



ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

37^e Session, du 2 au 7 octobre 2022

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

MEMBRES DE LA COMMISSION

Présidente : Mme Rosiane HOUNGBO-MONTEVERDE

Vice-président : M. Jean-François DELUCHEY

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



ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

Rapport de la Commission des Lois, Règlements et Affaires consulaires

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

Rapporteur : Warda SOUIHI

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

AVANT-PROPOS

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

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

PREAMBULE : RAPPEL DES TEXTES DU CADRE LEGISLATIF DES

CONSEILLERS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

Article 5

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

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

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

Article 19

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

Article 20

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

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

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

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

Article 21

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

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

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

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

Article 22

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

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

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

FRANÇAIS DE L'ETRANGER

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

Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

Article 13

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

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

Article 34

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

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

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

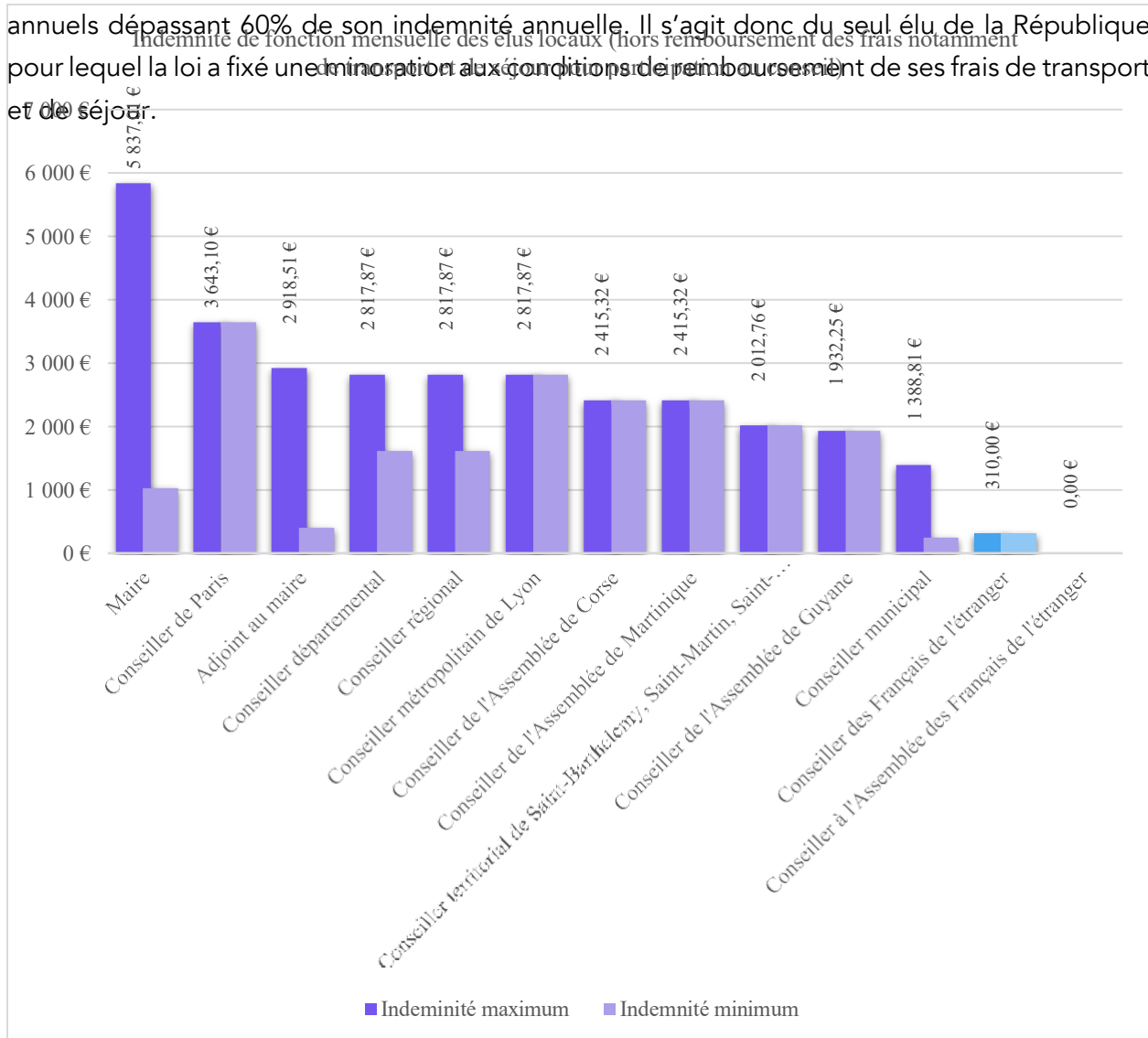
Si toutes les fonctions électorales en France sont, par principe et par tradition républicaine, bénévoles et gratuites (cf. par exemple, Code général des collectivités territoriales, Article L2123-17 « Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller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

