



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

n° LC 149

Juin 2005

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	9
Belgique	11
Danemark	15
Espagne	19
Italie	23
Norvège	25
Pays-Bas	27
Royaume-Uni	31
Suisse	33

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

D'après les réponses fournies par le ministère des affaires étrangères à la commission des affaires étrangères du Sénat à l'occasion de la préparation de la discussion du projet de loi de finances pour 2005, le réseau consulaire français était composé en juillet 2004 de 113 consulats généraux, de 18 consulats, de 8 chancelleries détachées, rattachées à un consulat et dotées d'attributions limitées, ainsi que de 511 agences consulaires.

Les agences consulaires ne sont pas confiées à des agents de l'État, mais à des fonctionnaires consulaires honoraires, c'est-à-dire à des particuliers qui exercent leurs fonctions consulaires à titre bénévole en plus de leurs activités professionnelles. En fonction de l'importance des fonctions exercées, ces particuliers reçoivent le titre de consul général honoraire, de consul honoraire, de vice-consul honoraire ou d'agent consulaire. Chargés de l'assistance aux Français, ils ont des compétences administratives limitées. Ainsi, ils n'établissent généralement pas de visas.

Le redéploiement des moyens du ministère des affaires étrangères ainsi que l'augmentation du nombre des Français séjournant à l'étranger, qu'ils soient résidents ou de passage, ont entraîné le développement des représentations consulaires honoraires.

Le statut des fonctionnaires consulaires honoraires français est déterminé par le décret n° 76-548 du 16 juin 1976 relatif aux consulats généraux, consulats et vice-consulats honoraires et aux agents consulaires.

Les fonctionnaires consulaires honoraires sont nommés par les chefs de circonscription consulaire, après que ceux-ci ont reçu l'autorisation du

ministre des affaires étrangères. Ils sont choisis parmi les « *Français notables établis dans la localité ou parmi les personnalités étrangères de ladite localité* ». Âgés d'au moins vingt-cinq ans, ils sont nommés pour cinq ans et peuvent être renouvelés dans leurs fonctions jusqu'à l'âge de soixante-dix ans.

Les fonctions consulaires honoraires étant exercées à titre **bénévole**, les intéressés ne perçoivent pas de traitement du ministère des affaires étrangères, mais ils conservent les **droits de chancellerie**, « *à titre de frais de bureau et d'honoraires* ». Le cas échéant, ils peuvent percevoir une **subvention pour insuffisance de recettes**. C'est notamment le cas lorsqu'ils louent des bureaux ou emploient un salarié. Cependant, cette subvention étant versée avec retard, certaines agences doivent faire l'avance de leurs frais de fonctionnement à l'État, de sorte que les fonctionnaires consulaires honoraires sont parfois contraints de faire peser sur leur activité professionnelle des charges de trésorerie liées à leur fonction consulaire. Cette situation engendre des difficultés, notamment de recrutement, et conduit à s'interroger sur le statut que les autres pays européens réservent aux fonctionnaires consulaires honoraires.

En effet, si la convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires laisse chaque État « *libre de décider s'il nommera ou recevra des fonctionnaires consulaires honoraires* », tous les pays européens ont opté pour cette solution. De plus, les fonctionnaires consulaires honoraires assument un rôle croissant, car de nombreux États remplacent leurs consulats par des représentations honoraires.

La convention de Vienne du 24 avril 1963 consacre son chapitre III aux fonctionnaires consulaires honoraires. La présente étude n'expose donc pas les éléments du statut qui résultent de la convention, tel le régime des privilèges et immunités, mais elle examine les points suivants : **l'âge maximal, la nationalité, les qualités personnelles requises, l'exigence éventuelle d'un serment et le régime financier**.

Neuf pays européens ont été retenus : **l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse**.

L'analyse des dispositions étrangères révèle **le caractère généralement lacunaire des règles déterminant le statut, en particulier financier, des fonctionnaires consulaires honoraires, les Pays-Bas constituant la principale exception**.

1) Le statut, notamment financier, des fonctionnaires consulaires honoraires apparaît assez lacunaire

Aucun pays n'exige des fonctionnaires consulaires honoraires qu'ils possèdent sa nationalité. La plupart des fonctionnaires consulaires honoraires sont choisis parmi les ressortissants du pays où la représentation est située, même si certains textes prévoient que la préférence doit être donnée aux nationaux.

Lors du choix des fonctionnaires consulaires honoraires, plusieurs éléments sont pris en compte : le statut social des intéressés, la connaissance qu'ils ont du pays dont ils assurent la représentation, ainsi que de celui où ils sont établis, et le réseau de relations dont ils disposent sur place.

Le plus souvent, les fonctionnaires consulaires honoraires sont désignés pour une durée *a priori* illimitée et restent en fonction jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge, fixée à soixante-cinq ou soixante-dix ans.

