 décembre 2006, le sénateur Robert-Denis Del Picchia fait référence à un échange entre le cabinet du ministre et l'AFE : « Monsieur le ministre, […] je pense en particulier à [la proposition] qui concerne la collectivité d'outre-frontière. Vous relevez que des difficultés sérieuses restent à surmonter – nous en sommes conscients –, mais vos services comme vous-même restez ouverts à une poursuite de la réflexion. Je vous demande donc, Monsieur le ministre, pour septembre 2007, peut-être, la continuation des travaux de la commission de décentralisation afin d'approfondir cette réflexion […][11]. » Le « peut-être » s'est imposé ! Des projets ont pourtant fait l'objet de rapports, d'avis et d'une motion de l'AFE, cités dans l'ouvrage *AFE 2004-2014 : 10 ans d'Assemblée des Français de l'étranger*[12].

Cette longue évolution des dispositifs, ponctuée d'interminables discussions, de consultations, de réformettes, ne marque-t-elle pas une certaine timidité de l'État à l'égard des Français établis hors de France par rapport à la grande ambition démocratique ? Ces citoyens et citoyennes ne sont pas au centre de l'attention publique et de la légitimité politique, leur lien politique avec la nation a été longtemps questionné. Loin des yeux, loin du cœur ? Or avec beaucoup d'autres, nous faisons nôtre cette maxime souvent proclamée : « Les Français de l'étranger sont des Français à part entière ! »

1. La genèse du dispositif de 2013

Porté par Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée aux Français de l'étranger nommée en juin 2012, alors nouvelle sénatrice socialiste depuis 2011 et ancienne conseillère des Français d'Irlande, le texte, énonce-t-elle, « permettra d'assurer aux Français établis hors de France une expression démocratique se rapprochant de celle qui existe sur le territoire national tout en prenant en compte les contraintes liées à l'expatriation[13] ». La réforme – qui n'est pas une réforme de l'AFE – est accompagnée par l'administration du ministère des Affaires étrangères qui, par nature peu favorable aux changements brusques, freine la volonté politique de la nouvelle majorité. Celle-ci avait pourtant précédemment envisagé la création d'une collectivité d'outre-frontière avec des compétences dédiées, mais il en fut tout autrement, officiellement pour des raisons constitutionnelles. De son côté, l'AFE,

11 www.senat.fr/seances/s200612/s20061207/s20061207005.html#int2174

12 Ouvrage commémoratif dirigé par le conseiller AFE Jean-Louis Mainguy, Beyrouth, Presses Chemaly & Chemaly.

13 La ministre déléguée auprès du ministre des Affaires étrangères en Conseil des ministres du 20 février 2013 : www.vie-publique.fr/discours/187146-conseil-des-ministres-du-20-fevrier-2013-representation-des-francais-et.

au cours des débats en septembre 2013 et dans les échanges avec le cabinet de la ministre, réclamait davantage de compétences et une articulation régionale afin que des relais soient mis en place permettant aux conseillers de travailler sur des sujets transversaux, une meilleure reconnaissance de la spécificité des élus par rapport aux représentants désignés au sein des conseils,... Ainsi, en juin 2012, le sénateur socialiste Jean-Yves Leconte avait-il rédigé une proposition de loi visant à ériger un établissement public dénommé « collectivité d'outre-frontière ». Dans l'exposé des motifs, il constate « qu'aucune attribution décisionnelle n'a véritablement été accordée à l'AFE depuis le commencement des travaux de réforme en 2003. Ses attributions consultatives ont seulement été précisées ». La loi de 2004 n'avait, comme nous le précisons plus haut, de ce point de vue, aucune ambition.

En 2013, des divergences sont apparues entre le Sénat et l'Assemblée nationale saisie en première lecture. Les parlementaires regrettent que le temps manque « en raison notamment de l'engagement de la procédure accélérée [par le gouvernement], pour permettre au dialogue entre les deux assemblées d'aboutir à un accord en commission mixte paritaire ». Le texte est adopté au Sénat, après de nombreuses modifications, le 18 mars 2013 et réétudié en deuxième lecture suite à l'échec de la commission mixte paritaire du 22 mai.

La nécessité d'une réforme

Des réserves sur le projet de loi sont exprimées en séance le 25 juin 2013 par les groupes UMP/LR au Sénat, sur la méthode et le fond. Le sénateur Christophe-André Frassa constate que « la nouvelle version sortie de l'Assemblée nationale est certes meilleure que la précédente [...], mais [il] ne partage pas l'enthousiasme du rapporteur ». Selon le sénateur Christian Cointat, « si l'on veut que la représentation des Français de l'étranger ait un sens, il faut de la proximité. Les conseillers consulaires n'y suffiront pas, car ce sont des comités sans pouvoir, placés auprès du consul, qui représente certes l'autorité de la France, non la France elle-même ».
Le rapporteur au Sénat, c'est Jean-Yves Leconte[14], qui précise dans son exposé général que « les Français établis hors de France disposent désormais d'une représentation parlementaire complète [nb. avec la création des députés des Français de l'étranger] qui oblige nécessairement à réformer la représentation institutionnelle spécifique des Français vivant à l'étranger, rôle tenu jusqu'à présent exclusivement par l'Assemblée des Français de l'étranger ». Une réforme s'imposait donc. Par la loi, elle ne pouvait avoir pour ambition de régler toutes les situations locales « au risque d'être trop prescriptive », selon la ministre déléguée. Le rapporteur remarque que le projet de loi laisse « une place importante au pouvoir réglementaire en particulier pour l'organisation et le fonctionnement des conseils consulaires ». Il veut sans doute dire « trop importante »... Ce fut déjà le décret du 18 février 2014[15].

14 « Projet de de loi relatif à la représentation des Français établis hors de France », Sénat : www.senat.fr/rap/l12-686/l12-6865.html.
15 www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000028621562.

L'élection consulaire

Après discussions, l'Assemblée nationale « a créé les conditions d'un processus électoral intégré » (selon le rapporteur) qui conduit à l'élection des conseillers dans un délai court : d'abord l'élection des conseillers consulaires, puis l'élection des conseillers à l'AFE un mois plus tard. Ainsi, le double degré d'élection, critiqué par les sénateurs, s'il n'est pas remis en cause, se trouve intégré dans un processus électoral rapide. La légitimité des conseillers à l'AFE est garantie, même par le recours au suffrage universel indirect. L'AFE risque cependant au départ l'appellation de « Haut Conseil des Français de l'étranger », vite rejetée.

La loi de 2013 a marqué la politisation de la représentation non parlementaire des Français de l'étranger : les associations d'utilité publique peuvent apporter leur soutien aux candidats, mais ce sont les partis qui constituent la plupart du temps les listes, si le contexte local le permet et si l'affichage politique est revendiqué. En 2021, davantage de listes concourent au suffrage. Certaines préfèrent se réclamer de l'apolitisme et de l'indépendance « de toute contrainte partisane ». C'est leur droit, mais comment ces élus peuvent-ils ensuite faire leur choix pour les élections sénatoriales ? La question reste posée.
Calquée sur les autres élections politiques, mais beaucoup plus « confidentielle », l'élection des conseillers consulaires se déroule tous les six ans au suffrage universel direct dans chaque circonscription électorale. Elle est organisée par le ministère des Affaires étrangères et les consulats.
Les modalités de vote sont nombreuses puisqu'outre le vote personnel à l'urne ou par procuration, il a été possible dès 1982 de voter par correspondance, sous double pli fermé et, ultérieurement, à partir de 2014, par Internet. Ces deux dernières modalités sont dérogatoires du droit commun électoral (« mais pour les Français de l'étranger… »).
Le vote par correspondance a été supprimé en raison de son coût et des failles qui le caractérisaient (délais postaux intenables, collectes abusives de votes avec dépôt en masse sans contrôles dans les consulats, etc.). Notons que le vote par correspondance reste prévu pour le scrutin législatif, ce qui est une gageure pour une élection à deux tours. Il devient résiduel et son usage n'est d'ailleurs pas encouragé par les postes, ou *vice versa*.
Le vote en ligne – également autorisé pour l'élection législative hors de France – est aujourd'hui le mode de vote le plus simple du fait de l'éloignement des électeurs des urnes. Il est soumis à des conditions techniques strictement contrôlées, négociées avec des prestataires, et suivi par un bureau de vote électronique, composé de représentants de l'administration et des élus, mais beaucoup d'électeurs rencontrent des difficultés techniques. Si une plateforme d'assistance est prévue, le vote en ligne ne met pas à l'abri d'incidents[16] qui peuvent mener jusqu'à l'annulation. Il fait l'objet de réserves, sinon de suspicion, de la part du ministère de l'Intérieur, voire du Conseil constitutionnel, dans l'état actuel des textes ; et des blocages culturels peut-être ? Lors d'élections partielles, le vote électronique est souvent inapplicable d'un point de vue contractuel, et cela est incohérent. Ainsi la participation culmine-t-elle à 3 % aux élections consulaires partielles de Montréal du 22 octobre 2022[17]. Il est profondément regrettable que le droit électoral n'ait que peu évolué dans les dernières années en France pour s'adapter aux nouvelles

16 Annulation des élections des députés des 2e et 9e circonscriptions des Français établis hors de France par le Conseil constitutionnel en janvier 2023 : www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/le-conseil-constitutionnel-annule-en-raison-des-dysfonctionnements-intervenus-lors-du-vote.

17 https://montreal.consulfrance.org/Resultats-de-l-election-des-conseillers-des-Francais-de-l-etranger.

réalités et prendre en compte les avancées techniques. Avec le vote électronique, la participation à l'élection consulaire reste en général modeste, autour de 15 % ou 20 %, ce qui prouve qu'il n'est pas tant utile de prévoir des dispositifs que de parler davantage de ce mandat pour mieux le considérer.

Ces taux de participation nuisent à la légitimité des élus, par rapport à leur représentativité vis-à-vis du corps électoral et de l'administration. Notons que l'inscription au registre consulaire n'étant pas obligatoire et distincte de l'inscription sur les listes électorales consulaires, beaucoup de compatriotes échappent aux statistiques, négligent ou ignorent ces simples formalités, ce qui entretient une sous-dotation en personnels dans nos consulats et maintient les listes électorales consulaires (LEC) en deçà d'un potentiel plus important[18], avec par voie de conséquence un nombre de conseillers calculé sur une base étroite. Rappelons de même que les premiers députés des Français de l'étranger élus en 2012 ont été aussi regardés de haut par leurs collègues de France élus avec trois ou quatre fois plus de voix qu'eux, mais c'était aussi, il est vrai, parce que les 11 sièges ont été créés par un redécoupage des circonscriptions de métropole. Enfin, les dépenses de campagne de l'élection consulaire se font sans contrôle des comptes, ce qui est aussi justement critiqué.

Quatre avancées sont présentées **:** la création d'élus de proximité, la création d'un double degré de représentation, l'élection du président de l'Assemblée des Français de l'étranger par et parmi ses membres, et enfin l'élargissement du collège électoral sénatorial.

2. L'ambition de la proximité

La loi du 22 juillet 2013[19] a créé les conseils consulaires dans lesquels siègent désormais les conseillers consulaires (conseillers des Français de l'étranger, CFdE, selon l'appellation nouvelle du décret du 31 mai 2021[20]). Elle revendique de favoriser l'expression d'une démocratie de proximité. Cette ambition inspire la réforme. Il s'agit de « favoriser le développement de la démocratie de proximité », selon l'exposé des motifs.
Le nombre d'élus est augmenté, passant de 155 à 443, dans 130 nouvelles circonscriptions, au lieu de 52, pour un corps électoral total de 1 611 054 inscrits. Ce quasi-triplement du nombre d'élus et leur rattachement à un territoire par définition moins étendu que dans le système précédent sont une réelle avancée, d'abord en termes de renouvellement et ensuite en termes de collégialité et de proximité, même si cette dernière notion est à relativiser à l'échelle d'une circonscription géographiquement vaste, ce que des rapports dénonceront ultérieurement.

Antérieurement, certaines circonscriptions pouvaient regrouper une dizaine de pays, avec autant de systèmes juridiques et politiques, de postes diplomatiques et consulaires,

18 Par exemple : le poste consulaire de Berlin recense en 2022 environ 14 300 Français dans la seule ville-État de Berlin, tandis que les statistiques officielles berlinoises indiquent que 30 000 Français (et Franco-Allemands) y résident, données fiables puisque l'enregistrement personnel est obligatoire en Allemagne.