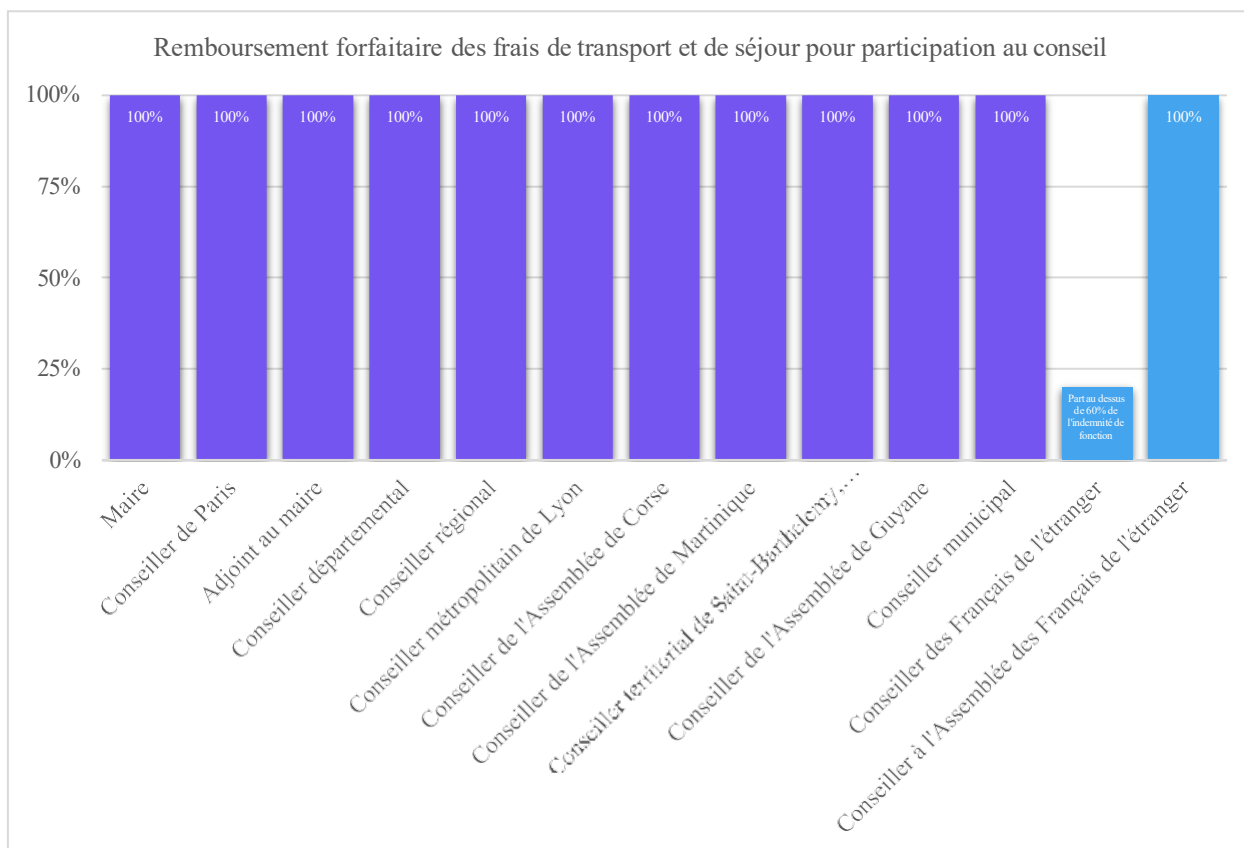
professionnelle, et doivent permettre, d'autre part, l'accès de tous les citoyens à la fonction d'élu, quelle que soit leur origine sociale.