Dans aucun pays, les fonctionnaires consulaires honoraires ne sont rémunérés, mais ils sont indemnisés : en règle générale, ils bénéficient de la totalité ou d'une partie des droits de chancellerie, ainsi que du remboursement de leurs menues dépenses administratives.

Ce système, qui oblige les intéressés à faire l'avance des frais, est en vigueur dans tous les pays sauf aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse. Dans ces trois pays, les fonctionnaires consulaires honoraires bénéficient en effet d'une indemnité forfaitaire. De même, dans un souci de limiter le montant des avances susceptibles d'être faites par les fonctionnaires consulaires honoraires, le Danemark et la Norvège permettent aux titulaires des postes les plus importants d'obtenir, sur demande motivée, un crédit annuel forfaitaire.

Le statut financier des fonctionnaires consulaires honoraires apparaît de plus en plus inadapté pour faire face aux dépenses, telles la location de bureaux ou la rémunération de personnel administratif, entraînées par la croissance des tâches dévolues aux représentations honoraires. **Dans la plupart des pays étudiés, la pérennité du réseau des représentations honoraires dépend en effet de la bonne volonté et des moyens personnels des titulaires des postes.**

Cette situation engendre les mêmes difficultés de recrutement qu'en France. Du reste, plusieurs pays envisagent de réformer le statut des fonctionnaires consulaires honoraires.

2) Le régime financier des fonctionnaires consulaires honoraires qui représentent les Pays-Bas a été modernisé

Le décret du ministère des affaires étrangères du 27 août 2002 relatif à l'indemnisation des consuls honoraires des Pays-Bas a redéfini le statut financier de ces derniers.

Quel que soit leur statut financier, les fonctionnaires consulaires honoraires qui représentent les Pays-Bas n'ont pas à faire l'avance des frais de fonctionnement de leur représentation.

Leur régime financier ne repose pas sur le remboursement des dépenses engagées, mais sur le versement d'une somme forfaitaire. En plus d'une fraction des droits de chancellerie, les fonctionnaires consulaires honoraires touchent en effet une **indemnité forfaitaire annuelle, le cas échéant assortie d'une indemnité complémentaire, également forfaitaire, liée à l'activité du poste**. Ces divers montants (plafond des droits de chancellerie restant acquis, indemnité forfaitaire et indemnité complémentaire) sont **réévalués chaque année** en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation néerlandais et du pouvoir d'achat local.

Par ailleurs, dans les postes les plus importants, lorsque le titulaire prévoit pour l'année à venir des frais supérieurs aux indemnités auxquelles il peut prétendre, il peut obtenir une indemnité calculée sur la base des coûts totaux estimés.

* *

*

L'analyse des règles étrangères montre que, si l'on excepte le cas néerlandais, le fonctionnement des représentations consulaires honoraires continue à reposer sur moyens personnels des titulaires des postes.

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

ALLEMAGNE

La loi du 11 septembre 1974 sur les fonctionnaires consulaires définit le statut, les missions et les compétences de ces derniers. Ses chapitres 4 et 5 sont consacrés aux fonctionnaires consulaires honoraires.

En 2005, l'Allemagne compte **une soixantaine de consulats et environ 360 représentations consulaires honoraires.**

1) L'âge

Les fonctionnaires consulaires honoraires exercent leurs fonctions jusqu'à l'âge de **soixante-cinq ans**.

2) La nationalité

L'article 21 de la loi du 11 septembre 1974 sur les fonctionnaires consulaires dispose que les fonctionnaires consulaires honoraires n'ont pas l'obligation de posséder la nationalité allemande. En pratique, la plupart sont des ressortissants du pays dans lequel est situé le consulat.

3) Les qualités personnelles

L'article 21 précité énonce que toute nomination doit être précédée d'une vérification de l'aptitude du candidat, compte tenu de sa personnalité, de son expérience professionnelle, de sa position sociale dans le pays de résidence, de sa connaissance de sa future circonscription, ainsi que de ses connaissances linguistiques.

Il apparaît également souhaitable que le postulant ait des contacts en Allemagne, en particulier dans le domaine économique ou culturel.

4) Le serment

L'article 22 de la loi du 11 septembre 1974 exige seulement des fonctionnaires consulaires honoraires étrangers qu'ils prêtent le serment de s'acquitter loyalement et consciencieusement de leurs devoirs.

5) Le statut financier

Il est précisé par les articles 25 et 26 de la loi du 11 septembre 1974. D'après ces dispositions, les fonctionnaires consulaires honoraires ne sont pas rémunérés, mais peuvent conserver les **droits de chancellerie**. Si les droits de chancellerie ne permettent pas de couvrir les frais de fonctionnement administratif, les intéressés perçoivent une **allocation forfaitaire complémentaire**. Par ailleurs, dans les cas où les consuls honoraires se voient confier une mission exceptionnelle, ils peuvent obtenir le remboursement des dépenses faites à cette occasion, dès lors que celles-ci ont fait l'objet d'une autorisation préalable.