19 www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027734839/.

20 www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043567271.

d'autres au contraire une partie isolée d'un seul pays, un archipel. La planète n'est pas un regroupement exigu de cantons. Ce sont généralement de 2 à 9 conseillers qui forment le conseil consulaire. Quelques circonscriptions composées parfois de quelques pays, avec peu de Français enregistrés, conservent un conseiller. Le relationnel avec le(s) poste(s) est forcément très différent. Des écarts demeurent : le Luxembourg, d'une superficie de 2 586 km² (équivalente à celle du département du Rhône), forme à lui seul une circonscription consulaire avec 5 conseillers (pour 31 325 Français), l'Australie, d'une superficie de 7 688 000 km², de même, avec 5 conseillers (pour 21 233 Français)[21]. Beaucoup d'élus vivent dans les chefs-lieux, souvent les plus grandes villes où sont établis de nombreux compatriotes, ce qui crée une centralité, renforcée par la présence de l'administration diplomatique et consulaire. Ceux qui, Français ou leurs élus, en sont éloignés et sur d'immenses territoires, peuvent donc ressentir un isolement notoire. Les élus font dans la mesure du possible des déplacements en circonscription pour rendre visite aux communautés françaises, siègent parfois dans plusieurs conseils consulaires de leur circonscription quand celle-ci compte plusieurs pays. Malgré l'amélioration que constituent la création de 130 circonscriptions et le triplement du nombre des élus, un maillage plus serré reste donc encore à construire entre conseillers, au moins entre ceux qui sont proches politiquement.

3. Les conseillers des Français de l'étranger

3.1. Les conditions d'exercice du mandat

Les indemnités : principe et perspectives

La réforme a été conduite « à coûts constants », selon les préconisations gouvernementales en matière budgétaire. Les conditions d'exercice sont précaires, ce mandat n'est pas rémunéré, il est bénévole. Le statut des conseillers change peu par rapport au dispositif précédent. On entend au sens de bénévole que ce mandat, s'il est doté d'une grille indemnitaire destinée à couvrir les frais et assimilée aux indemnités des conseillers municipaux d'une ville de moins de 100 000 habitants (228,09 euros/mois, majorés au titre de l'expatriation, non indexés, défiscalisés) dans le décret 2014, n'implique aucune cotisation sociale et n'ouvre aucun droit à la retraite, que l'assurance doit être contractée individuellement, qu'aucun congé professionnel n'est censé être accordé de droit par l'employeur à l'élu, qu'aucune compensation pour reconnaissante du bénévolat n'existe. Indépendamment de la question financière, chaque conseiller consulaire détermine le dimensionnement qu'il donne à son mandat, en fonction de son engagement personnel et, accessoirement, des soutiens associatifs et politiques dont il dispose.

21 « La circonscription consulaire de Sydney est composée de toute l'Australie, de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, de la République des Fidji, de la République des Kiribati, de Nauru, de Tonga et des Tuvalu. » : https://au.ambafrance.org/Circonscription-consulaire-de-Sydney-6747.

Toujours est-il que les indemnités semestrielles destinées à couvrir les charges des élus consulaires ont été réduites en 2014 dans le cadre de la maîtrise de la dépense publique puisque ces derniers triplaient en nombre. Cela a été mal vécu par les élus sortants bien sûr. Rogner sur des indemnités forfaitaires des élus se justifie uniquement dans le cadre de la proximité qui devait conduire à la réduction *de facto* des frais de déplacement des conseillers consulaires. Rapportée à la simple géographie des circonscriptions, la hauteur de l'indemnité semble parfois manquer de logique (1 806 euros au Luxembourg, 2 472 euros en Australie). Le versement d'un crédit informatique d'installation en début de mandat avait été envisagé, mais il n'a pas été mis en œuvre. Précisons que le dispositif antérieur péchait dans l'excès inverse avec, à partir de 2006, une indemnité mensuelle de 1 000 euros, augmentée d'une prise en charge de frais pour chaque session plénière de l'AFE. Des indemnités complémentaires étaient en outre prévues pour les membres des bureaux pléthoriques des commissions de l'AFE. C'est le sénateur Del Picchia qui avait obtenu ces indemnités. L'enveloppe semestrielle permettait aux conseillers de couvrir leurs frais sans qu'ils aient à rendre compte ensuite de leur utilisation à l'administration. L'enveloppe était plus garnie et les contrôles inexistants !

Aujourd'hui, une réévaluation des indemnités des CFdE pour faire face au renchérissement du coût de la vie pour les frais de déplacement en circonscription semblerait en discussion mais, à supposer qu'elle se fasse par un nouveau décret redéfinissant également le cadre d'exercice du mandat, elle suppose au préalable un arbitrage budgétaire interministériel. Les frais de déplacement pour les réunions « convoquées », donc pour les seules réunions du conseil, sont couverts par l'indemnité, et encore, de façon forfaitaire donc peut-être sans prise en compte des frais réels des élus éloignés (avec une règle corrective des 60 % tout de même, art. 21 décret 2014), mais pas pour les autres réunions en circonscription, par exemple pour assister aux conseils d'établissement dans les écoles françaises de la circonscription, dont sont membres les conseillers, avec voix consultative. C'est pour les réunions du Conseil consulaire *stricto sensu* que les conseillers font le déplacement au consulat et, selon les textes (chapitre 1er du décret), ce sont les seules obligations du mandat et les seuls déplacements pris en charge.
Pour ce qui concerne l'AFE, la hausse des prix des transports et de l'hôtellerie à Paris souligne l'inadéquation du dispositif actuel de « remboursement des frais de déplacement et de séjour », malgré un ajustement en 2019[22]. Ces coûts prohibitifs menacent directement la participation des conseillers, surtout ceux venant de très loin qui sont tributaires de l'avion et, de plus, les remboursements sont différés. Le bénévolat a un prix !
Le Conseil économique, social et environnemental, certes agissant sur le territoire national, est autrement mieux considéré, mais il a le rang d'une autorité constitutionnelle. En 2023, le budget du CESE est de 46,8 millions d'euros[23]. Ses membres perçoivent une indemnité mensuelle brute de 3 056,40 euros. Une indemnité représentative de frais est également prévue.

Les prérogatives reconnues

Les élus tiennent bien sûr beaucoup à leurs prérogatives, à leur rang, aussi modeste soit-il et bien souvent, c'est par comparaison avec les élus de métropole qu'ils en parlent. Ce

22 www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000039164442/2019-09-30/ : arrêté corrigeant le plafond de prise en charge hôtelière à 90 euros (au lieu de 60) mais en le limitant aussi à six nuitées.
23 https://www.lecese.fr/decouvrir-cese/budget-du-cese

domaine est très différemment apprécié selon les personnes. Mais sans insister sur le côté protocolaire, rappelons que l'article 26 du décret 2014 précise que « les conseillers sont invités par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire à toute manifestation où une représentation de la communauté française paraît nécessaire. [...] lorsque des Français de leur circonscription y sont invités [...] ». Cette formulation laisse beaucoup d'opportunités de choix au chef de poste. Si des conseillers élus estiment dans ces circonstances qu'ils doivent être invités, et qu'ils ne l'ont pas été, cela arrive aussi parfois trop tard. Une protestation peut valoir pour l'avenir si le dialogue permet de se comprendre et d'expliquer le choix, les oublis ou les manquements au protocole…, choix, oublis ou manquements qui seront pudiquement admis, avec une once de commisération. Le ministre des Affaires étrangères avait eu en 2008 besoin de rappeler à ces ambassadeurs que les festivités du 14-Juillet ne sont pas les seules occasions d'inviter les élus et les Français. « Quand l'ambassadeur effectue un déplacement dans leur circonscription consulaire, ils [les conseillers] ne sont pas toujours informés et invités », déplorent beaucoup, cependant leur présence réelle sur le terrain est quand même compliquée, pour des raisons d'agenda, de temps disponible et de coûts.
La visibilité des conseillers élus se fait également par le port d'un insigne. L'article 27 décret 2014 dispose que les conseillers sont autorisés à « porter un insigne [...], de faire usage d'un timbre dans leurs communications [...]. Cet insigne et ce timbre prennent la forme d'une cocarde tricolore [...], à l'exclusion de tout autre signe réservé à une autorité publique, et encore, sous contrôle de l'ambassadeur si les "circonstances locales" » l'exigent (art. 28).

Le droit à la formation

Le droit à la formation, à l'origine prévu à l'article 24 du décret de 2014, a trouvé son expression dans la loi du 27 décembre 2019 modifiant la loi de 2013. Mais ce droit doit encore trouver sa concrétisation, auprès des postes diplomatiques ou d'organismes extérieurs reconnus sur tous les sujets possibles, y compris pour la formation en ligne et/ou par grandes régions et circonscriptions. Des séances d'information ont eu lieu pour les membres de l'AFE dans la mandature 2014-2021, elles étaient inaccessibles pour l'ensemble des conseillers consulaires et, sur le fond, assez superficielles. Un pas doit être fait pour améliorer ces formations, et un autre franchi vers une reconnaissance et une valorisation des acquis de l'expérience pour les élus qui s'investissent des années bénévolement au service de leurs compatriotes. Ce serait une vraie réforme ! Les formations proposées par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à ses personnels sont théoriquement ouvertes aux élus. Les dispositifs français de formation continue existent, ils ne sont pas activés, pas plus que les diverses fondations ou corps de l'État dont l'expertise pourrait être mise à profit. L'avancée démocratique de 2014 ayant permis l'élection de personnes plus jeunes et donc dans la vie active, cela doit être considéré dans l'intérêt même de la fonction.

Le temps disponible

Ce qui est plus préoccupant est le fait que certains élus salariés doivent prendre des jours de congé (payés ?) pour exercer leur mandat, notamment pour siéger à l'AFE, deux semaines par an, alors que certains parmi eux ont des charges de famille lourdes et doivent jongler avec des solutions de garde. C'est une situation assez critique socialement qui mériterait pour le moins des adaptations, d'autant que, dans des pays d'accueil, lesdits congés payés peuvent être parcimonieux. D'autres conseillers travaillent à leur compte et

ne perçoivent pas de revenus quand ils consacrent du temps à leur mandat. Ce genre de difficultés pèse donc sur l'exercice du mandat et peut constituer rapidement une limite pour les élus qui choisissent alors de démissionner par manque de temps, eu égard à leurs charges professionnelles et familiales. Mais comment procéder pour rendre compatibles vie professionnelle et mandat puisque ce mandat n'est pas reconnu par les autorités des pays d'accueil ? Pour beaucoup, c'est l'engagement associatif ou politique qui leur permet de consacrer du temps bénévole au mandat. Il faut pouvoir se le permettre financièrement aussi. Pourtant, la loi du 22 juin 2020[24] a modifié la loi de 2013 et précisé la nécessité d'accorder des facilités aux conseillers des Français de l'étranger pour leur permettre de concilier profession et mandat. Les dispositions restent, pour la plupart des élus, sans effet puisqu'elles se limitent aux employés de droit français.

Le périmètre du mandat et les compétences des conseillers

Représenter

Selon les textes, rappellent certains conseillers expérimentés, le mandat se limite à représenter nos compatriotes dans les conseils consulaires pour y exprimer des avis. Mais pour beaucoup d'élus, qui en font plus, le périmètre du mandat reste insuffisamment défini par les décrets 2014 et 2021 et nécessiterait des précisions par circulaire, notamment sur les relations avec les postes, l'administration centrale et également sur la représentativité des élus. Ces élus accompagnent, conseillent, soutiennent les Français de leur circonscription, ils sont à leur service pour les aider, les orienter,... D'autres voix s'élèvent aussi pour pointer le décalage entre la réalité du mandat et le ressenti des conseillers, tel qu'ils « idéalisent leur mandat », décalage pouvant être vécu comme une frustration, ce qui se conçoit. Le mandat est exercé dans une certaine autonomie, il a ses limites.

Être informés

L'article 25 du décret de 2014 dispose que « les conseillers consulaires reçoivent des ambassadeurs et des chefs de poste consulaire toute l'information nécessaire à l'accomplissement de leur mission ». Certains postes transmettent aux conseillers élus leur organigramme, avec les contacts complets des services diplomatiques, mais là encore ce document est considéré comme ultraconfidentiel par les ambassades et n'est pas systématiquement partagé, alors même que les élus y figurent… Disposer des numéros de téléphone des chefs de service, des agents en poste peut avoir quelques avantages pour les élus, et faciliter leur travail. Sans cela, ils doivent passer par un intermédiaire pour obtenir au cas par cas des coordonnées, cet intermédiaire étant le consulat.