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

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

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





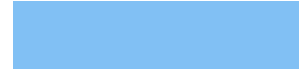
En résumé, tous les élus de la République en France perçoivent, d'une part, une indemnité de fonction, d'autre part, et séparément, un remboursement de leur frais de transport et de séjour (ou indemnité dite de déplacement), à la seule exception de 2 catégories d'élus : les conseillers des Français de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

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

Indemnité de fonction

Indemnité de déplacement/
remboursement
des frais

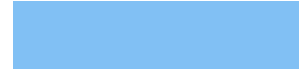
Toutes les catégories d'élus locaux en France



Conseillers des Français de l'étranger



Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Code général des collectivités territoriales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

Article 22

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

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

Article 34

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

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

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

I.3. LA PRISE EN COMPTE DU MANDAT D'ELU CONSEILLER DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER ET CONSEILLER À L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER DANS LES CONDITIONS D'ACCES AUX CONCOURS DE LA FONCTION PUBLIQUE

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

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

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

Article 12

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

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

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

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

Article 19

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

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

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

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

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

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

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

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

Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

Article 4-1

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

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

1° Aux réunions du conseil consulaire ;

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

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

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

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

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

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

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

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

Notons plusieurs points :

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

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

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

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

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

PARTIE II : LES DROITS ET PREROGATIVES DES CONSEILLERS

II.1. LE DROIT A LA FORMATION

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

Cette partie se base sur le cadre juridique suivant :

Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

Article 3

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

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

Article 5

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

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

Article 13

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

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

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

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

Article 24

« Les conseillers des Français de l'étranger reçoivent une formation dans les domaines de compétence des conseils consulaires. A cette fin, ils ont accès :
1° Aux actions de formation organisées localement et destinées aux personnels diplomatiques et consulaires ;
2° Aux didacticiels mis en ligne par le ministère des affaires étrangères. »

Article 25

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

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

Article 36

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

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

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

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

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

II.2. LA PREROGATIVE DES QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

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

Cette partie se base sur le cadre législatif suivant :

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

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

Article 38

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

Rappelons également ici l'article 37 du même décret :

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

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

Article 37

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

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

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

de l'étranger] » en général)

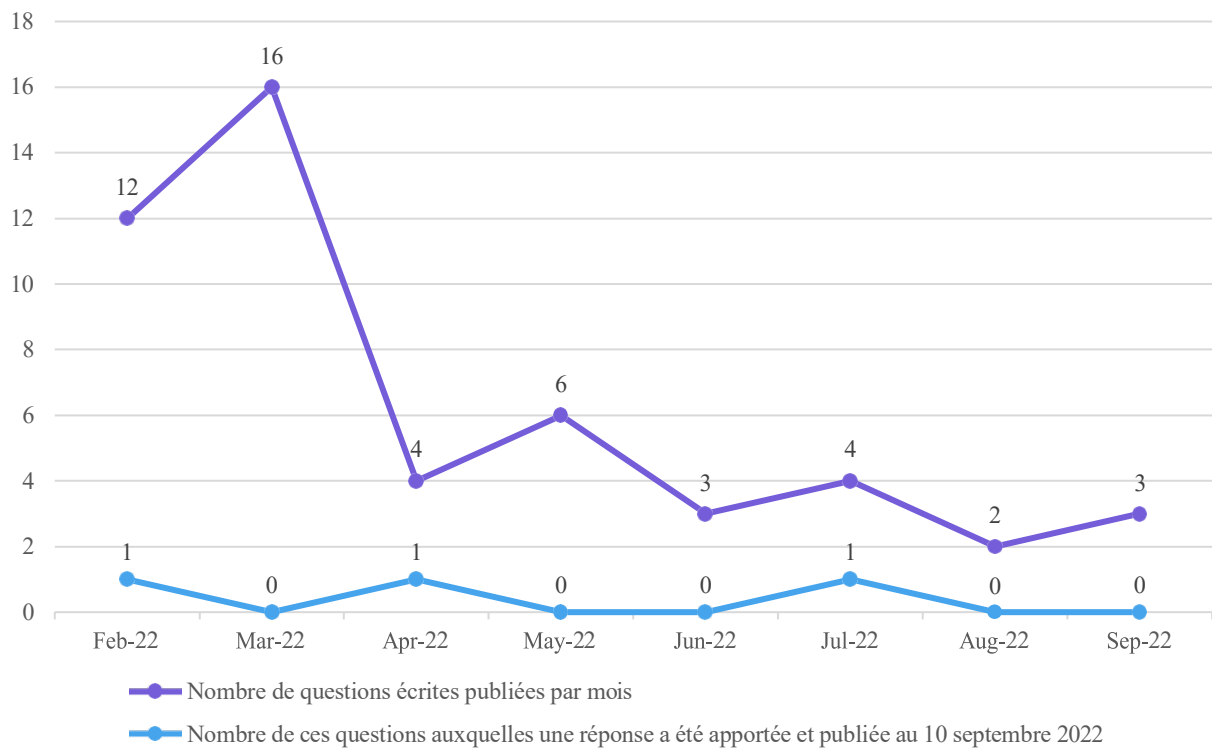
Concernant le 1^{er} point, les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger n'ont jamais reçu, à la date de rédaction de ce rapport, soit après 10 mois de mandat, les informations de contact des membres du Gouvernement afin de pouvoir les saisir de leurs questions. Les conseillers à l'Assemblée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

