



ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

XXV^{ème} SESSION PLENIERE - OCTOBRE 2016

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES
AFFAIRES CONSULAIRES

RAPPORT

REFLEXION SUR LA CREATION DE CONSULATS EUROPEENS OU COMMENT MUTUALISER LES MOYENS

RAPPORTEUR : RONAN LE GLEUT

COMPOSITION DE LA COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

M. Olivier Piton, Président
Mme Radya Rahal, Vice-Présidente
M. Alexandre Bezardin
M. François Boucher
M. Jean-Daniel Chaoui
M. Karim Dendène
Mme Jeanne Dubard
Mme Michèle Goupil
M. Jean-Marie Langlet
M. Ronan Le Gleut
Mme Morgane Marot
M. Michael Pilater
Mme Daphna Poznanski-Benhamou
Mme Martine Schoepner
M. Georges-Francis Seingry
M. Guy Sukho
Mme Annik Valldecabres

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	4
1. Les consulats européens, une idée à inventer	5
2. La co-localisation, une piste intermédiaire vers des « consulats européens »	5
3. Ce qui est déjà communautaire : les Visas Schengen	7
4. La protection consulaire d'urgence et la DG ECHO de la Commission européenne.	7
5. La coopération consulaire et la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers.	7
Personnalités auditionnées	9
Personnalités rencontrées par le rapporteur	9
Liste des textes consultés	9
Acronymes utilisés	10
ANNEXE : liste des postes de présence diplomatique et des consulats généraux à gestion simplifiée.	11
Résolutions	12

INTRODUCTION

La France, tout comme les autres pays de l'Union européenne, tend à réduire la taille de son réseau diplomatique et consulaire.

La création de Postes à Présence Diplomatique (PPD) entraîne la fermeture de sections consulaires de certaines ambassades. Entre 2013 et 2015, 13 postes de présence diplomatique ont été déployés.

Au Paraguay où 1529 Français sont inscrits au registre, il n'y a plus de section consulaire. De même pour les 638 Français établis à Trinité-et-Tobago ou les 405 Français inscrits au registre au Cap-Vert.

De même les Postes à Gestion Simplifiée (PGS) sont des consulats généraux qui n'ont plus de chancellerie et dont le rôle est réduit.

C'est pourquoi la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires mène une réflexion pour savoir s'il serait utile aux Français établis hors de France d'imaginer des « consulats européens » afin de mutualiser les moyens plutôt que de fermer des chancelleries.

1. Les « consulats européens », une idée à inventer

L'une des pistes serait de rapprocher les missions accomplies par les différents consulats des 28 Etats de l'Union européenne.

On pourrait imaginer qu'un service consulaire européen soit hébergé au sein des 130 Délégations de l'Union européenne.

Les agents consulaires pourraient être des « experts nationaux détachés » de leur ministère d'origine ou bien des agents du SEAE, le Service européen pour l'action extérieure.

Le Royaume-Uni y est opposé. La future Union européenne à 27 sans le Royaume-Uni y sera peut-être plus favorable.

Cette mutualisation des moyens permettrait aux 27 Etats membres de réaliser des économies tout en continuant à offrir un service consulaire de qualité à ses ressortissants établis dans les pays tiers.

Par ailleurs, la France qui dispose d'un réseau diplomatique et consulaire de très grande taille pourrait en bénéficier au premier chef.

La réciprocité entre les Etats membres est une condition essentielle.

2. La co-localisation, une piste intermédiaire vers des « consulats européens »

Quelques exemples existent déjà entre la France et l'Allemagne. Les co-localisations diplomatiques et consulaires franco-allemandes sont fondées et encadrées par l'accord cadre du 12 octobre 2006 entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif aux implantations communes de missions diplomatiques et de postes consulaires. Leur mise en œuvre est assurée par une étroite concertation entre les services immobiliers des deux ministères des Affaires étrangères.

Etat d'avancement des différentes co-localisations franco-allemandes (consulats et ambassades confondus) effectives et à venir :

A/ Six implantations sont déjà une réalité :

- Rio de Janeiro (Brésil) : ouverture en décembre 2013 par l'Allemagne de son consulat général au sein de la Maison de France. Des travaux de mise aux normes sont en cours (sécurité incendie, rénovation technique).

- Pyongyang (Corée du nord) : le bureau de coopération français de Pyongyang est installé depuis septembre 2013 au sein de la chancellerie allemande.

- Brazzaville (Congo) : accueil depuis novembre 2012 de la représentation allemande au sein de l'ambassade de France. Renouvellement de la prise à bail par l'ambassade d'Allemagne des bureaux pour une durée de 3 ans à compter du 1er novembre 2015.