Dans les faits, les remboursements des frais sont gérés de manière assez **pragmatique**, les fonctionnaires consulaires honoraires établissant un compte-rendu sommaire de leurs activités et présentant un document comptable simplifié de leurs entrées et sorties d'argent pour chaque exercice. Bien que l'allocation forfaitaire complémentaire ne se révèle pas toujours suffisante, le système semble fonctionner correctement, et la plupart des consuls honoraires ne demandent par le remboursement de leurs frais, au demeurant peu élevés. Par ailleurs, ils mettent en général leurs propres locaux à la disposition de l'administration.

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

BELGIQUE

L'arrêté royal du 3 juin 1999 portant règlement organique du ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération internationale prévoit que les consulats honoraires sont établis dans la juridiction d'un consul de carrière et placés sous l'autorité de ce dernier.

D'après le même texte, les consuls honoraires peuvent être assistés de vice-consuls honoraires (1) et se voir accorder le titre de consul général honoraire s'ils ont « *rendu des services exceptionnels* ». Cet arrêté prévoit également l'existence d'agences consulaires honoraires (1).

Une réforme du régime des représentations consulaires honoraires est envisagée.

La Belgique compte une quarantaine de consulats à l'étranger et quelque 260 consulats honoraires.

1) L'âge

Les fonctionnaires consulaires honoraires peuvent exercer leurs fonctions jusqu'à l'âge de **soixante-dix ans**.

(1) Il n'y a actuellement que deux vice-consulats honoraires. Quant aux agences consulaires honoraires, elles ont les mêmes fonctions que les consulats honoraires et il n'en existe plus qu'une, la décision ayant été prise de ne plus nommer d'agent consulaire honoraire.

2) La nationalité

L'arrêté royal du 3 juin 1999 précise que les fonctionnaires consulaires honoraires sont choisis de préférence « *parmi les Belges* » et que, à défaut, des étrangers peuvent être nommés. En pratique, la plupart des fonctionnaires consulaires honoraires sont recrutés localement.

D'après le ministère des affaires étrangères, les fonctionnaires consulaires honoraires n'ont pas l'obligation de parler les langues officielles de la Belgique.

3) Les qualités personnelles

L'arrêté royal du 3 juin 1999 précise que les consuls honoraires sont choisis parmi les personnalités « *occupant une situation sociale importante* ». Le ministère des affaires étrangères affirme apprécier les « *contacts privilégiés* » que les fonctionnaires consulaires honoraires recrutés localement entretiennent avec la population.

4) Le serment

Les fonctionnaires consulaires doivent jurer de remplir fidèlement leurs fonctions et de contribuer « *à tout ce qui peut favoriser les intérêts de la navigation et du commerce belges* ».

Lorsqu'ils possèdent la nationalité belge, ils doivent, en plus, jurer « *fidélité au Roi, obéissance à la Constitution et aux lois du peuple belge* ».

5) Le statut financier

Les fonctions de consul honoraire sont exercées à titre bénévole. Toutefois, l'article 6 de **la loi du 30 juin 1999 portant le tarif des taxes consulaires et des droits de chancellerie** précise que « *les taxes perçues par les consuls honoraires de Belgique sont acquises à ces derniers à concurrence des montants suivants :*

» – 12 000 € s'il s'agit d'un agent consulaire ;

» – 20 000 € s'il s'agit d'un vice-consul ;

» – 27 000 € s'il s'agit d'un consul ;

» – 29 500 € s'il s'agit d'un consul général. »

Lorsque les droits de chancellerie ne couvrent pas la totalité des dépenses engagées par les fonctionnaires consulaires honoraires, une indemnité supplémentaire peut être attribuée aux intéressés. Cette pratique semble exceptionnelle.

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

DANEMARK

La loi n° 150 du 13 avril 1983 relative au ministère des affaires étrangères dispose que les représentations consulaires, qu'il s'agisse des consulats généraux, des consulats ou des vice-consulats, peuvent être dirigés par des fonctionnaires consulaires de carrière ou par des fonctionnaires consulaires honoraires. La loi laisse à une circulaire le soin de déterminer les règles relatives au statut et à l'activité du personnel du ministère.

La circulaire du 1^{er} février 2001 relative à l'administration du ministère des affaires étrangères comporte quelques indications sur le statut des fonctionnaires consulaires honoraires.

Au 31 décembre 2004, le Danemark comptait à l'étranger 35 consulats et postes économiques, et **environ 450 consulats honoraires**. Ces derniers sont généralement situés dans les ports et dans les zones touristiques.