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

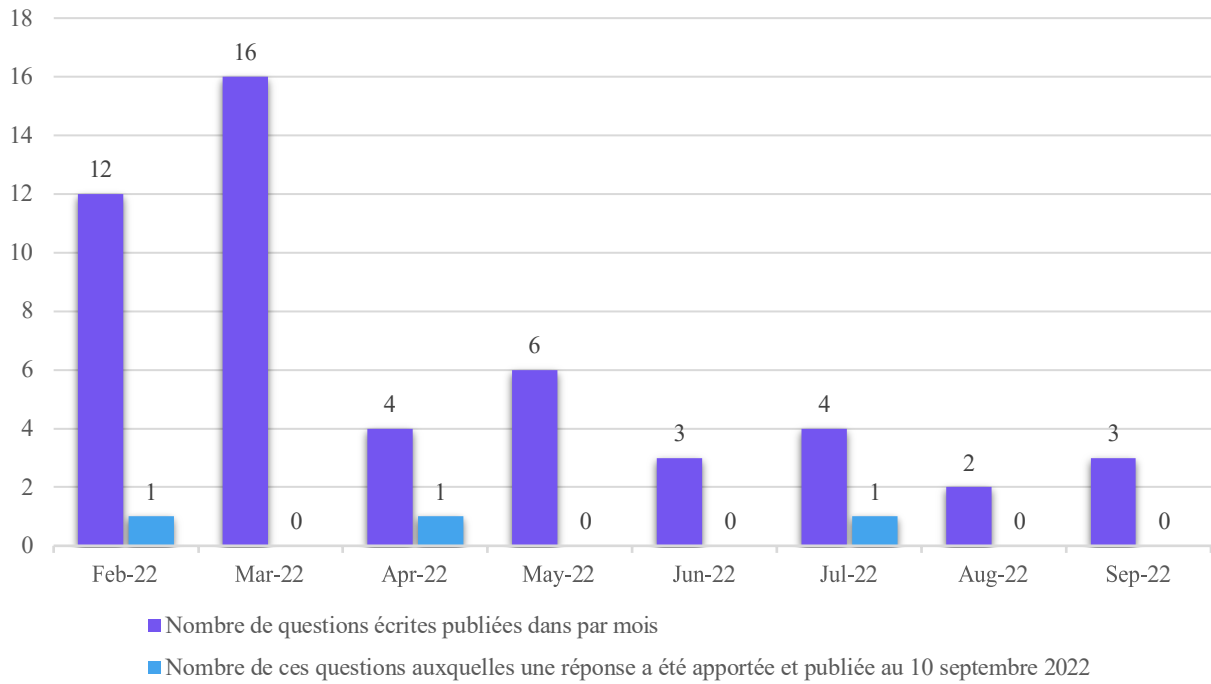
Concernant le 2nd point, les membres du Gouvernement n'ont jamais répondu, en 10 mois de mandat, à aucune question écrite dont les conseillers des Français de l'étranger les ont saisis. Au mieux, une réponse de la DFAE (et non du Gouvernement) est apportée à certaines de ces questions, et ce, dans un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