Veiller et proposer

Toujours dans un contexte de confidentialité, sur la sécurité, les conseillers pensent être souvent mis de côté, même si le conseil consulaire doit être informé « des risques

---

24 Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, art 4-1 : www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000042026073/2020-06-23/

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.

spécifiques [...] et du plan de sécurité » du poste (art. 5 du décret 2014). C'est un sujet sensible qui requiert discrétion. Dans les pays les plus exposés, les communautés ont intérêt à être au fait des consignes et les consulats sont organisés en conséquence.
L'article 3 est souvent invoqué par les conseillers qui souhaitent « des informations concernant l'implantation locale des entreprises françaises ou de leurs filiales et leur activité ». Beaucoup d'élus s'intéressent à l'économie et estiment que leur rôle n'est pas suffisamment mis en valeur sur ce sujet ; leur participation aux conseils économiques et conseils d'influence, aux réunions des conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF) varie selon les circonscriptions et le relationnel local.
Un conseiller témoigne : « Notre légitimité s'inscrit dans la durée alors que les agents consulaires titulaires sont pour trois ou quatre ans en poste. Nous devenons plus performants dans le règlement de certains dossiers pointus et nous avons le réseau qui permet à nos compatriotes de toujours davantage compter sur notre action[25]. Nous sommes des facilitateurs, nous l'avons bien vu lors de la pandémie… » et a *contrario* pas des intrus, même si, il est vrai, parfois les élus « facilitateurs » dérangent… Leur rôle est également d'évaluer les politiques publiques et donc le travail de l'administration.

Accepter le partage
On l'a rappelé, les compétences des conseillers restent consultatives, sauf, et encore sous réserves, pour les bourses scolaires et les décisions en matière d'aides sociales. Sur ces deux sujets, les élus peuvent se prononcer, seuls ou au même titre que d'autres membres du conseil consulaire avec voix délibérative, sur des dossiers présentés au conseil consulaire et préalablement instruits par les postes consulaires. Les Conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS) sont, en Europe, réduits à leur plus simple expression quand il n'y a aucune aide individuelle attribuée et, la tendance étant à la réduction de ces aides individuelles (personnes handicapées, personnes âgées, enfance en détresse), il n'y a guère matière à réunir le CCPAS. C'est différent hors d'Europe.

Quoi qu'il en soit, les postes gardent la main sur toutes les bases de données, les budgets, les taux appliqués, le respect des instructions ministérielles, le suivi administratif et même la gestion des flux d'information pour les élus. Les votes émis par les conseillers et autres membres délibératifs des conseils sont transmis par procès-verbal à l'administration centrale et sont soumis à contrôle. Il s'agit de propositions des conseils consulaires, qui sont donc susceptibles d'être modifiées ou infirmées. Pour les élus, la remise en cause des propositions du conseil consulaire par l'administration ministérielle, notamment quand il y a eu vote, même sous couvert d'une commission nationale, est difficilement acceptable. Beaucoup s'en plaignent car c'est justement ce qui se passe.

Le rythme et les méthodes de travail

Quatre à cinq réunions annuelles du Conseil consulaire (un conseil consulaire pour les affaires générales sur le bilan du poste, deux conseils consulaires des bourses, un conseil STAFE,…) réunissent élus, administrations et associations au chef-lieu de la circonscription. Il est possible d'enchaîner plusieurs formations (affaires sociales, bourses, emploi, sécurité,...) du conseil au cours de la même journée, ce qui limite les déplacements, mais suppose une bonne préparation et du temps. Excepté pour les conseils consulaires des

25 On entend souvent dire que les conseillers sont en quelque sorte des assistants sociaux, et que leur bénévolat arrange bien l'administration.

bourses qui ont un calendrier précis fixé par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), une planification annuelle des réunions du conseil a été demandée, notamment dans le rapport de la Commission des lois de l'AFE d'octobre 2016[26], dit rapport Bézardin, du nom du rapporteur Alexandre Bézardin, conseiller des Français d'Italie, visant les fonctions et prérogatives des conseillers. Pourtant, elle est peu pratiquée, et semble même illusoire en raison des agendas des chefs de poste diplomatique, ont-ils fait parfois observer ici ou là. Les réunions des conseils donnent lieu à un procès-verbal (art. 16 décret 2014) qui doit être transmis au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et publié sur le site du poste, expurgé des mentions d'ordre individuel. Les conseillers peuvent émettre des avis et faire des observations et corrections dans la rédaction. Il faut être attentif aux éléments rédactionnels de ce procès-verbal. Ils peuvent faire figurer un avis minoritaire s'ils sont en désaccord. Les réunions se tiennent généralement en mi-journée, ce qui peut poser problème aux élus salariés. Les administrations consulaires ne souhaitent pas siéger hors des heures de bureau, bien entendu, quoique certains conseils se déroulent les samedis dans quelques rares circonscriptions. À la base, il est évident que les postes respectent les calendriers du pays d'accueil.

3.2. L'arrivée du distanciel

La tenue des réunions de conseils en distanciel, introduite à grande échelle par la pandémie, présente certes des avantages, mais rend le travail aussi moins aisé. Et, là aussi, des batailles ont dû avoir lieu pour l'information des élus et des autres membres des instances locales, tout comme pour l'utilisation des données. L'administration a çà et là décidé, par exemple pour les bourses scolaires, que l'anonymat des dossiers devienne la règle pendant la réunion, par prudence numérique. Beaucoup se sont étonnés des imperfections techniques de l'équipement des postes, sans parler des faiblesses des réseaux Wi-Fi, etc. Des résistances sont apparues au grand jour quand les ambassades ou les consulats généraux ont dû ouvrir aux élus l'accès à certains de leurs moyens de communication sécurisés. Des situations absurdes ont été créées, aboutissant à la discussion de dossiers sans les dossiers, à des réunions uniquement par téléphone, etc. Il a fallu parlementer pour venir à bout des réticences administratives qui rendaient le travail inopérant. Ces restrictions mettaient par ailleurs en doute le respect de la confidentialité qui est de règle dans les conseils consulaires, les éléments des discussions ne devant pas sortir du cadre des réunions. Ce fut une crise de confiance.

3.3. La fragilité décisionnelle

L'exemple du STAFE

Le fonctionnement du dispositif STAFE[27] d'attribution d'aides financières aux associations des Français de l'étranger illustre actuellement cette fragilité. Ce dispositif, conçu à la hâte en 2018 pour succéder à la réserve parlementaire, connaît des soubresauts particulièrement visibles depuis la crise pandémique. L'administration a annulé une

26 www.assemblee-afe.fr/IMG/pdf/rapport_groupe_de_travail_fonctions_et_prerogatives_des_cc_et_des_c_elus_afe_-_octobre_2016_version_definitive.pdf

27 « Dispositif de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE) », France diplomatie : www.diplomatie.gouv.fr/fr/services-aux-francais/ce-que-le-consulat-peut-faire-pour-vous/dispositif-de-soutien-au-tissu-associatif-des-francais-a-l-etranger-stafe/

campagne, puis réduit le nombre de projets recevables en revoyant ou affinant unilatéralement des critères en cours de campagne, ce qui a eu pour résultat le rejet, sur deux années successives, de 50 %, puis 60 %, des demandes et la non-consommation des crédits dédiés (2 millions d'euros de budget). Il s'agissait certes de redéployer des crédits supplémentaires vers les aides Covid en cette période, mais les élus ont vu que le Stafe servait donc de variable d'ajustement. La note de cadrage transmise à la commission nationale consultative *ad hoc* laisse apparaître pour 2022 un taux de refus prévisionnel de la Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) de 50 %[28]. La commission en est informée, puis discute les préconisations du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Si cela ne ressemble pas à de la régulation budgétaire… Sur le fond, ce sont les projets de nature culturelle qui sont menacés par cette interprétation administrative. Les associations, sachant cela, peuvent être découragées de travailler à constituer un dossier. Sur le fond toujours, ce sont les propositions des conseils consulaires en formation STAFE qui ont été, pour moitié, rejetées après instruction, alors que les postes consulaires avaient pré-instruit les projets et que les élus avaient donné un avis favorable. Double désaveu ? Ce dispositif interpelle également dans son architecture, il est lourd à gérer, voire bureaucratique. La réserve parlementaire s'est ainsi transformée en réserve administrative.

L'exemple des bourses scolaires

Il y a, de la part des conseillers des Français de l'étranger, un devoir de vigilance en amont puis au cours des conseils consulaires des bourses, et en général sur les questions d'aides sociales, dont font partie les bourses scolaires. Les bourses sont régies par une instruction spécifique se référant au code de l'éducation et au décret de 2014. Elles sont attribuées sur critères sociaux et en application d'un barème, elles sont alimentées par une ligne du programme 151 du budget du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour un montant annuel d'environ 105 millions d'euros en 2021.

Les membres des Conseils consulaires des bourses (CCB) sont invités à faire remonter les informations locales aux instances nationales. Rappelons que cette compétence est d'abord partagée, puisque les élus ne sont pas seuls à avoir voix délibérative en CCB. C'est le cas également des chefs d'établissement, des personnels, des associations de parents d'élèves, de l'UFE et de Français du monde-Association démocratique des Français à l'étranger (FDM-ADFE), les voix des élus sont « noyées parmi d'autres », ce qui est pointé du doigt par le rapport Frassa-Leconte de 2015. Ces propositions exprimées collectivement en CCB sont en quelque sorte conservatoires jusqu'à confirmation administrative par l'opérateur public, AEFE, autrement dit révocables si la proposition du CCB est modifiée[29]. C'est au sein de la Commission nationale des bourses (CNB) de l'AEFE

---

28 Pour la campagne 2022, sur 242 dossiers, 122 sont proposés au rejet par l'administration, l'enveloppe prévisionnelle de 2 millions d'euros est mobilisée à hauteur 721 750 euros. Pour la campagne 2021, 928 381 euros avaient été accordés sur les 2 millions d'euros.

29 « Les bourses accordées par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger en application des dispositions du 5° de l'article L. 452-2 sont proposées par des commissions locales instituées auprès des postes diplomatiques ou consulaires et attribuées après avis d'une commission nationale instituée auprès du directeur de l'agence. » Code de l'éducation, article D531-45 : www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000020743103.

« Les bourses sont proposées par un conseil consulaire en formation "enseignement français à l'étranger-bourses scolaires" [...]. L'Agence décide de leur attribution après avis de la Commission nationale [...]. Une décision signée du directeur de l'Agence justifie sur un plan juridique des décisions individuelles prises par l''Agence après avis de la CNB [...]. » : instruction spécifique sur les bourses scolaires au bénéfice des enfants français résidant à l'étranger, art 1.1. et art.7.4.

www.aefe.fr/search/node/instruction%20specifique%20des%20bourses.

que les dossiers sont proposés pour validation ou modification. La CNB, une formation collégiale, entérine les décisions de l'AEFE sur la base des propositions faites par les conseils consulaires. La CNB revoit une infime minorité des propositions sur les quelque 25 000 demandes instruites favorablement, mais elle sera beaucoup plus réticente à modifier les propositions du CCB s'il a eu recours à un vote, hormis les corrections d'erreurs matérielles. Il reste néanmoins vrai que la mission des membres de la CNB, notamment celle des deux conseillers de l'AFE désignés pour y siéger, est, outre d'accompagner le dispositif et les travaux de la CNB, de défendre les cas particuliers dont ils sont saisis par les collègues ou les familles qui éventuellement contestent le traitement du dossier ou demandent des précisions. Cette mission est réalisable et rendue effective si lesdits membres se sont en amont enquis des cas individuels.

De ces deux exemples, on voit bien les limites des compétences décisionnelles des conseillers dans le dispositif actuel de commissions, qui portent l'adjectif qualificatif « consultatives ». Comme souvent, on suggère de comparer le dispositif de représentation des Français de l'étranger avec un conseil municipal ; précisions que ce dernier a davantage de latitude pour voter subventions et budgets, si ce n'est le contrôle de légalité du préfet. On aurait donc aussi tort de chercher des comparaisons en France pour tenter d'expliquer la représentation politique des Français de l'étranger.