- Bandar Seri Begawan (Brunei) : accueil d'un poste de présence diplomatique français dans les locaux de l'ambassade d'Allemagne depuis le 15 décembre 2014.

- Asmara (Erythrée) : accueil d'un poste de présence diplomatique français dans les locaux de l'ambassade d'Allemagne depuis le 27 février 2015.

- Koweït-City (Koweït): co-localisation des ambassades de France et d'Allemagne sur un plateau de bureaux. Le bail a été signé le 1er juillet 2014. Les travaux d'aménagement sont pilotés par la France. La livraison est effective depuis le 27 juillet 2016.

- Mexico : acquisition par l'Allemagne de l'ex-résidence consulaire. Le principe d'une vente de gré à gré a été validé et la vente effective approuvée par la CIME lors de sa séance du 27 octobre 2015. La signature de l'acte de vente a eue lieu le 21 juin 2016.

B/ Certains projets sont en voie de finalisation :

- Dacca (Bangladesh) : Le projet de construction d'une ambassade franco-allemande à Dacca, respectant les normes environnementales les plus élevées, lancé en 2009 et piloté par la France, prévoit un regroupement sur un site unique de l'ensemble des services français et allemands. La livraison du projet devrait intervenir fin 2016. L'emménagement des différents services devrait avoir lieu au plus tard en janvier 2017.

- Khartoum (Soudan) : accord du 31 mars 2015 pour le lancement des études. Le coût en est partagé entre les deux parties. Le concours d'architecte a été lancé le 30 juin 2015 par l'Allemagne. Un jury de concours a eu lieu le 17 décembre. Dix mois d'études sont programmés pour un rendu de l'avant-projet à l'été 2016. Le programme de sécurité de la partie française rendu par l'AMO a été validé par la DIL et transmis à la partie allemande le 9 juin 2016 afin que les exigences en matière de sécurité diplomatique française soient intégrées dans un projet mené par la partie allemande. La livraison des nouveaux locaux n'interviendrait pas avant 2020.

C/ Enfin, l'antenne diplomatique basée dans les locaux de l'ambassade d'Allemagne au Malawi a fermé fin 2013.

Par ailleurs, certains consuls honoraires sont accrédités pour plusieurs pays de l'UE.

A Tegucigalpa (Honduras), l'ambassade de France (PPD) est hébergée au sein de la Délégation de l'Union Européenne.

L'exemple des ambassades nordiques à Berlin met en commun des locaux pour les cinq ambassades suivantes : Finlande, Suède, Norvège, Islande et Danemark. Il en existe d'autres, notamment à Madrid avec le Commonwealth.

Avant de fermer un consulat, de transformer un consulat en Poste à Gestion Simplifiée (PGS) ou de fermer la section consulaire d'une ambassade (PPD), il conviendrait de réaliser une étude d'impact afin d'évaluer les économies qui seraient réalisées par une co-localisation avec le consulat d'un autre pays de l'Union européenne.

3. Ce qui est déjà communautaire : les Visas Schengen

Le code communautaire des visas (CCV) rend communautaire l'établissement de visas courts séjours (tourisme et affaires).

Une base de données permet désormais de mettre en commun les informations relatives aux demandes de Visas Schengen dans tous les consulats concernés : VIS Visa Information System.

Les 26 pays qui constituent l'espace Schengen délivrent des Visas Schengen et peuvent donc le faire au titre d'un autre Etat Schengen, par exemple la France pour l'Estonie au Liban.

Dans 70% des cas, les consulats ne reçoivent plus les demandeurs de visas Schengen de courte durée car cette mission est externalisée à des entreprises privées.

Un passeport européen (UE) permettrait que le titre soit remis par le SEAE ou un consulat UE.

4. La protection consulaire d'urgence et la DG ECHO de la Commission européenne.

Les 28 services de secours des Européens, protection civile ou sécurité civile, sont désormais en réseau. Un centre de crise européen est en relation permanente avec les centres de crise nationaux.

A la demande d'une autorité consulaire d'un pays européen, le service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (la Direction Générale ECHO) peut intervenir en cas de catastrophe, d'inondation ou de feux de forêt grâce à un mécanisme financier de soutien au transport.

5. La coopération consulaire et la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers.

Chacune des 130 Délégations de l'Union européenne dispose d'un agent chargé d'établir un contact permanent avec la division « Consular crisis management » du SEAE afin d'intensifier la coopération consulaire locale. Concrètement, la tâche principale réalisée par un consulat d'un pays membre de l'UE au service d'un ressortissant d'un pays non représenté est de délivrer un « ETD » : « Emergency Travel Document ». La seconde tâche est la visite aux prisonniers. Exemple : l'ambassade de Roumanie en Syrie a récemment délivré un laissez-passer consulaire à un jeune Français qui avait perdu son passeport à Damas.