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

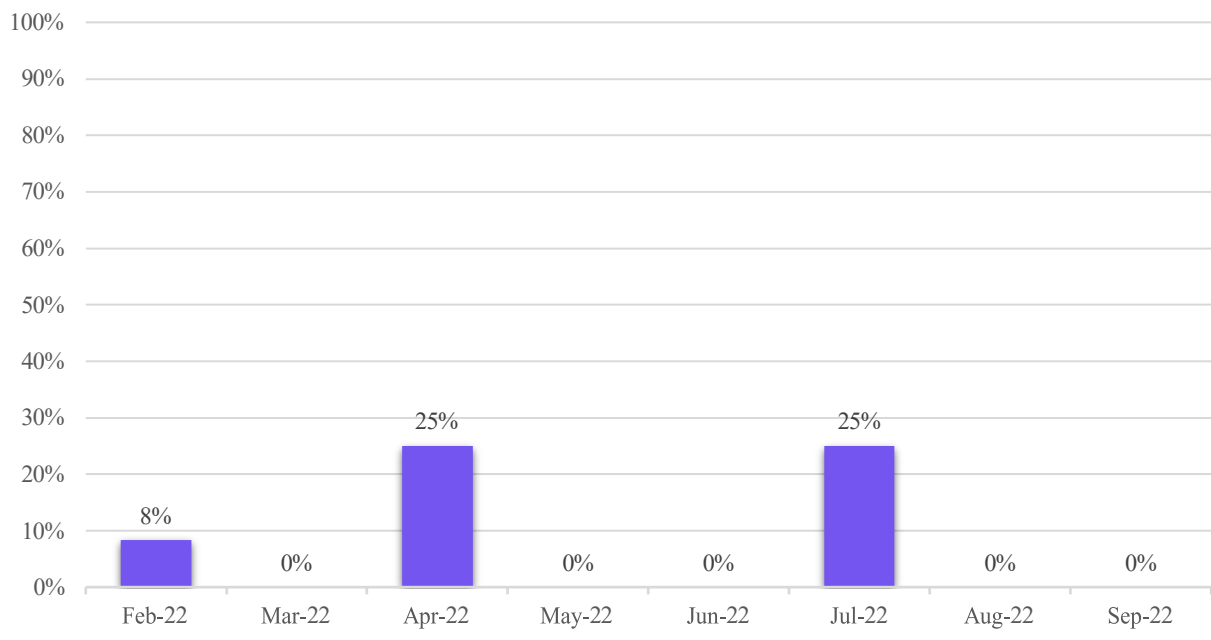
Nombre de questions écrites des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger
auxquelles une réponse a été apportée



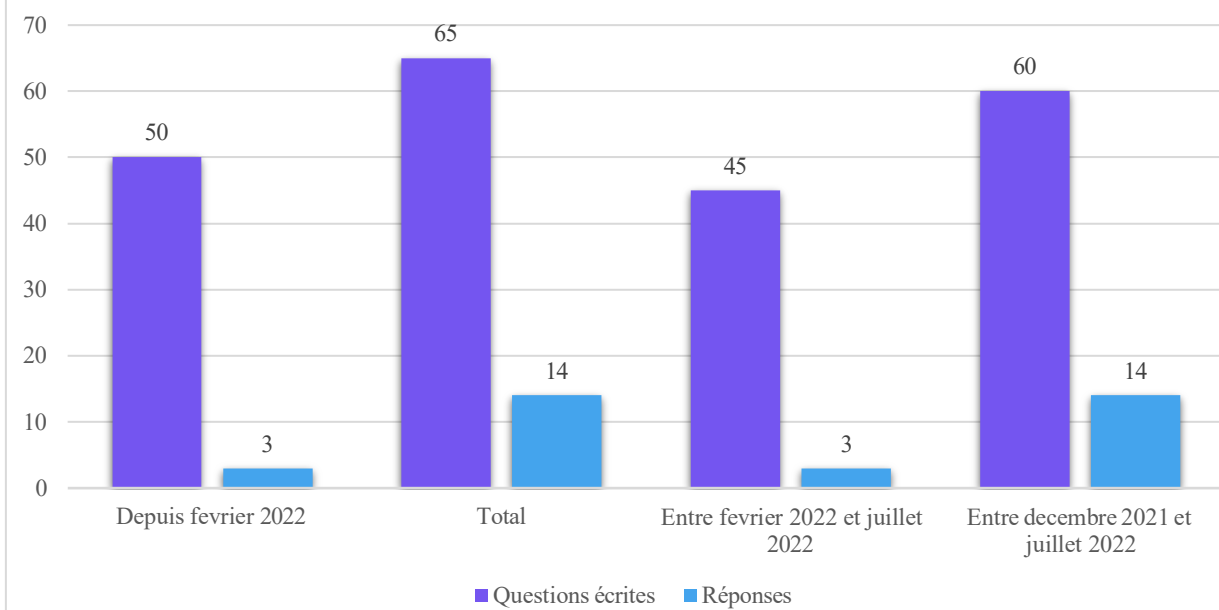
Nombre de questions écrites des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger auxquelles une réponse a été apportée