3.4. Le conseil consulaire « affaires générales »

Le poste consulaire présente son bilan annuel comme le prévoit le décret 2014. C'est l'occasion pour le président du conseil de céder la parole au chef de poste, qui aborde tous les sujets de son portefeuille : titres d'identité, nationalité, état civil, aides sociales, bourses, gestion des appels et traitements du travail, assistance aux personnes en détresse, élections,... Voilà souvent des sujets insoupçonnés par nos compatriotes qui s'imaginent que les consuls se contentent de prendre des empreintes pour les passeports de 9 heures à midi et de 14 heures à 16 heures. Les chefs de service du poste diplomatique peuvent être invités pour présenter leur analyse sectorielle de l'année (sécurité, économie, affaires culturelles, journée défense et citoyenneté,…), ce qui n'est par contre pas possible dans les consulats généraux qui sont éloignés de l'ambassade. Ce rapport donne lieu, comme chaque réunion, à un procès-verbal résumant les travaux, signés par les conseillers élus (art. 16 du décret 2014). Le conseil peut émettre un avis sur ce rapport. Encore faut-il le rédiger ! Les postes assurent une partie de la publicité de leur travail par un site Internet et proposent de multiples informations au public, pour les démarches, les mises à jour réglementaires, les communautés sur place,...

3.5. Les lanceurs d'alerte

Ce mandat laisse pour seule marge aux conseillers élus l'influence qu'ils peuvent développer dans un relationnel de qualité avec leurs interlocuteurs, un *soft power* en quelque sorte. Pourtant, à la différence des diplomates, les élus peuvent s'exprimer librement (avec un devoir de réserve, art. 28 du décret 2014). Au niveau local, ils sont les « seuls représentants de l'entièreté de la communauté française là où ils sont élus », mais on conteste leur présence dans certains cercles. Ils ont un rôle de leader et de lanceurs d'alerte sur de nombreuses questions, « d'acteurs de cohésion » et peuvent inspirer leurs réseaux associatifs et politiques. Sur les questions de fiscalité et des certificats d'existence des retraités, ils sont souvent en première ligne pour conseiller et aider à trouver des

solutions. Ils peuvent porter des projets, hors du conseil consulaire, qui reste une instance de médiation policée, voire rigide, et tributaire des agendas et us des postes diplomatiques ou consulaires, comme mentionné plus haut. Ce sont les élus qui, suite à la pandémie, se mobilisent pour que les calculs des taux de base des aides sociales pour nos compatriotes en difficulté soient actualisés, les fonds mobilisés, et les élus aussi qui peuvent obtenir des avancées sur les bourses scolaires et les CCPAS. Les réglementations administratives peuvent avoir un certain degré de technicité, on s'en rend compte assez vite en début de mandat. On voit bien que « la connaissance et le respect des textes par les uns et les autres permettraient un meilleur fonctionnement, hélas, il est parfois constaté que les élus ne connaissent pas les textes. Ils se réfèrent parfois à des usages pratiqués dans les postes consulaires, ce qui entraîne erreurs et frustrations. La connaissance des règles ne permet-elle pas de les faire respecter et de se faire respecter ? », s'interroge un conseiller...

3.6. L'absence de compétence régionale

La question de la compétence régionale des conseillers membres de l'AFE a été tranchée dans le dispositif.
Mais qu'est-ce qu'une région, ou plutôt une circonscription AFE, dans le contexte de la loi de 2013 ? Prenons l'exemple de la péninsule ibérique qui forme une circonscription AFE regroupant l'Espagne, le Portugal et Andorre et 6 élus. Il y a 2 circonscriptions consulaires en Espagne. Ainsi, un conseiller AFE, élu consulaire de Barcelone, pourrait, au-delà de sa circonscription consulaire d'élection, exercer certaines attributions de son mandat à Lisbonne, en s'adressant au consulat ou en prenant des initiatives publiques dans la communauté française du Portugal. On imagine alors les besoins de concertation et de tact pour faire face aux risques d'empiétement et de confusion. Cela semble encore plus subtil pour la circonscription AFE d'Asie-Océanie avec 15 pays et 19 circonscriptions consulaires.
Les termes et l'esprit de la loi de 2013 ont donc exclu la compétence régionale au motif que celle-ci se heurte à la notion de proximité. Les 15 circonscriptions AFE (au niveau du monde) ne recouvrent pas forcément des thématiques proches, les logiques d'actions régionales semblent peu évidentes. Par ailleurs, avec quels moyens un membre de l'AFE irait-il exercer quelconque compétence ? Si une telle compétence se mettait en place, « un passeport de service, au minimum dans les circonscriptions composées de plusieurs pays » hors Union européenne serait nécessaire pour les conseillers, confie un élu.

Les critiques de 2013 sur cette absence de compétence régionale se justifient par la crainte sous-jacente que les conseillers des Français de l'étranger qui ne sont pas membres de l'AFE manqueraient d'information et de capacités d'action, qu'ils manqueraient de soutien, d'où aujourd'hui la demande de plus d'accompagnement administratif des conseillers des Français de l'étranger, puisque seuls les membres de l'AFE disposent d'un secrétariat général assuré par des personnels de la DFAE. Certains conseillers souhaitent « un organe administratif de rattachement », mais cela paraît lourd à mettre en place au niveau centralisé. Ils ont déjà les postes consulaires, et ils souhaitent en plus être « associés aux travaux des commissions » de l'AFE, par exemple, ou en étant invités par les collègues membres de l'AFE après les sessions à des échanges sur les travaux effectués. Tous ne lisent sans doute pas les comptes rendus des séances ou les rapports des commissions qui méritent contextualisation. Un rapprochement est souhaité, il implique un engagement réciproque et durable.

4. L'Assemblée des Français de l'étranger

Nonobstant la création de l'échelon de proximité incarné par les 443 conseillers, l'AFE fut maintenue, redimensionnée et réorganisée, avec 90 membres (au lieu de 155[30]), élus par et parmi les 443 conseillers consulaires eux-mêmes élus. Le mode d'élection des membres de l'AFE a fait débat en 2013 et le Sénat s'est rangé à la rédaction de l'Assemblée nationale.

L'élection du président de l'Assemblée des Français de l'étranger

Ainsi formée, l'AFE connaît quelques changements, le principal étant l'élection de son président ou de sa présidente par ses 90 membres. Ceci marque la fin de la confusion des pouvoirs des lois antérieures qui faisaient du ministre en exercice le président désigné, et toujours absent des sessions plénières hormis de la séance d'ouverture. Cette élection est aussi symbolique. C'est la première fois que le ministre a le statut d'invité. Auparavant, les secrétaires généraux de l'AFE, membres de l'administration ministérielle, siégeaient systématiquement à la tribune pour guider les vice-présidents. Désormais, seul le président, la présidente, ou ses deux vice-présidents, dirige les travaux ; cette avancée démocratique change la collégialité et le travail au sein du bureau (permanent) de l'AFE, donnant théoriquement au président ou à la présidente une légitimité déterminante, à l'intérieur dans l'application du règlement intérieur, l'organisation des séances, l'animation des débats y compris en intersessions, et à l'extérieur pour représenter l'AFE.

Le fonctionnement

L'AFE siège en deux sessions plénières annuelles à Paris[31]. Auparavant, la session durait cinq jours et demi, mais pour des raisons d'économie elle a été ramenée à cinq jours. Le travail doit donc se faire plus vite et, avec le temps, les moyens diminuent, puisque le secrétariat général assuré par des personnels de la DFAE a vu réduire ses effectifs dédiés à l'AFE. L'AFE est le seul lieu de réflexion « transversal » sur les sujets concernant les Français établis hors de France et elle fonctionne pourtant sans administrateurs pour ses commissions… Curieux pour une « assemblée » ! Elle peine toutefois à affirmer son efficacité, alors que beaucoup saluent la qualité du travail fourni pendant les sessions.
L'administration du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères conserve dans ce dispositif un poids majeur, notamment la gestion du budget couvrant les indemnités des élus, le secrétariat de l'AFE, le site Internet, et l'organisation des conditions logistiques sur place, au centre de conférences ministériel. L'administration veille à encadrer les travaux de l'AFE et documente les bases légales et réglementaires régissant le dispositif[32].

30 www.assemblee-afe.fr/historique,16.html.
31 www.assemblee-afe.fr/organisation-de-l-assemblee.html.
32 www.assemblee-afe.fr/textes-legaux-1916.html.

Fonctionnement de l'Assemblée des Français de l'étranger

Sessions plénières sur convocation et selon un ordre du jour
Bureau élu (président), 2 vice-présidents et un bureau élargi
Travail en six commissions thématiques, auditions d'experts
Rédaction de rapports, d'avis, de résolutions et de questions au gouvernement
Rendu en séance plénière, votes
Rédaction d'un *verbatim* et alimentation d'un site Internet (secrétariat général)

Le changement perceptible issu de la réforme est, d'une part, la réduction du nombre de membres de l'AFE à 90, ce qui donne des effectifs par commission assez faibles, entre 14 et 16, et, d'autre part, la suppression de la présence des parlementaires des Français de l'étranger à l'AFE. Les sénateurs et, dans une moindre mesure du fait de leur arrivée tardive dans le dispositif, les députés ne siègent plus à l'AFE. Ils avaient auparavant une présence assurée, voire invasive, dans les instances, en commission comme en plénière, se souviennent quelques anciens. Invités aujourd'hui aux séances publiques des sessions, ils n'interviennent que très peu. Les conseillers élus siègent désormais seuls, les parlementaires demeurant invités aux séances publiques, ou comme experts devant les commissions. Bien des élus réclament que les parlementaires « s'appuient sur les travaux de l'AFE pour leur travail », et il serait souhaitable de les inviter à « assister à certains travaux de commissions afin d'échanger sur les résultats de leurs actions sur les dossiers qui leur ont été confiés et que les commissions sollicitent leur soutien ». En ce sens, une résolution[33] de la Commission des lois de l'AFE du 3 octobre 2022 demande que, lors de chaque session plénière, une audition soit organisée portant sur les efforts entrepris par les parlementaires et les membres du gouvernement lors des six derniers mois. Dans quelle mesure l'AFE pourrait-elle participer à un « travail de rédaction d'amendements parlementaires » ? Cela semble difficile, mais, là aussi, des échanges et des réflexions peuvent avoir lieu. L'AFE travaille beaucoup par consensus, notamment pour la rédaction de ses résolutions en commissions. En plénière, l'objectif de chaque commission est de voir son rapport et ses textes adoptés le plus largement possible. Les débats peuvent être animés, voire politiques, entre les différents groupes, ils sont la plupart du temps sanctionnés par un vote des résolutions ou motions.

Le vote et la gestion du budget ?

Augmenter sensiblement le budget, comme le suggèrent les uns, et assurer sa pleine maîtrise par l'AFE, comme demandent les autres, ne sont pas prévus par les textes actuels. L'expérience du mandat 2014-2021 permet de s'interroger sur la réelle efficacité de la maîtrise du budget au regard « des résultats des quelques études confiées par l'AFE à des organismes-tiers, en matière d'utilisation concrète des crédits, ou de la gestion de projets et de leurs retombées », selon un ancien élu AFE. Toujours est-il que les élus AFE s'interrogent à juste titre sur ce point. Le vote du budget annuel de l'AFE (2,3 millions d'euros, PLF2023) devrait être une compétence dévolue aux membres de l'AFE, en lien

33 www.assemblee-afe.fr/IMG/pdf/rapport_cdl_37e_session_v2.pdf

avec l'ordonnateur financier du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, avec débats sur le budget prévisionnel présenté en plénière et suivi d'un vote formel.
Cela aurait pour corollaire que l'AFE prenne la main sur ses dépenses de fonctionnement (frais de sessions, équipements techniques, gestion du site web, gestion des dotations et des indemnités non dues, réserves,...) et sur les études ou missions (communication, invitations, secrétariat…) qu'elle a vocation à décider en fonction de ses besoins.
Il s'agirait pour l'AFE que les crédits affectés sur une action ou sur la prise en charge annuelle de frais supplémentaires des conseillers des Français de l'étranger soient maîtrisés avant toute régulation budgétaire. Cela induirait une réforme de rupture. Un contrôle des comptes devrait-il alors être opéré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ?
L'AFE aurait-elle la capacité politique, comptable et matérielle de gérer son budget dépensé sur deux sessions ? Peut-être devrait-elle se saisir de ces questions pour en examiner les avantages et les limites car un élargissement des compétences budgétaires de l'AFE est controversé.