1) L'âge

La circulaire du 1^{er} février 2001 relative à l'administration du ministère des affaires étrangères fixe **l'âge maximal** des fonctionnaires consulaires honoraires à **soixante-dix ans**.

2) La nationalité

La loi n° 150 du 13 avril 1983 prévoit que des étrangers peuvent être désignés pour occuper des fonctions consulaires honoraires, mais que **la préférence doit être donnée à des citoyens danois**.

3) Les qualités personnelles

La circulaire énonce qu'une personne jouissant de la « *considération générale* » et disposant d'un bon réseau local de relations, notamment avec les administrations et les organisations professionnelles, constitue un candidat idéal pour exercer des fonctions consulaires honoraires. Elle précise que les hommes d'affaires, les avocats ou les représentants d'agences maritimes correspondent à ce profil type.

4) Le serment

Aucune prestation de serment n'est exigée des fonctionnaires consulaires honoraires, qui doivent cependant signer une déclaration dans laquelle ils s'engagent à remplir leurs fonctions avec zèle, loyauté et obéissance.

5) Le statut financier

D'après la circulaire, les fonctionnaires consulaires honoraires sont *a priori* choisis parmi les notables assurés d'une « *certaine indépendance financière* ».

Ils ne sont **pas rémunérés**, mais ils peuvent conserver les **droits de chancellerie**. En outre, ils peuvent obtenir le **remboursement** des menues dépenses administratives (téléphone, papeterie, etc.) liées à l'exercice de leurs fonctions. Il leur est donc demandé de recenser au plus tard le 1^{er} février de chaque année les frais de l'année précédente. Toutefois, les représentations qui dépensent régulièrement des sommes « *significatives* » peuvent envoyer ces documents récapitulatifs chaque semestre, voire chaque trimestre.

Les fonctionnaires consulaires honoraires peuvent aussi se faire rembourser les dépenses engagées lors d'opérations d'assistance à des Danois – qu'il s'agisse ou non de particuliers –, mais seulement à condition d'avoir demandé l'autorisation préalable d'engager de telles dépenses. La circulaire précise que les opérations d'assistance peuvent se dérouler à l'extérieur de la représentation consulaire et entraîner par conséquent des frais de transport, de gîte et de couvert pour le consul et ses collaborateurs. Les fonctionnaires consulaires honoraires doivent rendre compte de ce type de dépenses aussi rapidement que possible, en fournissant toutes les pièces justificatives, et préciser s'ils souhaitent un remboursement séparé ou si ces opérations doivent être incluses dans le remboursement annuel habituel des frais administratifs.

Par ailleurs, dans certains cas particuliers, un **crédit annuel forfaitaire** peut être alloué aux consulats honoraires pour couvrir les frais correspondant à la rémunération de collaborateurs et aux loyers.

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

ESPAGNE

Le règlement relatif aux fonctionnaires consulaires honoraires espagnols à l'étranger, approuvé par décret royal 952/1984 du 25 avril 1984, fournit quelques indications sur le statut.

Ce texte se fixe pour objectif le développement du réseau des représentations consulaires honoraires, qui peuvent être dirigées par des consuls généraux, des consuls, des vice-consuls ou des agents consulaires honoraires.

Au début de l'année 2005, l'Espagne comptait à l'étranger, d'une part, 81 consulats généraux et 6 consulats, et, d'autre part, 17 consulats honoraires, 52 vice-consulats honoraires et 20 agences consulaires honoraires.

Comme la représentation espagnole à l'étranger a peu évolué depuis 30 ans, le gouvernement souhaite réformer l'organisation des services extérieurs du ministère des affaires étrangères. Il a donc institué, le 25 juin 2004, une **commission interministérielle ad hoc**, qui doit rendre ses conclusions dans le délai d'un an. Compte tenu de la nécessité de ne pas augmenter la dépense publique, **une place plus importante pourrait être accordée aux représentations consulaires honoraires. Une modification du décret de 1984 est donc envisagée.**

1) L'âge

Les membres du personnel consulaire honoraire peuvent exercer leurs fonctions jusqu'à l'âge de **soixante-dix ans**.

2) La nationalité

Le règlement relatif aux fonctionnaires consulaires honoraires espagnols à l'étranger précise qu'**il n'est pas nécessaire d'avoir la nationalité espagnole**. Toutefois, en cas de pluralité de candidats, si une personne de nationalité étrangère est préférée à un Espagnol, ce choix doit être justifié.