Chaque trimestre et une fois par an, le SEAE présente une remontée statistique intitulée « Collection of Worldwide Statistics on consular assistance given in third countries to unrepresented EU citizens ». L'Assemblée des

Français devrait pouvoir être destinataire de la présentation annuelle, tout comme elle est destinataire du rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France.

« COOL » : « Consular On Line » est un logiciel d'échange d'informations entre services consulaires européens, particulièrement en cas de crise.

La Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 établit les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'UE.

Cette transposition est bien en cours, les discussions se poursuivent, notamment avec le ministère de l'économie et des finances, sur les modalités exactes de la transposition de la directive UE 2015/637 du 20 avril 2015.

En l'état actuel des discussions, cette transposition devrait s'opérer par la voie réglementaire au cours de l'année 2017 (avec sans doute une ratification des dispositions financières en PLF 2018).

L'article 7.1 stipule que les citoyens non représentés ont le droit de solliciter la protection de l'ambassade ou du consulat de tout Etat membre.

L'article 9 est particulièrement important car il énonce les formes d'assistance concernées (arrestation ou détention, décès, besoin d'aide et de rapatriement en situation d'urgence, besoin de titres de voyage provisoires,...). La première phrase de l'article 9 dit « La protection consulaire visée à l'article 2 peut notamment comprendre des mesures d'assistance dans les situations suivantes... ». Le mot « notamment » offre par conséquent des marges de manœuvre lors de la transposition en droit français (d'ici mai 2018) de la Directive (UE) 2015/637. C'est pourquoi il serait judicieux que l'Assemblée des Français de l'étranger puisse être consultée.

Au sein de la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires, il est parfois considéré que cette directive et ses dispositions sont déjà mises en pratique pour certaines d'entre elles et n'ouvrent donc pas de nouvelles possibilités en matière de protection consulaire. La directive n'apporterait pas de solution au problème de réduction de notre réseau puisque les compétences régaliennes ne sont pas transposables.

Personnalités auditionnées :

Direction des Français de l'Étranger et de l'Administration Consulaire du
Ministère des Affaires étrangères :

Julien Voituriez, Chargé de Mission auprès du Directeur

Olivia Christmann, Conseiller juridique

Didier Gonzalez, Sous-Directeur des Affaires domaniales et administratives,
du patrimoine et de la décoration

Mathieu Blas, Chef de secteur à la sous-direction des opérations immobilières

Mme Sandrine Lelong-Motta, Adjointe du sous-directeur de la politique des
visas et cheffe du bureau « pilotage et réglementation »

avec la commission des finances, budget et fiscalité :

Jean-Louis Dumont, député et Président du Conseil de l'immobilier de l'Etat,

Personnalités rencontrées par le rapporteur :

A Bruxelles, au Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), division
« Consular Crisis Management » :

Nicola Delcroix, chef de Division

Kathleen Verstreken, cheffe adjointe de Division

Philippe Collin

A Bruxelles, à la Commission européenne :

Anne-Marie Soerensen, Policy Officer (Visa Policy)

DG HOME – Migration and home affairs

Laurent Defrance, Seconded National Expert (Emergency Response)

DG ECHO - Humanitarian Aid & Civil Protection

Liste des textes consultés :

- Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
- Livre vert sur la protection diplomatique et consulaire du citoyen de l'Union dans les pays tiers
- MAEDI 21 Une diplomatie globale pour le XXIème siècle
- Code communautaire des visas
- Instructions consulaires communes
- Accord cadre diplomatique franco-allemand (12 octobre 2006)

- Rapport 2013 sur la citoyenneté de l'Union
- Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur la politique européenne des visas du 21 février 2007
- Rapport Barnier « Pour une force européenne de protection civile : europe aid »
- Rapport des travaux de la commission européenne de l'Assemblée des Français de l'étranger

Acronymes utilisés :

AMO : Assistant à Maîtrise d’Ouvrage

CIME : Commission interministérielle chargée d’émettre un avis sur les opérations immobilières de l’Etat à l’étranger

COOL : Consular On Line

CCV : code communautaire des visas

DG ECHO : Direction Générale ECHO de la Commission européenne, le service d'aide humanitaire et de protection civile

DG HOME : Direction Générale HOME de la Commission européenne, les affaires intérieures

DIL : Direction de l’immobilier et de la logistique

ETD : Emergency Travel Document

PGS : Poste à gestion simplifiée

PLF : Projet de loi de finances

PPD : Poste à présence diplomatique

SEAE : Service européen pour l’action extérieure

VIS : Visa Information System

ANNEXE : liste des postes de présence diplomatique et des consulats généraux à gestion simplifiée.