Un rapprochement nécessaire

La réforme de 2013 n'est pas « la suite d'un système antérieur, et les membres de l'AFE doivent informer les CFdE de leur circonscription », selon une parlementaire. Mais alors que des observateurs extérieurs pointent parfois des « résultats médiocres au regard des travaux réalisés (à l'AFE) » par manque de soutien de l'administration, l'augmentation des interfaces et la réalisation de *reporting* par les commissions, c'est-à-dire un vrai suivi de dossiers sur un calendrier et pour partage avec les autres 353 conseillers des Français de l'étranger, auraient l'avantage de tisser du lien entre les élus, pour « travailler en intersession et certainement améliorer nos résultats ». Les CFdE pourraient-ils être associés à certains votes sur des résolutions, peut-être par consultation en ligne ? Cela paraît encore « compliqué », selon certains élus, car les CFdE sont trop éloignés des réflexions qui dépassent leur circonscription, alors que les membres de l'AFE peuvent avoir « une vision plus globale ». Dès lors, un partage est-il possible ?
Des conseillers souhaitent l'abolition des deux niveaux d'élus, la fusion des deux catégories qui sont vus comme « l'un des péchés originels de la loi de 2013 ». Par ce biais, on pourrait peut-être augmenter la présence des élus dans certaines instances consultatives au niveau national, et cela sans en modifier la gouvernance : CNB, Conseils d'administration de l'AEFE, de France Média Monde, de l'Institut français, de la Fondation des Alliances françaises, à la Commission permanente pour l'emploi et la formation professionnelle et à la Commission permanente des affaires sociales, au CESE… ? Nouveauté : un siège vient d'être créé pour un conseiller des Français de l'étranger au sein du conseil d'administration de l'AEFE, mais l'AFE a besoin de temps pour le pourvoir.
Les CFdE de certains pays qui traversent « des bouleversements politiques, une crise économique, une crise sanitaire ou des catastrophes naturelles », demandent des élus, devraient pouvoir accéder à la parole au sein de l'AFE. Il serait sans doute nécessaire de recadrer le dispositif des commissions et leurs champs de compétence, de réorganiser le temps imparti, qui est calculé avec justesse, pour permettre l'expression des CFdE pendant les sessions. Cette idée est intéressante, la pandémie a montré que des moyens de communication peuvent être déployés. Mais cette idée ne sera pas réalisée par la tenue d'une seule session annuelle à Paris pour les 443 conseillers des Français de l'étranger, comme cela est parfois demandé. Un rythme annuel et plénier ne permettra pas d'entreprendre des travaux et de suivre les thèmes d'actualité de près.

5. Premiers bilans

5.1. Des rapports sans réformes

Les sénateurs Frassa et Leconte produisent leur rapport en 2015 pour tirer « les premiers enseignements » de la loi de 2013. Venant un peu tôt, ce rapport fait un éclairage sur les avantages et déficits constatés assez rapidement lors de la mise en œuvre de la réforme Conway-Mouret (compétences, proximité, variété de situations, pistes d'amélioration,…).
De son côté, la Commission des lois de l'AFE a produit plusieurs rapports : le rapport Bézardin de 2017 dénonce le fait que « la loi du 22 juillet 2013 et le décret de 2014 n'évoquent jamais les "conseillers consulaires" en tant que tels ». Il pointe leur « inexistence juridique ».
Un second rapport en mars 2018 titre dans une première partie « une proximité en trompe-l'œil » et « les conseillers consulaires, des élus de simple témoignage ». Ce rapport, dit rapport Poznanski[34], du nom de la rapporteure, Daphna Poznanski-Benhamou, conseillère des Français d'Israël et des territoires palestiniens, s'inspirant du premier, fut axé sur des propositions d'amélioration, mais il prend soin de citer le communiqué du bureau exécutif de l'AFE, qui « après la rencontre avec le secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne, considère qu'en ce qui concerne l'échec relatif de la réforme et du dispositif mis en place, [celui-ci] est en grande partie dû à l'administration qui, lors de préparation et de l'élaboration des textes, n'a eu de cesse de raboter les prérogatives des élus, aboutissant *in fine* à des conseillers consulaires sans structure de rattachement, sans support administratif ou logistique, dont les compétences sont limitées par les textes à la seule participation aux conseils consulaires ».
Dans une résolution d'octobre 2017, l'AFE demandait au gouvernement « d'assimiler le statut des conseillers consulaires à celui des élus des collectivités territoriales », mais c'est une résolution…
Les gouvernements qui se sont succédé à partir de 2017, auxquels on reprocha de ne pas considérer suffisamment les élus territoriaux et les corps intermédiaires, voulaient profondément réformer la représentation politique et parlementaire en France. L'intention de supprimer l'AFE leur fut prêtée. Rappelons que les premiers actes législatifs et réglementaires de 2017 ont supprimé la réserve parlementaire en France (qui était aussi utilisée par les parlementaires des Français de l'étranger) et réduit les budgets de l'administration consulaire et de l'AFE. Cependant, il n'en fut rien et les projets de réforme institutionnelle [35] de 2018 (proportionnelle, réduction de 30 % du nombre de parlementaires,...) n'ont pas abouti. Est-il probable que des réformes aboutissent d'ici à la fin de la mandature 2021-2026, ou 2027 fin de la législature, alors qu'on en reparle aujourd'hui[36] ? Y a-t-il une pertinence à attendre des effets sur la représentation politique des Français de l'étranger ? Quel accueil recevront des propositions qui coûtent de l'argent ? Le groupe d'études « Statut, rôle et place des Français établis hors de France » au Sénat qui s'est constitué en 2020, sous la présidence de Ronan Le Gleut, a fait une série

34 « La représentation non parlementaire des Français établis hors de France : propositions d'amélioration », Commission des lois et des affaires consulaires, 28e session, mars 2018 : www.assemblee-afe.fr/IMG/pdf/rapport_du_groupe_de_travail_sur_la_representation_non_parlementaire_des_francais_etablis_hors_de_france_propositions_d_ameliorations.pdf/

35 www.gouvernement.fr/discours/10083-reforme-des-institutions/

36 « L'autre réforme voulue par Emmanuel Macron », Public Sénat, 6 février 2023 : www.publicsenat.fr/article/politique/institutions-l-autre-reforme-voulue-par-emmanuel-macron-235395/

d'auditions en 2022 et formule le 8 février 2023 « 20 propositions pour améliorer le statut des conseillers des Français de l'étranger et des conseillers à l'AFE[37] ».

5.2. Les dernières nouveautés

Pour la représentation non parlementaire des Français établis hors de France, les vraies questions n'ont pas été posées par la majorité actuelle qui s'est, comme d'autres avant elle, contentée d'une réforme partielle et superficielle, introduisant une mesure cosmétique et une mesure ambiguë, par la voie réglementaire, le décret de 2021[38] : celle du changement de nom des conseillers consulaires, approuvé par beaucoup. Cette nouvelle appellation de « conseillers des Français de l'étranger » est un peu longue, on aurait pu simplement ajouter l'adjectif « élu » à la dénomination précédente. Mais la crainte avérée de confusion entre consuls et conseillers, celle de penser que les conseillers sont des agents consulaires puisqu'ils en portent presque le titre, l'a emporté. Quant à la dévolution de la présidence du conseil consulaire à un élu, elle doit encore être évaluée dans toutes ses dimensions après son entrée en vigueur lors du renouvellement des conseillers au 31 mai 2021. Les avis sont partagés.

La présidence du conseil consulaire, un bond démocratique ou une ambiguïté ?

L'article 10 du décret 2014 qui fixait la compétence de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire est supprimé. Selon le nouvel article 10, « lors de la première réunion du conseil consulaire suivant l'élection, les membres élus élisent le président du conseil consulaire pour un mandat de trois ans ». La nouveauté présentée de manière lapidaire se concentre à l'article 9 : « Le conseil consulaire se réunit au moins deux fois par an sur convocation de son président, qui fixe l'ordre du jour. » Elle a fait l'objet d'une note diplomatique DFAE d'octobre 2021, dite « Guide du conseil consulaire à l'intention des élus VF-1-1 », envoyée sans en-tête ni signature, donc bien après la mise en place des nouveaux conseils consulaires élus en mai 2021. Les prérogatives du président du conseil consulaire semblent minimales. Mais il préside et fixe l'ordre du jour.
Le succès de ce changement dépendra donc de la personnalité des présidents et de la qualité des rapports avec le poste, mais il nous paraît, pour l'heure, difficile de parler d'avancée démocratique qui impliquerait un élargissement déterminant des compétences. À ce jour et d'après les textes, le président a-t-il des compétences décisionnelles, un accès aux dossiers des consulats, un droit de regard sur les budgets des postes, une capacité d'ordonnancement de dépenses d'aides sociales… ? Maîtrise-t-il l'agenda ? Il a l'initiative pour proposer l'ordre du jour, avec les conseillers, et pour inviter des personnes qualifiées (sans voix délibératives). Ces prérogatives sont à partager avec le chef de poste diplomatique et consulaire qui doit être informé et dont les propositions en la matière sont de droit. Il peut, comme les membres de l'AFE, parrainer un candidat à l'élection présidentielle. Quel progrès ! Le président peut et doit être un animateur de collégialité. Dans certaines circonscriptions avec un seul conseiller, celui-ci est donc président, ce qui ne manque pas de surprendre, il a tout intérêt à nouer un relationnel de confiance avec ses interlocuteurs.

---

37 www.senat.fr/international/groupe_detudes_statut_role_et_place_des_francais_etablis_hors_de_france.html : il s'attache au rang protocolaire, aux prérogatives du mandat, au renforcement des moyens, à l'amélioration du régime indemnitaire des conseillers, à la réaffirmation du droit à la formation,...

38 www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043567271.

Il est encore tôt pour, sur ce plan, juger du réel impact de la présidence du conseil. Les premières observations indiquent que le conseil consulaire reste un lieu assez formel et confidentiel, même si de la fluidité dans le dialogue existe souvent. Ces observations indiquent surtout qu'il y a pluralité de situations. Des conseillers acceptent avec regret que l'un d'eux, d'une tendance politique différente, mène les débats. Le rôle des élus serait renforcé, mais des présidents nouvellement élus en 2021 n'ont pu assurer immédiatement la présidence quand le représentant du poste souhaitait la conserver lors de la première séance du conseil. Des présidents se contentent d'introduire les travaux et donnent la parole au rapporteur, le consul. Des élus qui ont exercé un mandat avant la réforme – ils ont un champ de comparaison fondé sur l'expérience – ne constatent aucun changement décisif, « c'est comme avant »... Mener un « travail efficace avec le poste repose sur les compétences et l'engagement de l'élu, et l'implication des membres élus du conseil, pas sur le titre de président. En cela pas de changement ! » D'autres y sont même opposés car, déclarent-ils, « nous ne sommes pas dépositaires de l'argent public, contrairement aux maires nous ne collectons pas d'impôts, c'est typiquement une mesure démagogique et qui peut se révéler dangereuse ». L'un d'eux rappelle que « les présidents ont voix prépondérante en cas d'égalité des votes, mais que ceci n'a plus d'intérêt dans la mesure où l'administration ne vote plus… ». En outre, « un contrôle de légalité par le ministère s'avère nécessaire afin que les présidents de conseils consulaires respectent les textes », selon un parlementaire.

La suppression de la voix délibérative des chefs de poste

La suppression de la voix délibérative des chefs de poste peut en effet interpeller alors que ceux-ci restent en pleine possession des moyens administratifs et qu'ils représentent l'État. D'ailleurs, d'aucuns continuent à donner leur avis de façon persuasive. Ce choix politique récent a pu très justement irriter les diplomates, mais ce n'est pas le seul… Au chef de poste échoit ainsi le rôle de rapporteur. Dans les postes diplomatiques, la dévolution de la présidence du conseil consulaire à un élu a eu pour effet que le chef de poste, ici l'ambassadeur, ne présidant plus, n'assiste plus aux réunions (ce qui rend aussi le calendrier des réunions plus souple), parfois des consuls généraux font de même et délèguent leurs adjoints… Un autre travers parfois constaté est celui de la rétention d'information par l'administration, mais un élu de longue date rappelle avec malice qu'il a toujours fallu aller soi-même à l'information, avant la réforme de 2013 et avec elle… Sur ce point, le décret 2014 prévoit un droit à l'information du conseil consulaire.

Pour notre part, nous sommes plutôt réservés sur cette dévolution de la présidence du conseil consulaire. Nous estimons que nous ne sommes pas des co-gestionnaires des consulats et ne pouvons endosser des décisions de l'administration à l'aune de la loi de 2013. Les élus ont-ils une responsabilité juridique ou fonctionnelle dans leur mandat ? Si des évolutions viennent, peut-être permettront-elles d'avancer plus clairement vers un réel partage des compétences qui relèvent actuellement du régalien.