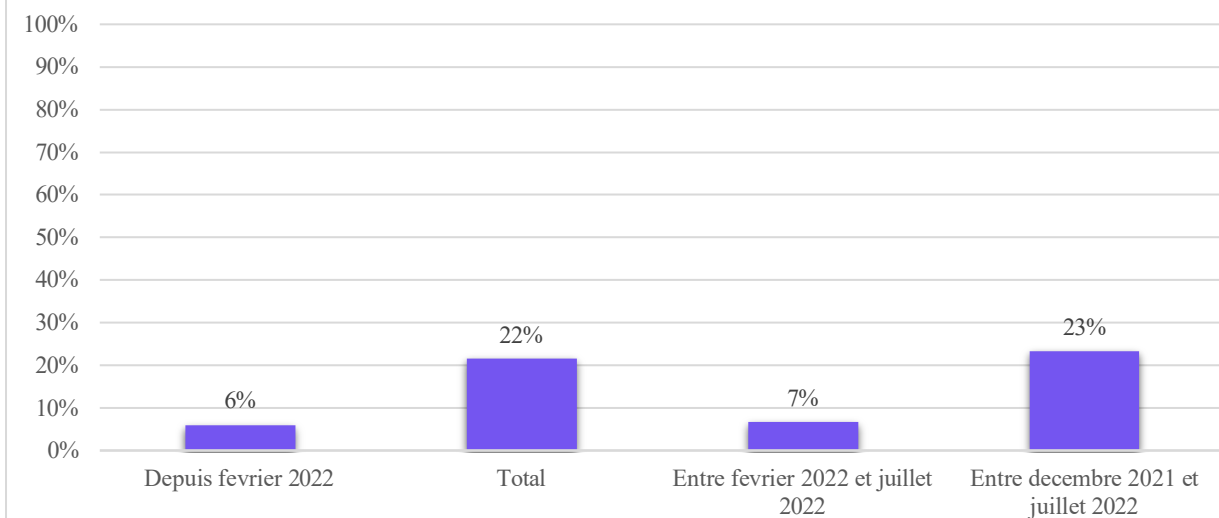
Pourcentage des questions écrites des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger auxquelles une réponse a été apportée au 10 septembre 2022 selon le mois de publication de la question



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



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



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

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

Cette partie se base sur le cadre législatif suivant :

Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013

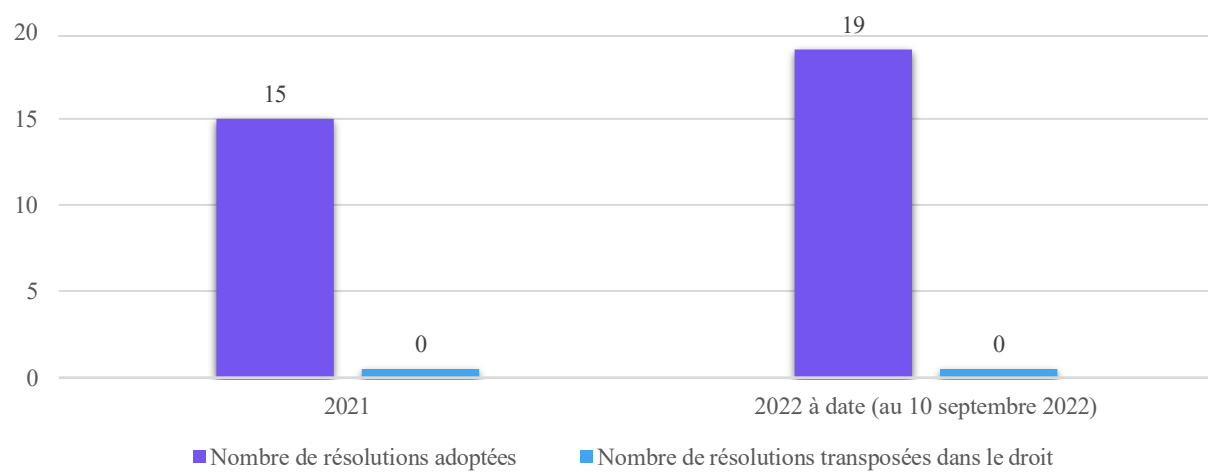
Article 12

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

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

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

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



II.4. LA PREROGATIVE DE PARTICIPATION AUX MANIFESTATIONS OFFICIELLES

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

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

Décret n° 2014-144 du 18 février 2014

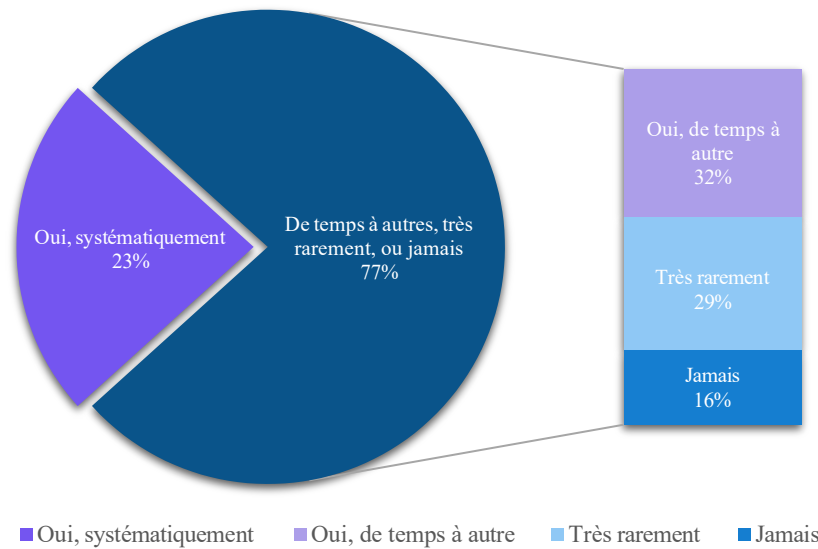
Titre Ier, Chapitre II, Section 3 : Prerogatives reconnues au titre du mandat (Articles 26 à 28)

Article 26

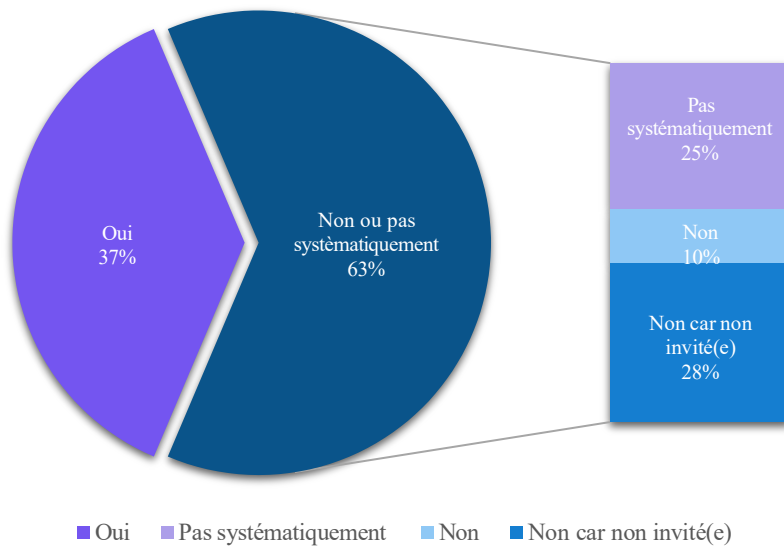
« Les conseillers des Français de l'étranger sont invités par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire à toute manifestation où une représentation de la communauté française expatriée paraît nécessaire. Ils sont notamment invités aux manifestations organisées à l'occasion des visites officielles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

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

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



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



PARTIE III : PRECONISATIONS ET RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DECISION ADOPTEE PAR LA COMMISSION DES

LOIS, REGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

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

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

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

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

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

RESOLUTIONS PROPOSEES ET ADOPTES

Cf. pages suivantes.



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

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R5/10.22

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

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

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

Considérant

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

Demande que

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

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



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

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R6/10.22

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

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

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

Considérant

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

Demande

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

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



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

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R7/10.22

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

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

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

Considérant

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

Demande

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

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



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

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R8/10.22

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

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

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

Considérant

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

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

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

Demande

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

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



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

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

COMMISSION DES LOIS, RÈGLEMENTS ET AFFAIRES CONSULAIRES

RÉSOLUTION : LOI/R9/10.22

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

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

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

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

Demande

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

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