3) Les qualités personnelles

D'après le règlement relatif aux fonctionnaires consulaires honoraires espagnols à l'étranger, les personnes choisies doivent être connues localement et avoir une bonne réputation. Lorsqu'elles sont étrangères, elles doivent connaître la langue espagnole ou, en cas de besoin, pouvoir se faire aider par une personne parlant l'espagnol. Les candidats aux fonctions de consul général honoraire doivent, en plus, posséder un titre universitaire, avoir rendu des services éminents à la nation espagnole ou occuper un poste important dans le commerce, l'industrie ou la finance.

Les fonctionnaires consulaires honoraires doivent s'acquitter des fonctions qui leur sont confiées *« avec sérieux et dignité, et avec le dévouement et les égards nécessaires »*.

4) Le serment

Aucune prestation de serment n'est exigée des fonctionnaires consulaires honoraires.

5) Le statut financier

Les fonctionnaires consulaires honoraires ne sont pas rémunérés. Pour compenser les frais engagés, ils peuvent toutefois conserver une partie des **droits de chancellerie**. En pratique, ils reçoivent à ce titre des sommes peu élevées, car ils ont peu d'activités qui donnent lieu à perception de droits.

Les fonctionnaires consulaires honoraires peuvent également se faire **rembourser** leurs frais administratifs, à condition de tenir une comptabilité détaillée permettant de justifier toutes les dépenses. Dans les faits, peu d'entre eux semblent le faire.

De plus, d'après le règlement relatif aux fonctionnaires consulaires honoraires espagnols à l'étranger, les intéressés peuvent, à leur demande et à condition que l'activité de leur poste le justifie, être assistés de personnels

administratifs ou techniques, recrutés à titre temporaire et rémunérés par le ministère des affaires étrangères.

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

ITALIE

Le décret n° 18 du 5 janvier 1967 relatif à l'organisation administrative du ministère des affaires étrangères comporte quelques indications sur le statut des fonctionnaires consulaires honoraires.

Ce texte distingue deux groupes de représentations consulaires, cette distinction valant pour les consulats généraux, les consulats, les vice-consulats et les agences consulaires. Les représentations consulaires de classe I sont dirigées par un fonctionnaire consulaire de carrière, tandis que celles de classe II sont attribuées à un fonctionnaire consulaire honoraire.

L'Italie compte à l'étranger quelque 120 représentations consulaires de classe I, parmi lesquels environ 75 consulats généraux, **et plus de 400 représentations consulaires de classe II** (une centaine de consulats honoraires, presque 200 vice-consulats honoraires et un peu moins de 150 agences consulaires honoraires).

1) L'âge

Le décret fixe **l'âge maximal** des fonctionnaires consulaires honoraires à **soixante-dix ans**.

2) La nationalité

Le décret du 5 janvier 1967 prévoit que les fonctionnaires consulaires honoraires sont choisis **de préférence parmi les citoyens italiens**.

3) Les qualités personnelles

Le décret précise que les fonctionnaires consulaires honoraires sont nommés parmi les personnes qui « *jouissent de l'estime et du prestige, et qui inspirent une totale confiance quant à leur faculté de pouvoir s'acquitter des fonctions consulaires* ».

4) Le serment

Les fonctionnaires consulaires honoraires **promettent solennellement** de s'acquitter loyalement de leurs devoirs.

5) Le statut financier

Les fonctionnaires consulaires honoraires ne sont pas rémunérés. Cependant, d'après le décret de 1967, les **frais** qu'ils engagent de façon régulière dans le cadre de leurs fonctions (courrier, téléphone...) leur sont **remboursés**, de même que leurs dépenses exceptionnelles. En pratique, certains semblent éprouver de réelles difficultés à être défrayés et sont parfois conduits à abandonner leurs fonctions.

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

NORVÈGE

La loi n° 13 du 3 mai 2002 relative au ministère des affaires étrangères prévoit que les diverses représentations consulaires, c'est-à-dire les consulats généraux, les consulats, les vice-consulats et les agences consulaires, peuvent être dirigées par des personnels honoraires, dont le statut est précisé par la **circulaire du 13 décembre 2002 relative à l'administration du ministère des affaires étrangères.**

La Norvège compte actuellement **13 consulats et environ 415 consulats honoraires.**

1) L'âge

La circulaire du 13 décembre 2002 relative à l'administration du ministère des affaires étrangères fixe **l'âge maximal** des personnels consulaires honoraires à **soixante-dix ans.**

2) La nationalité

La loi n° 13 du 3 mai 2002 exige des fonctionnaires et des salariés du ministère des affaires étrangères qu'ils aient la nationalité norvégienne. Elle ne pose pas la même exigence pour le personnel honoraire, qui peut donc être recruté parmi les étrangers. La circulaire le confirme, en précisant que les Norvégiens ne bénéficient d'aucune préférence et que **les candidats aux fonctions consulaires honoraires peuvent ne pas maîtriser la langue norvégienne.**

3) Les qualités personnelles

La circulaire précise que les candidats aux fonctions consulaires honoraires doivent maîtriser la langue anglaise et qu'ils sont choisis en fonction de leurs liens avec la Norvège, de leur position sociale, et de leurs relations avec les administrations et les entreprises sur place. Elle préconise la présentation de trois candidats par poste.