5.3. L'exemple antérieur de la présidence de la commission administrative

En octobre 2018 a eu lieu la présentation à l'AFE[39] du Répertoire électoral unique (REU) et de la création des « commissions de contrôle » qui ont succédé aux « commissions administratives ». Cette nouvelle réforme place « l'élu au centre du système pour plus de démocratie », selon une formule de l'administration. La commission de contrôle est présidée par le vice-président du conseil consulaire (art. 3, loi 2013), sans mission particulière jusqu'alors, mais compétent localement en application de l'arrêté du 29 août 2018[40]. Le chef de poste siège sur invitation du président, et en tant que secrétaire. Là, déjà, pour la première fois, les élus ont agi au nom de la puissance publique pour la mise à jour et en conformité des listes électorales consulaires (LEC) de leur circonscription. La commission est constituée localement de deux titulaires et deux suppléants résidant dans la circonscription, sur proposition des élus et décision de l'AFE. Ce n'est pas une formation de conseil consulaire, ses séances sont même publiques ! Voilà une tâche que les élus n'avaient pas forcément convoitée… Ils ont dû siéger, avec une obligation de résultat : constituer la commission, la convoquer deux fois par an, diriger les travaux fastidieux, valider les procès-verbaux, avec un très bon tutoriel du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Dans la continuité, et depuis 2021, la commission de contrôle est donc aujourd'hui présidée par le président du conseil consulaire. Et là encore, seul un président qui connaît les textes peut travailler efficacement. Sur le fond, il n'y a pas de différence entre la présidence du président ès qualité et celle du vice-président auparavant. Cette tâche de contrôle des LEC est également très diversement considérée par les conseillers élus : fondamentale pour certains, elle est anecdotique pour d'autres… Les textes ne disent pas si les 5 membres de cette commission ont un rôle particulier lors des scrutins électoraux. Il semblerait que non, car c'est le poste qui gère toutes les opérations et propose la constitution des bureaux de vote par exemple. Une ambiguïté demeure entre les missions des conseillers et celles des commissions de contrôle : dans quelle instance ont lieu les débats sur les dispositifs électoraux ? Qui informe qui ? Le conseil consulaire n'est-il pas le seul lieu de la légitimité démocratique ?

5.4. Le duo administration/conseillers

On le voit dans les présents développements, une grande partie de la qualité du travail effectué pour nos compatriotes, sinon des enjeux et des opportunités d'amélioration, porte sur les relations entre administration et élus. C'est aussi parce que la réforme de 2013, jugée « ambiguë » sur ce point, laisse une place considérable au pouvoir réglementaire, comme souligné par les sénateurs en 2013, et que ledit pouvoir réglementaire, l'exécutif, a plutôt tendance à réguler, à modérer, à surseoir qu'à partager ses compétences.

39 www.assemblee-afe.fr/reforme-des-commissions-administratives.html.

40 www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037373104.

L’application des textes

Dès lors, l’application des textes (d’application !) est garante des bonnes relations entre administration et élus. Des exemples de malentendus existent (chaque conseiller pourrait assurément en dresser une liste), certaines rancœurs également. Les textes de référence sont, hélas, parfois méconnus des élus comme de l’administration consulaire. Ils sont peu précis ou sont réinterprétés par l’administration, ce qui crée des dysfonctionnements, comme l’indique l’exemple des restrictions d’accès (en ligne) aux dossiers pendant la pandémie pour les bourses et pour le STAFE, qui ont constitué des pics de mécontentement en 2020, 2021 et 2022.

Les prérogatives et les devoirs respectés

La suppression de la voix délibérative du consul, comme conséquence de la dévolution de la présidence du conseil à un élu, a créé un malaise dans certains postes sans apporter de solutions coordonnées. Elle est surprenante dans le contexte administratif actuel. Les conseillers pensent alors être investis d’une mission prédominante, se retrouvant seuls avec le droit de vote. Cela interroge sur la marge d’action des uns et des autres. Mais les élus ont également des devoirs, le premier étant d’entretenir un dialogue respectueux avec les autorités diplomatiques et consulaires. Les conseillers ont, de plus, un devoir de réserve vis-à-vis du pays d’accueil et ne peuvent prendre d’initiatives qui pourraient interférer avec celles des postes (art. 28 décret 2014). Cela vaut d’autant plus pour la présidence du conseil. Il n’a pas été institué de gouvernement à deux têtes dans nos circonscriptions. À ce jour, nous manquons de retours d’expériences vraiment concordants pour les 130 circonscriptions consulaires. Il est plus que nécessaire pour les autorités diplomatiques et consulaires, d’une part, et les conseillers élus, d’autre part, d’entretenir un dialogue respectueux et régulier alors que leurs statuts et agendas diffèrent et que leurs missions sont dissemblables.

L’occasion des réunions consulaires

Ces réunions peuvent avoir lieu chaque année, par pays, et rassemblent autour de l’ambassadeur tous les consuls et consuls généraux, les consuls honoraires et les chefs de service sur une journée. Elles ont pour objet de faire le point sur la politique du poste et de présenter des nouveautés touchant l’administration des Français de l’étranger. Les conseillers élus du pays sont invités, en général en fin de réunion, pour une séquence de partage d’information et de discussion. Leurs frais devraient être pris en charge, les distances étant grandes, ces frais rentreraient la plupart du temps dans le calcul des 60 % (art. 21 décret 2014). Des marges d’amélioration existent : plus grande amplitude de la réunion, ordre du jour détaillé, réunion préparatoire, suivi... Ce serait une bonne piste pour que le dialogue permanent avec l’administration trouve une expression commune, surtout dans les pays où coexistent plusieurs circonscriptions consulaires.

5.5. Les souhaits

Les élus des Français de l’étranger, alors que leur mandat est consultatif, souhaitent et réclament davantage de compétences :
– ils souhaitent être associés à l’instruction des subventions FLAM (français langue maternelle), comme pour le STAFE ;

– ils souhaitent être invités aux conseils d'administration des établissements scolaires (conventionnés, partenaires, « mais cela relève d'abord de l'AEFE et de ses conventions », précise un élu), de l'Institut français et des Alliances françaises de leur circonscription… ;
– ils souhaitent être consultés au préalable pour toutes les décisions touchant directement les communautés françaises (aides sociales, projets d'établissements scolaires, choix des consuls honoraires,...) ;
– ils souhaitent, nonobstant l'absence de compétence régionale, pouvoir tenir des réunions communes à plusieurs conseils consulaires représentant plusieurs circonscriptions d'un même pays ou d'une même zone pour travailler sur des thèmes transversaux communs ;
– ils souhaitent davantage de moyens financiers et avoir accès aux budgets.

Ces quelques demandes, souvent formulées, ne sont pas actuellement à l'ordre du jour d'une évolution réglementaire, selon nos présentes informations. Elles impliquent toutes un changement des textes régissant le dispositif, accessoirement un effort budgétaire, puis une mise en commun des connaissances. Elles supposent de surcroît du travail supplémentaire pour les élus. Quel temps peuvent-ils donner ? Que se passera-t-il demain si des propositions émergent ? Une consultation sera-t-elle mise en place au préalable ? Les bonnes pratiques l'emporteront-elles ?

6. Le talon d'Achille du collège électoral de l'élection sénatoriale

La loi de 2013 a renforcé la représentativité du collège sénatorial en le triplant. C'était un des objectifs et une avancée démocratique indispensable.
Ce collège est composé de 443 conseillers des Français de l'étranger, 68 délégués consulaires (qui sont les suivants de listes des conseillers des Français de l'étranger élus au prorata pour corriger les écarts de population entre les circonscriptions), 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France et 11 députés représentant les Français de l'étranger, soit environ 533 électeurs, pour le renouvellement de 6 mandats de sénateurs tous les trois ans. Jusqu'aux élections sénatoriales de 2011, les conseillers AFE et parlementaires, c'est-à-dire environ 180 grands électeurs, élisaient tous les trois ans, 4, puis 6 sénateurs, renouvelant par tiers, puis par moitié les 12 sièges de sénateurs des Français établis hors de France. Il ne fallait alors, selon les quotients, que 24 ou 25 voix pour être élu au Sénat. Il ne semblait plus tenable de rester aligné sur Saint-Pierre-et-Miquelon ! La République conserve assurément quelques curiosités historiques.
Alors que les compétences des conseillers demeurent consultatives, les voilà, aux côtés des parlementaires et des délégués, dans leur seule décision libre et indépendante de l'administration, arbitres de l'attribution de 12 sièges au Sénat, responsables d'un choix politique. Les modalités de vote sont multiples : le vote à l'urne, à Paris, en septembre, le vote par procuration et le vote anticipé sous double pli sécurisé auprès du poste diplomatique ou consulaire (avec acheminement par courrier sécurisé) sont possibles. L'élection, comme pour celle des sénateurs des grands départements de métropole et des DOM-TOM, se tient au scrutin de liste proportionnel à un tour.

Ces 12 sénateurs représentant les Français de l'étranger intègrent dans leurs travaux tous les sujets portés par le Sénat, en tout premier lieu le vote des lois et le contrôle budgétaire, mais ils sont davantage vus comme les porte-parole des Français de l'étranger.

Du corps électoral et de l'utilité des délégués

Sur la foi des progrès réalisés en 2013 par le triplement du collège électoral sénatorial, pouvons-nous nous satisfaire du dispositif actuel avec 533 grands électeurs sénatoriaux ? En comparant avec d'autres collectivités territoriales – pour un nombre de sièges équivalent ou inférieur –, on distingue encore un écart marquant. Si le nombre de conseillers a triplé, la hausse du collège a été en outre aidée par l'instauration (toujours par la loi de 2013) de délégués dans les circonscriptions avec les plus fortes communautés françaises selon la règle « d'un délégué consulaire pour 10 000 inscrits au registre des Français établis hors de France en sus de 10 000 ». Cette règle permet actuellement de compter 68 grands électeurs supplémentaires.
Une réflexion sur la représentativité de nos parlementaires de la chambre haute pourrait nourrir un débat utile sur nos institutions, et notamment celles dédiées aux Français établis hors de France. Il s'agirait donc d'élargir encore la base électorale et d'accroître la légitimité de sénateurs, dont l'élection actuelle peut être assurée par 50 ou 55 voix de grands électeurs, dont les conseillers, élus eux-mêmes, souvent avec moins de 20 % des électeurs inscrits dans leur circonscription consulaire. Si on s'alignait sur le dispositif applicable à Paris, comparaison la plus prudente, il faudrait ainsi quadrupler le nombre de grands électeurs pour se rapprocher d'un quotient de 180. Or ne faut-il donc pas augmenter ce collège pour démocratiser davantage l'élection sénatoriale ?

Tableau comparatif des grands électeurs sénatoriaux[41]

« Départements »	PARIS	RHÔNE	BOUCHES-DU-RHÔNE	FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER
Nombre d'habitants	2,1 millions	1,9 million	2 millions	1,7 million
Nombre de sièges	12	7	8	12
Grands électeurs	2 972	3 435	3 588	534
Quotient (variable quelque peu, selon nombre de listes, voix exprimées)	248	491	449	89

Augmenter le nombre de délégués ?

Si une loi ordinaire permet de modifier le nombre de délégués fixé par celle de juillet 2013, ne pourrait-on pas abaisser les seuils actuellement « d'un délégué consulaire pour 10 000 inscrits, en sus de 10 000 » à 4 000 ou 3 000 à partir de 1 000 inscrits par exemple ? Pour 1,6 million d'inscrits, on obtiendrait ainsi 400 ou 530 délégués, au lieu de 68. Les

41 www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-senatoriales-2017/Elections-senatoriales-2017-Dossier-de-presse/Annexe-1-Nombre-de-grands-electeurs-par-departements-et-collectivites
https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-senatoriales-20202

circonscriptions avec 1 000 inscrits auraient un délégué, et ainsi de suite par tranche de 4 000 ou de 3 000. Le collège passerait à environ 865 ou 995.
C'est une première piste assez facile à mettre en œuvre – sans aucun coût budgétaire – par recours aux suivants de listes des conseillers des Français de l'étranger élus, au prorata des résultats. Cette « extension aux suivants de liste » est une idée qui revient dans les discussions. Serait-il encore possible de constituer des listes pour les élections consulaires avec 5, 10 ou 20 candidats supplémentaires ? Il serait utile de prévoir un frein à partir de 30 000 ou 40 000 inscrits et d'attribuer un délégué supplémentaire par tranche de 10 000. Des solutions techniques doivent exister ou peuvent être trouvées. Il faudrait, en outre, systématiser le vote anticipé auprès du poste diplomatique ou consulaire, une solution locale donc pratique, encore que cette modalité de vote reste dérogatoire et soit regardée avec curiosité par le législateur.