4) Le serment

Les personnels consulaires honoraires doivent signer un **engagement de discrétion**.

5) Le statut financier

D'après la circulaire, la « *situation matérielle* » des candidats – et en particulier le fait qu'ils puissent exercer leurs fonctions dans leurs propres locaux – constitue un élément important du choix des personnels consulaires honoraires.

Les fonctionnaires consulaires honoraires ne sont **pas rémunérés**, mais ils peuvent conserver les **droits de chancellerie**. En outre, ils peuvent obtenir le **remboursement** des menues dépenses administratives (frais de port, de téléphone, dépenses de papeterie, etc.) liées à l'exercice de leurs fonctions.

Par ailleurs, un **crédit forfaitaire** peut être alloué aux postes consulaires honoraires qui doivent faire face à des dépenses particulières (location de bureaux ou frais de personnel), ce qui suppose que l'activité du poste revête une « *certaine importance* ». Ce crédit est accordé sur **demande motivée**, la requête devant préciser les dépenses du poste, les droits de chancellerie perçus pendant l'année en cours et pendant l'année précédente, ainsi que toutes les tâches incombant au poste. Il est octroyé pour une année et n'est pas renouvelé automatiquement. En général, il est alloué en deux tranches. Pour l'utilisation de ce crédit, les fonctionnaires consulaires honoraires ne sont pas tenus au respect des règles comptables fixées par le ministère, à moins que ce dernier ne l'exige.

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

PAYS-BAS

Le règlement du corps des fonctionnaires du ministère des affaires étrangères, entré en vigueur le 29 juin 2001, dispose que les fonctionnaires consulaires honoraires font partie du personnel du ministère.

Les principaux éléments du statut des fonctionnaires consulaires honoraires sont définis au chapitre 19 de ce règlement, à l'exception du régime financier, qui résulte du **décret du ministère des affaires étrangères du 27 août 2002 relatif à l'indemnisation des fonctionnaires consulaires honoraires des Pays-Bas**. Ce texte a **redéfini le statut financier**, afin d'adapter les indemnités aux besoins des intéressés, dont les tâches se sont multipliées au cours des dernières années.

Le « guide du consul honoraire » reprend l'ensemble des éléments du statut. Le guide actuellement en vigueur date de 1992 et devrait être prochainement actualisé.

Au début de l'année 2004, les Pays-Bas comptaient à l'étranger **une trentaine de consulats et environ 360 consulats honoraires**. En règle générale, les consulats généraux sont confiés aux consuls professionnels, et les consulats au personnel honoraire.

1) L'âge

Le règlement du corps des fonctionnaires du ministère des affaires étrangères ne prévoit **pas de limite d'âge**, mais indique que les fonctionnaires consulaires honoraires sont nommés pour **cinq ans** et qu'ils sont reconduits dans leurs fonctions par tacite reconduction.

Avant l'entrée en vigueur de ce texte, la limite d'âge était fixée à soixante-cinq ans, mais les intéressés pouvaient être maintenus en fonction jusqu'à l'âge de soixante-dix ans dans certains cas.

2) La nationalité

Les fonctionnaires consulaires honoraires sont choisis **de préférence parmi les citoyens néerlandais**. En pratique, les Néerlandais représentent un peu plus de 20 % de l'effectif.

3) Les qualités personnelles

D'après le guide du consul honoraire, les candidats aux fonctions consulaires honoraires doivent « *être notablement et honorablement connus dans la communauté locale* » et « *il importe en outre qu'ils aient de bons rapports avec les autorités locales ou y aient facilement accès si besoin est.* »

Par ailleurs, « *leurs intérêts privés et commerciaux ne doivent pas s'opposer aux intérêts néerlandais* » et « *ils doivent pouvoir libérer suffisamment de temps pour l'exercice de leur fonction consulaire.* »

4) Le serment

Une fois nommés, les fonctionnaires consulaires honoraires prêtent **serment** devant les chefs des représentations des Pays-Bas sous l'autorité desquels ils sont placés.

5) Le statut financier

Le règlement du corps des fonctionnaires du ministère des affaires étrangères prévoit seulement que les fonctionnaires consulaires honoraires ne sont pas rémunérés et précise que leur statut financier doit faire l'objet d'un texte spécifique. **Le décret du ministère des affaires étrangères du 27 août 2002 relatif à l'indemnisation des fonctionnaires consulaires honoraires des Pays-Bas a redéfini le statut financier** de ces derniers. Il est entré en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2002.