Adopter un modèle métropolitain ?

L'existence des délégués est différemment appréciée, on entend également qu'il faudrait les supprimer, ou qu'ils soient aussi pleinement des conseillers ou encore les rebaptiser « grands électeurs sénatoriaux ou consulaires »... Des conseillers estiment qu'on devrait se rapprocher des modes de désignation des grands électeurs, tels qu'ils existent dans les départements concernant les grandes villes en France, en supprimant les délégués et donc en laissant aux CFdE le soin « de nommer des grands électeurs » avant chaque élection sénatoriale au prorata des résultats des élections consulaires. Si on retenait pour cette deuxième option, plus radicale, l'attribution d'un grand électeur pour 1 000 inscrits jusqu'à 20 000 ou 30 000 inscrits, par exemple, puis un grand électeur pour 10 000 inscrits au-delà, le collège sénatorial attendrait les 1 500. La Suisse aurait environ 35 grands électeurs supplémentaires, la Belgique, 28, mais ceux-ci ne seraient plus forcément des colistiers. Les équilibres politiques devraient rester inchangés, mais on élargirait le corps électoral qui, étant plus nombreux, serait donc plus divers.

En attendant, et pour rester dans le cadre de la loi de 2013, il apparaît qu'il conviendrait de préciser par décret le « statut » des délégués, pour éviter les abus, alors que comme le soulignent les sénateurs Frassa et Leconte dans leur rapport[42], des « confusions » existent. De fait et de droit, l'unique mission des délégués est de participer au scrutin sénatorial tous les trois ans. Ils n'ont aucun rôle protocolaire, aucun mandat d'élu, aucune attribution politique.

7. Les représentations politiques d'autres Européens de l'étranger

Cette étude sur la représentation des Français de l'étranger montre la richesse de ce dispositif : existant depuis longtemps, il a adopté des formats différents, subi de nombreuses réformes, quelque peu modifié le champ de compétences des divers élus et instances de représentation. Ces caractéristiques font de la France un pays unique dans

42 Rapport d'information n°481, 2014-2015, commission des lois du Sénat, Frassa-Leconte.

l'importance que l'État donne à ses compatriotes établis hors du territoire national. C'est d'autant plus notable qu'au niveau mondial une minorité de pays a mis en place un système d'élus des communautés expatriées : la Croatie, l'Italie, le Portugal, l'Espagne, la Roumanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, le Burkina Faso, la Colombie, l'Équateur... Toutefois, les situations sont loin d'être similaires : elles dépendent de l'organisation politique en vigueur dans le pays, du modèle politique plus ou moins démocratique, du système parlementaire, de l'importance de la « diaspora » et de ses caractéristiques,...
Le panorama est varié, car la temporalité est différente entre les pays, qui réfléchissent à la possibilité d'accorder le droit de vote à leurs ressortissants établis à l'étranger aux élections nationales, quand d'autres qui ont des représentants de ces communautés envisagent de donner le droit de vote aux étrangers installés dans le pays. En Europe, il existe la possibilité, depuis la signature du traité de Maastricht en 1992, pour les citoyens de l'Union européenne résidant dans un autre pays membre que leur pays d'origine de voter et de présenter leur candidature aux élections municipales et européennes dans les mêmes conditions que les nationaux.
Dans ce cadre, la France apparaît comme le pays le plus avancé dans l'organisation de la représentation de ses communautés de l'étranger, grâce probablement à la puissance de son administration (pour ne pas dire son jacobinisme), à la taille du réseau diplomatique, à sa tradition institutionnelle, à son système parlementaire bicaméral, voire à la passion des Français pour la politique. Elle pourrait d'ailleurs se saisir de cet avantage pour inciter d'autres pays à l'imiter, comme le suggérait Louis Joxe. Osons alors paraphraser son « conscrit » André Malraux en disant que « le XXI^{e} siècle sera mobile ou ne sera pas », tant il apparaît certain que les populations vont continuer à se déplacer au-delà des frontières de leur pays, ce qui va de l'exil forcé de dizaines de millions d'êtres humains aux expatriés de la mondialisation heureuse. La constitution de communautés étrangères se poursuit mais change de visage : au-delà des regroupements traditionnels entre pairs, on constate que ces groupes deviennent des acteurs politiques et économiques incontournables. Il est temps d'ailleurs que la diplomatie se saisisse de ces sujets : l'appartenance des citoyens établis hors des frontières à la communauté nationale, l'augmentation du nombre de binationaux, les caractéristiques des flux de personnes, de biens et de services dans ce contexte précisément, comme ces Français d'origine étrangère qui participent de la vie du pays de leurs parents par exemple. Les pays cités précédemment ne s'y sont pas trompés en accordant des droits électoraux à leur communauté. En ce sens, l'Union européenne pourrait être le cadre idéal pour une proposition de représentation entre États membres, qui consoliderait la citoyenneté en faisant des citoyens européens vivant hors de leur pays d'origine un pilier supplémentaire pour nos démocraties.

Conclusion

Nous espérons que la lecture de cette étude vous aura apporté des informations utiles et claires sur les dispositifs de représentation politique des Français établis hors de France et les différents contextes qui les ont accompagnés. L'histoire se poursuit bien évidemment, avec assurément un jour de nouvelles avancées. Ces avancées, fortement souhaitées par beaucoup de personnes engagées dans la vie politique de notre pays, au premier rang desquelles nous comptons les conseillers et conseillères des Français et Françaises de l'étranger, donneront sans doute lieu à de nombreux et riches échanges, comme nos

instances et institutions en ont le secret dans les méandres de leurs forums. Il sera probablement difficile de mettre tout le monde d'accord quand il s'agira de trancher des questions déterminantes ou de confier de réelles compétences aux élus, mais faisons confiance justement à la qualité des futurs débats. Quoi qu'il advienne et même si le chemin est encore long, soyons fidèles à notre histoire pour mieux réussir nos réformes, et sachant d'où nous venons, nous projeter dans l'avenir avec une ambition collective au service de nos compatriotes. « Nous avons les moyens et la capacité de régler nos problèmes, si seulement nous pouvons trouver la volonté politique », écrivait Kofi Annan.

Rédacteur : Philippe Loiseau
Relecture et contribution de Florence Baillon
© La France et le monde en commun. Bouclage, 3 mars 2023

La France et le monde en commun est un think tank, centre de réflexion et d'analyse, autour des Français de l'étranger et de l'international. Le think tank se donne pour mission de proposer un espace de débat au moyen de contributions, d'accroître les connaissances au sujet des Français de l'étranger et des politiques les concernant, et d'apporter aux acteurs des éclairages internationaux utiles pour leur prise de décision.

https://la-france-et-le-monde-en-commun.org/

Reconnue d'utilité publique dès sa création, la Fondation Jean-Jaurès est la première des fondations politiques françaises. Indépendante, européenne et sociale-démocrate, elle se veut depuis trente ans un lieu de réflexion, de dialogue et d'anticipation. Les partenariats éditoriaux qu'elle engage répondent à l'ambition de faire naître analyses pertinentes et propositions audacieuses, mais aussi de mettre cette production intellectuelle et politique au service de tous.

www.jean-jaures.org

Remerciements

Nous remercions les auteurs des divers rapports et analyses sur les questions relatives aux Français de l'étranger et en particulier pour leurs avis et contributions : Madame la sénatrice Hélène Conway-Mouret, Messieurs les sénateurs Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, Madame Claudine Lepage, ancienne sénatrice, Messieurs Marc Villard, ancien président de l'AFE, pour ses précisions détaillées, Alexandre Bézardin, vice-président AFE, Messieurs Mehdi Benlahcen, Alain-Pierre Mignon, Richard Ortoli et Olivier Piton, présidents de groupe AFE dans la mandature 2014-2021, Monsieur Baptiste Heintz, président du groupe ES à l'AFE. Nous savons gré à Madame Marie-Christine Peltier-Charrier pour son écoute et son conseil.

Annexe : Élection sénatoriale

Collège électoral sénatorial

Base loi 2013 : « 10 000 en sus de 10 000 » = 68 délégués
Estimations du nombre de délégués sur 1,6 million d'inscrits en 2022, à partir de 1 000 inscrits :
base 5 000 = 320
base 4 000 = 400
base 3 000 = 530
base 2 000 = 800
base 1 000 = 1 600
À partir de 20 000 ou 30 000 inscrits, création d'un siège de délégué par tranche de 10 000.

ÉLECTION DES SÉNATEURS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE
www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027734839/
Article 40 de la loi 2013-659 du 23 juillet 2013, modifié par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 111 (V)

Alinéa 1- Dans les circonscriptions électorales mentionnées à l'article 25, des délégués consulaires, destinés à compléter le corps électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, sont élus en même temps que les conseillers des Français de l'étranger, à raison d'un délégué consulaire pour 10 000 inscrits au registre des Français établis hors de France en sus de 10 000. Le nombre de délégués consulaires à élire dans ces circonscriptions est déterminé en fonction de la population française inscrite au registre des Français établis hors de France, arrêtée au 1er janvier de l'année de l'élection en application du premier alinéa de l'article L. 330-1 du code électoral.
[…]
Alinéa 3 - Par dérogation aux dispositions du III de l'article 19, dans chaque circonscription où sont à élire des délégués consulaires, chaque liste comprend un nombre de candidats égal au nombre de sièges de conseiller des Français de l'étranger et de sièges de délégué consulaire à pourvoir, augmenté de cinq.

PPL sur la première option, celle du maintien des délégués
Article xx : Dans l'article 40 de la loi du 22 juillet 2013, modifiée par loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 111 (V), les mots « pour 10 000 inscrits au registre des Français établis hors de France en sus de 10 000. » sont remplacés par « 4 000/3 000 inscrits au registre des Français établis hors de France en sus de 1 000 inscrits et d'un délégué consulaire supplémentaire par tranche de 10 000 en sus de 20 000/30 000 inscrits. »
Article xxx : Dans l'alinéa 3 de l'ancien article 40, les mots « augmenté de cinq » sont supprimés.

Art. 13. — Le décret du 3 août 1942 est abrogé.

Art. 14. — Le ministre des affaires étrangères est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 7 juillet 1948.

SCHUMAN.

Par le Président du conseil des ministres:
Le ministre des affaires étrangères,
GEORGES BIDAULT.

Décret n° 48-1090 du 7 juillet 1948 instituant un conseil supérieur des Français de l'étranger auprès du ministère des affaires étrangères.

Le président du conseil des ministres,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,

Décrète:

Art. 1er. — Un conseil supérieur des Français de l'étranger est institué auprès du ministère des affaires étrangères pour fournir des avis sur les questions et projets intéressant les Français domiciliés à l'étranger ou l'expansion française, et qui sont soumis à son examen par le ministre.

Art. 2. — Le conseil se réunit au moins une fois par an, sur convocation du ministre et chaque fois que le ministre le juge nécessaire.

L'ordre du jour de la session est communiqué aux membres du conseil, au moins un mois avant la date de sa réunion.

Art. 3. — Le conseil comprend:

1° Les conseillers de la République chargés de représenter les Français de l'étranger;

2° Le président et le directeur de l'union des Français de l'étranger;

Le président de la fédération nationale des anciens combattants résidant hors de France;

Le président de l'union des chambres de commerce françaises à l'étranger;

Le président de la fédération des professeurs français résidant à l'étranger,

ou leurs représentants;

3° Vingt membres titulaires et vingt membres suppléants représentant les organismes français de l'étranger.

Un arrêté du ministre des affaires étrangères désignera, à titre provisoire, les premiers représentants de ces organismes.

Le conseil présentera, aussitôt que possible, au ministre, des propositions relatives aux modalités d'élection des représentants des organismes français de l'étranger.

La durée du mandat des membres élus sera de quatre ans.

Art. 4. — Le ministre préside le conseil supérieur, qui élit chaque année deux vice-présidents.

Le secrétariat du conseil est assuré par la direction des chancelleries et du contentieux du ministère des affaires étrangères, qui établit l'ordre du jour de la session et adresse les convocations sur instructions du ministre, établit les procès-verbaux des séances et communique ceux-ci aux membres du conseil.

Art. 5. — Indépendamment du directeur des chancelleries et du contentieux, qui prend part de façon permanente aux délibérations du conseil, tout haut fonctionnaire ou chef de service du ministère des affaires étrangères convoqué par le ministre peut également prendre part à ses délibérations pour les questions de sa compétence.

Les membres suppléants peuvent assister aux séances du conseil.

Art. 6. — Le ministre des affaires étrangères est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 7 juillet 1948.

SCHUMAN.

Par le Président du conseil des ministres:
Le ministre des affaires étrangères,
GEORGES BIDAULT.

Exequatur.

L'exequatur est accordé à M. Alexander William Willoughby en qualité de consul de Grande-Bretagne à Lille, avec juridiction sur les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme.

L'exequatur est accordé à M. Léonidas Pascalidi en qualité de vice-consul de Grèce à Yaoundé.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Décret du 7 juillet 1948 conférant la médaille pénitentiaire.

Par décret en date du 7 juillet 1948, la médaille pénitentiaire est conférée à:

M. Girardot (Marcel), directeur du centre pénitentiaire de Pithiviers.

Mme Sehr (Elisabeth), en religion sœur Pirmo, surveillante congréganiste à la maison d'arrêt de Metz.

M. l'abbé Roy (Joseph), ancien aumônier de la maison d'arrêt d'Arras.

M. le pasteur Saussine (Charles), aumônier protestant de la maison d'arrêt de Nîmes.

M. le docteur Schwartz, médecin-dentiste de la maison d'arrêt de Metz.

M. le docteur Tuset, médecin de la maison d'arrêt de Quimper.

M. le docteur Vermenouze (Charles), médecin de la maison d'arrêt d'Aurillac.

M. Beziault, visiteur de prison à la maison centrale de Poissy.

M. le révérend père Courtois (Jean), fondateur de l'œuvre Sainte-Marie-Madeleine à la Ferté-Vidamme.

M. Charpentier (Clément), membre du conseil supérieur de la magistrature, secrétaire de la société générale des prisons.

M. Fornero-Menef (Bernard), visiteur de prison à la maison d'arrêt de Nice.

M. le général Toussaint, président de l'œuvre de la visite des détenus.

M. le lieutenant-colonel Pean (Charles), secrétaire général de l'armée du salut.

Décret du 7 juillet 1948 conférant provisoirement les fonctions de juges de paix.

Par décret en date du 7 juillet 1948:

M. Ferry (Jean-Marie), chef de bataillon, chef de l'annexe d'El-Oued, est provisoirement investi des attributions de juge de paix dans cette annexe.

M. Thomas (Jean-Frédéric), capitaine, adjoint au chef de l'annexe d'El-Oued, est provisoirement investi des attributions de suppléant de juge de paix dans cette annexe.

Présentation générale à l'attention des élus des Français de l'étranger. Les Conseils consulaires

I

Textes de référence :

Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, modifiée par l'article 111 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 (« dite loi Lecornu ») relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

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.

Compétence du conseil consulaire :

La compétence des conseils consulaires est fixée par l'article 3 de la loi n° 2013-659. Cette compétence est **consultative**.

Le conseil consulaire est chargé de formuler des avis sur les questions consulaires ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis dans la circonscription. Il peut être consulté sur toute question concernant les Français établis dans la circonscription et relative à la protection sociale et à l'action sociale, à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'apprentissage, à l'enseignement français à l'étranger et à la sécurité, ainsi que, depuis la réforme de 2019, sur les conditions d'exercice du mandat de conseiller des Français de l'étranger.

Le conseil consulaire se réunit ainsi dans différentes formations :

- Conseil consulaire pour la protection et l'action sociales ;
- Conseil consulaire pour l'emploi et la formation professionnelle ;
- Conseil consulaire enseignement français à l'étranger – bourses scolaires ;
- Conseil consulaire pour le soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE)
- Il est également informé des questions de sécurité.

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

Les membres du conseil consulaires peuvent participer aux débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle.

Les débats au sein du conseil consulaire sont guidés par les principes de confidentialité et de neutralité. L'usage du téléphone portable ou d'un ordinateur portable pendant les réunions est proscrit.

Présidence du conseil consulaire :

La présidence des conseils consulaires est désormais assurée par un conseiller des Français de l'étranger élu par et parmi ses pairs pour un mandat de trois ans. Cette élection a lieu lors de la première réunion

du conseil consulaire suivant l'élection consulaire ; le vote a lieu au scrutin secret et uninominal, à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Le président convoque les réunions des conseils consulaires et en fixe l'ordre du jour. Les dates des réunions sont fixées en concertation avec les conseillers des Français de l'étranger et le chef de poste de la circonscription consulaire concernée.

En cas d'absence non justifiée à deux séances consécutives, de démission ou de cessation de fonctions pour toute autre cause du président, la vacance est constatée par le chef de poste et il est procédé à une nouvelle désignation dans les mêmes conditions pour la durée du mandat restant à courir.

En cas d'empêchement, le président peut désigner pour le remplacer un autre élu de la circonscription.

Si aucun remplaçant ne peut être désigné, en particulier dans le cas où la circonscription ne comprend qu'un seul conseiller des Français de l'étranger, et que le quorum n'est pas atteint, une nouvelle convocation du conseil consulaire intervient dans les sept jours, le conseil consulaire délibérant valablement sans condition de quorum après cette nouvelle convocation. Si le quorum est atteint, le conseil consulaire peut être conduit sous l'égide du rapporteur général ; en cas d'égalité de voix des membres ayant voix délibérative, le résultat des délibérations est indiqué dans le procès-verbal. En cas de force majeure (par exemple empêchement durable d'un unique conseiller des Français de l'étranger dans la circonscription, sans possibilité de nouvelle désignation), le conseil consulaire peut être tenu sous l'égide du rapporteur général, dont l'avis sera porté au procès-verbal.

Rapporteur général :

Le chef de poste diplomatique ou consulaire assure les fonctions de rapporteur général du conseil consulaire. A ce titre, il assiste et peut intervenir aux séances qui se tiennent dans les locaux diplomatiques ou consulaires ou par voie dématérialisée. Il peut se faire représenter.

Il est destinataire de tous les ordres du jour. Il peut demander la convocation d'un conseil, l'inscription d'un point à l'ordre du jour, ainsi que l'invitation d'une personne qualifiée, qui sont alors de droit et ne peuvent se voir opposer de refus.

Il est informé, au préalable, des personnes invitées.

Il fait état, s'il y a lieu, des travaux des services consulaires préalables aux séances, notamment ceux relatifs aux demandes dont il est saisi (par exemple, CCB et CCPAS).

Il est responsable de la désignation d'un secrétaire qui assiste aux réunions du conseil consulaire et en dresse le procès-verbal.

Il contresigne le procès-verbal et peut y faire porter mention de son avis. Il procède à la publication du procès-verbal sur le site internet de l'ambassade ou du poste consulaire.

Il présente chaque année un rapport sur la situation de la circonscription consulaire et faisant l'état des lieux des actions menées dans les domaines de compétences du conseil consulaire. Cette présentation donne lieu à un débat, à la suite duquel le conseil consulaire peut émettre un avis.

Composition du conseil consulaire et qualité des membres :

La qualité des membres (voix délibérative ou consultative) découle des dispositions du décret 2014-144, en particulier ses articles 6, 7 et 18.

1/ Conseils consulaires, quel que soit le format :

Membres avec voix délibérative:

- Le président du conseil consulaire ou son représentant, avec voix prépondérante en cas de partage égal des voix ;
- Les conseillers des Français de l'étranger, qui sont membres de droit - lorsqu'un conseil consulaire est compétent pour plusieurs circonscriptions consulaires, chacun ne siège que pour l'examen des affaires relevant de sa circonscription d'élection.

Membres avec voix consultative:

Les personnes susceptibles d'éclairer les débats du conseil consulaire, à l'invitation du président du conseil consulaire ou sur demande du chef de poste diplomatique ou consulaire. Ces personnes doivent avoir une réelle expertise sur les sujets traités par le conseil consulaire.

Secrétariat du conseil consulaire :

Un secrétaire désigné par le chef de poste diplomatique ou consulaire assiste aux réunions du conseil consulaire et en dresse le procès-verbal. Le secrétaire est un agent du poste et ne prend pas part aux débats.

2/ Conseils consulaires en formation particulière :

2.1 CCPAS

Membres avec voix consultative :

- Le conseiller social du poste, ou son représentant ;
- Le médecin-conseil du poste ;
- L'assistant social du poste ;
- Le ou les administrateurs de la Caisse des Français de l'étranger résidant dans la circonscription consulaire ;
- Des représentants des institutions ou associations françaises exerçant localement des activités à caractère social en faveur des ressortissants français ;
- Le représentant de chacune des associations nationales représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription (Français du Monde-ADFE et UFE) ;

2.2 Conseil consulaire en format travail, emploi, formation professionnelle et apprentissage

Membres avec voix consultative :

- Le conseiller social du poste, ou son représentant ;
- Le chef du service économique, ou son représentant ;
- Le directeur de Business France, ou son représentant ;
- Des représentants des associations ou organismes jouant localement un rôle en matière d'insertion professionnelle, notamment la chambre de commerce ;
- Le représentant de chacune des associations nationales représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription.

2.3 CCB

Membres avec voix délibérative :

- Le chef de chaque établissement d'enseignement concerné, ou son représentant ;
- Des représentants des organisations syndicales représentatives, dans un au moins des établissements concernés, des personnels enseignants ;
- Des représentants des associations représentatives, dans un au moins des établissements concernés, des parents d'élèves ;
- Le représentant de chacune des associations nationales représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription (Français du Monde-ADFE et UFE).

Membres avec voix consultative :

- Le conseiller ou l'attaché de coopération et d'action culturelle du poste, ou son représentant.

2.4 Conseil consulaire pour l'étude des dossiers STAFE

Membres avec voix consultative :

- Le représentant de chacune des associations nationales représentatives des Français établis hors de France reconnues d'utilité publique présentes dans la circonscription (Français du Monde-ADFE et UFE) ;

- Les personnes qualifiées invitées, selon la nature des projets transmis par les associations :
    - Pour les projets de nature caritative : peuvent être invités le conseiller social du poste, le médecin-conseil, des représentants des institutions ou associations françaises exerçant localement des activités à caractère social en faveur des ressortissants français ;
    - Pour les projets de nature éducative ou culturelle : peuvent être invités le conseiller ou l'attaché de coopération et d'action culturelle du poste ou les proviseurs des établissements scolaires, selon le cas ;
    - Pour les projets d'insertion socio-économique : peuvent être invités le chef du service économique, le directeur de Business France, des représentants des associations ou organismes jouant localement un rôle en matière d'insertion professionnelle, notamment la chambre de commerce.

2.5 Conseil consulaire portant sur les aspects de sécurité

Membres avec voix consultative :

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

Délibérations et modalités de vote :

Le vote a lieu à main levée. Il a lieu à bulletin secret lorsqu'au moins un membre du conseil consulaire présent avec voix délibérative le réclame. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.
Pour les réunions à distance, il est possible de mettre en œuvre une solution de vote à distance.

Les membres du conseil consulaire, y compris son président, ne peuvent pas prendre part aux débats et aux délibérations lorsqu'eux-mêmes ou la personne morale qu'ils représentent ont un intérêt à l'affaire qui en est l'objet.

Si le président se retire des débats sur un dossier, il n'est pas remplacé et il peut y avoir égalité de voix. Le résultat des délibérations est indiqué au procès-verbal.

Cas particulier : aménagement de la compétence des conseils consulaires :

Lorsqu'un conseil consulaire est compétent pour plusieurs circonscriptions consulaires (arrêté du 23 juin 2021 portant aménagement de la compétence territoriale des conseils consulaires), le chef de poste diplomatique ou consulaire qui constitue l'autorité de rattachement :

- est le rapporteur général du conseil consulaire ;
- se concerte avec les autres chefs de circonscriptions diplomatiques et/ou consulaires incluses dans le ressort de son conseil consulaire pour fixer le calendrier de transmission des dossiers. En effet, le chef de poste diplomatique ou consulaire reste responsable de l'instruction des dossiers relevant de la circonscription consulaire dont il a la charge.

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

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

Dans le cas des conseils consulaires regroupant plusieurs circonscriptions consulaires, le procès-verbal devra être signé par tous les membres ayant voix délibérative pour la circonscription consulaire au titre de laquelle ils ont été convoqués.