Auparavant, les fonctionnaires consulaires honoraires ne bénéficiaient que des droits de chancellerie dans la limite d'un certain plafond, identique pour tous les pays et qui n'avait pas été réévalué depuis plusieurs années.

Le décret de 2002 prévoit trois catégories d'indemnisation. Quel que soit le régime auquel ils sont soumis, **tous les fonctionnaires consulaires honoraires bénéficient d'un crédit forfaitaire, dont le versement est étalé dans l'année.** En pratique, les chefs de représentation sous l'autorité desquels les

fonctionnaires consulaires honoraires sont placés arrêtent les modalités de paiement de ce crédit en concertation avec les intéressés conformément à la législation locale.

• Les fonctionnaires consulaires honoraires perçoivent une **indemnité de base**, qui est **composée d'une indemnité forfaitaire annuelle**, destinée à couvrir les frais liés à l'exercice des fonctions, **et des droits de chancellerie dans la limite d'un certain plafond**.

Les montants de l'indemnité forfaitaire annuelle et des droits de chancellerie restant acquis **sont fixés pour chaque poste**. Ils font l'objet d'un tableau annexé au décret et sont **réévalués chaque année** en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation néerlandais et du pouvoir d'achat local. Ainsi, en 2005, ils sont respectivement de 3 413 € et 26 797 € pour la France.

• Si l'indemnité de base ne suffit pas à couvrir les coûts, les fonctionnaires consulaires honoraires peuvent demander une **indemnité complémentaire liée aux résultats**, dont le montant, également forfaitaire, figure pour chaque poste dans le tableau annexé au décret. En 2005, il s'élève à 20 224 € pour la France.

Pour obtenir cette indemnité, le fonctionnaire consulaire honoraire négocie avec le chef de la représentation un accord qui définit les tâches à accomplir (visites aux détenus, activités spéciales de promotion du commerce ou organisation d'activités culturelles par exemple).

Afin que le chef de la représentation puisse s'assurer du respect de l'accord, le fonctionnaire consulaire honoraire bénéficiaire de l'indemnité complémentaire présente une justification écrite de toutes les tâches accomplies au plus tard deux mois après la fin de l'année civile. En cas de non-respect, le chef de la représentation peut décompter le trop-perçu des indemnités futures ou en exiger le remboursement.

• Si le fonctionnaire consulaire honoraire estime que le total des indemnités (indemnité de base et indemnité complémentaire liée aux résultats) ne sera pas suffisant pour couvrir les frais de l'année suivante, il peut demander une « **indemnité budgétisée** » sur la base des coûts réels prévus. L'intéressé soumet alors une estimation de son budget au chef de la représentation. Cette indemnité doit couvrir l'ensemble des dépenses du consulat honoraire :

- frais liés aux locaux (loyer, gaz, électricité, etc.) ;
- frais de personnel (salaires et charges sociales) ;
- frais administratifs (petites fournitures, timbres, téléphone, internet, etc.) ;

- frais de représentation ;
- frais divers.

Le fonctionnaire consulaire honoraire auquel une indemnité budgétisée a été accordée ne peut prétendre à aucune autre indemnité. Tout comme le bénéficiaire de l'indemnité complémentaire liée aux résultats, il soumet au chef de la représentation une justification écrite de l'exécution du budget au plus tard deux mois après la fin de l'année civile. Si les coûts réels sont inférieurs au budget, le chef de la représentation peut décompter le trop-perçu des indemnités futures ou exiger le remboursement des sommes perçues à tort. S'ils sont supérieurs, en principe aucun complément n'est versé, sauf si le fonctionnaire consulaire honoraire a fait une demande écrite et si celle-ci a été acceptée compte tenu de la situation particulière.

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

ROYAUME-UNI

Le statut des fonctionnaires consulaires honoraires résulte essentiellement de directives internes.

En 2004, le Royaume-Uni comptait environ **70 consulats et 230 représentations honoraires**.

1) L'âge

Les fonctionnaires consulaires honoraires sont nommés pour cinq ans et leurs fonctions sont tacitement renouvelées jusqu'à ce que les intéressés atteignent l'âge de **soixante-cinq ans**. Ils peuvent toutefois être reconduits jusqu'à leur **soixante-dixième anniversaire**, s'ils sont toujours aptes.

2) La nationalité

La plupart des fonctionnaires consulaires honoraires sont des Britanniques expatriés, mais certains sont étrangers.

3) Les qualités personnelles

Les fonctionnaires consulaires honoraires doivent avoir une parfaite maîtrise de l'anglais et de la langue du pays dans lequel ils exercent leurs fonctions, une bonne connaissance de la région à laquelle ils sont affectés, ainsi que de l'administration locale. Par ailleurs, ils doivent jouir d'une certaine considération sociale.

4) Le serment

Aucune prestation de serment n'est exigée des fonctionnaires consulaires honoraires.

5) Le statut financier

Les fonctionnaires consulaires honoraires ne sont pas rémunérés, mais perçoivent une **indemnité versée deux fois par an**, dont le montant annuel maximal était de 1 835 £ en 2003 (soit environ 2 700 €). Ils ne peuvent prétendre au remboursement de leurs frais de représentation et doivent en outre disposer d'un bureau dont ils assument entièrement la charge financière.

Dans les rares cas où le volume de travail consulaire justifie l'emploi d'un assistant, la hiérarchie peut créer le poste nécessaire et payer sur les fonds qui lui sont affectés l'embauche d'un salarié aux conditions locales. Le nombre d'heures payées, qui doit être en rapport avec le travail effectué, est strictement contrôlé.

Par ailleurs, les fonctionnaires consulaires honoraires peuvent obtenir, tous les trimestres, le remboursement des frais engagés dans l'exercice de leurs fonctions, comme les frais de port, de téléphone et de fax.

S'agissant des dépenses exceptionnelles, les fonctionnaires consulaires honoraires ne peuvent se faire rembourser des frais de transport ou d'hébergement que si l'ambassade leur a expressément demandé de se déplacer dans le cadre de leurs fonctions officielles.

LE STATUT DES CONSULS HONORAIRES

SUISSE

Le règlement du Service diplomatique et consulaire suisse du 24 novembre 1967 dispose que les postes consulaires, qu'il s'agisse de consulats généraux, de consulats ou de vice-consulats, sont dirigés par des fonctionnaires consulaires de carrière ou par des fonctionnaires consulaires honoraires.

Ce texte comporte quelques indications sur le statut de ces derniers. Il est complété par **deux instructions internes** : la première, du 1^{er} janvier 2002, traite de façon générale des postes consulaires honoraires et des fonctionnaires consulaires honoraires et la seconde, du 20 novembre 1997, définit les modalités d'indemnisation des fonctionnaires consulaires honoraires

En 2005, la Suisse compte **un peu plus de 40 représentations consulaires dirigées par des fonctionnaires consulaires de carrière et un peu plus de 160 dirigées par des fonctionnaires consulaires honoraires.**

1) L'âge

Les fonctionnaires consulaires honoraires sont nommés pour quatre ans et sont tacitement reconduits dans leurs fonctions jusqu'à leur **soixante-cinquième anniversaire**. Toutefois, à titre exceptionnel et dans l'intérêt du service, **cette limite peut être reportée jusqu'à l'âge de soixante-dix ans.**

2) La nationalité

Les fonctionnaires consulaires honoraires ont en principe la nationalité suisse. Cependant, en l'absence de candidat suisse possédant les qualités requises, **des étrangers peuvent être choisis.**

3) Les qualités personnelles

Les candidats aux postes de fonctionnaires consulaires honoraires doivent avoir une excellente réputation et une bonne connaissance du pays où ils résident. Ils doivent également posséder de bonnes connaissances linguistiques et maîtriser au moins une des langues nationales de la Confédération helvétique. Localement, ils doivent entretenir des contacts étroits avec les autorités administratives, les organismes publics ou privés, les entreprises et la communauté suisse. En outre, leur situation professionnelle ne doit pas apparaître comme un obstacle à l'exercice de leurs fonctions.

4) Le serment

Aucune prestation de serment n'est exigée des fonctionnaires consulaires honoraires.

5) le statut financier

Les fonctionnaires consulaires honoraires ne conservent pas les droits de chancellerie qui leur sont versés, mais ils perçoivent une **indemnité forfaitaire annuelle** destinée à couvrir les frais liés à l'exercice de leurs fonctions. Dans la plupart des cas, le montant de cette indemnité s'élève à 6 000 CHF (soit 4 000 € environ). Il est plus élevé, et peut varier entre 8 000 CHF et 15 000 CHF (soit entre 5 000 € et 10 000 € environ) lorsque les responsabilités confiées dépassent les attributions courantes.

En outre, les fonctionnaires consulaires honoraires peuvent obtenir, sur présentation d'un document récapitulatif, le **remboursement des menues dépenses administratives** (frais de port, de téléphone, de papeterie, etc.) à échéance trimestrielle, ou annuelle si ces dépenses représentent un faible volume.

Les dépenses engagées lors de missions exceptionnelles ne sont remboursées – sur présentation de justificatifs – que si elles ont fait l'objet d'un accord préalable.

En principe, les fonctionnaires consulaires honoraires fournissent gratuitement l'infrastructure nécessaire à l'accomplissement de leurs fonctions (locaux, secrétariat, etc.). Ce n'est donc qu'à titre exceptionnel qu'ils peuvent obtenir une indemnité supplémentaire au titre de la location de bureaux ou des frais de personnel.