POSTES DE PRESENCE DIPLOMATIQUE

POSTE	POSTE DE RATTACHEMENT(Administration des Français)
Brunei	Singapour
Cap-Vert	Dakar
Erythrée	Djibouti
Guinée-Bissao	Dakar
Honduras	Guatemala
Jamaïque	Panama
Kirghizstan	Almaty
Liberia	Abidjan
Népal	New-Delhi
Papouasie	Singapour
Nouvelle-Guinée	
Tadjikistan	Almaty
Trinité-et-Tobago	Castries
Zambie	Johannesburg
Botswana	Johannesburg
Fidji (juin 2017)	Singapour ou Manille (à confirmer)
Moldavie	Bucarest
Monténégro	Tirana
Namibie	Johannesburg
Nicaragua (mars 2017)	San Jose
Paraguay	Buenos Aires
Salvador (février 2017)	Guatemala city
Seychelles (juin 2017)	Port-Louis
Soudan du Sud (décembre 2016)	Addis Abeba
Suriname (2018)	Brasilia
Turkménistan (juin 2017)	Bakou

CONSULATS GENERAUX A GESTION SIMPLIFIEE

PAYS	POSTE	POSTE DE RATTACHEMENT
ALLEMAGNE	DUSSELDORF	FRANCFORT
ALLEMAGNE	HAMBOURG	BERLIN
ALLEMAGNE	SARREBRUCK	FRANCFORT
ALLEMAGNE	STUTTART	MUNICH
ESPAGNE	BILBAO	MADRID
ESPAGNE	SEVILLE	MADRID
GRECE	THESSALONIQUE	ATHENES
ITALIE	NAPLES	ROME
ROYAUME UNI	EDIMBOURG	LONDRES
POLOGNE	CRACOVIE	VARSOVIE
RUSSIE	EKATERINBOURG	MOSCOU
RUSSIE	ST PETERSBOURG	MOSCOU
CANADA	MONCTON ET HALIFAX	MONTREAL
ETATS-UNIS	LA NELLE ORLEANS	HOUSTON
EGYPTE	ALEXANDRIE	LE CAIRE
ISRAEL	HAIFA	TEL-AVIV
JAPON	KYOTO	TOKYO
PAKISTAN	KARACHI	ISLAMABAD

Assemblée des Français de l'étranger
25^{ème} Session
3-7 Octobre 2016

**COMMISSION DES LOIS, DES RÉGLEMENTS ET DES AFFAIRES
CONSULAIRES**

Résolution : LOI/R.6/16.10

**Objet : Transmission des statistiques du Service Européen pour l'Action
Extérieure (SEAE)**

L'Assemblée des Français de l'Étranger,

Vu la Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015, qui établit les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Considérant l'évolution des réseaux diplomatiques et consulaires des Etats membres de l'Union européenne et la nécessité d'améliorer la communication de l'information, notamment statistique,

DEMANDE

Au gouvernement de lui transmettre les statistiques réalisées par le Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), relatives à l'assistance consulaire apportée aux citoyens de l'Union européenne non représentés dans les pays tiers soient présentées, une fois par an, à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Résultat	Adoption en Commission	Adoption en Séance
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		

Assemblée des Français de l'étranger
25^{ème} Session
3-7 Octobre 2016

**COMMISSION DES LOIS, DES RÈGLEMENTS ET DES AFFAIRES
CONSULAIRES**

Résolution : LOI/R.7/16.10

**Objet : Mutualisation des moyens avec d'autres Etats de l'Union
européenne**

L'Assemblée des Français de l'Étranger,

Vu la Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015, qui établit les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Considérant les contraintes qui pèsent sur le budget du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International (MAEDI),

DEMANDE

que lorsque la fermeture d'un consulat ou d'une section consulaire d'ambassade est envisagée, une étude d'impact soit réalisée afin d'évaluer les conséquences sur les communautés françaises et les économies engendrées par la mutualisation des moyens avec d'autres Etats de l'Union européenne sur place.

Résultat	Adoption en Commission	Adoption en Séance
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions	1	1

**COMMISSION DES LOIS, DES RÉGLEMENTS ET DES AFFAIRES
CONSULAIRES**

Résolution : LOI/R.8/16.10

**Objet : Transposition de la Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril
2015**

L'Assemblée des Français de l'Étranger,

Vu la Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 qui établit les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne, en particulier l'article 9 qui énonce les formes d'assistance concernées : arrestation ou détention, décès, besoin d'aide et de rapatriement en situation d'urgence, besoin de titres de voyage provisoires,...

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

DEMANDE

que l'Assemblée des Français de l'étranger soit consultée avant que la transposition en droit français de la Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 ne devienne définitive.

Résultat	Adoption en Commission	Adoption en Séance
UNANIMITE		
Nombre de voix « pour »	9	67
Nombre de voix « contre »	2	2
Nombre d'abstentions	2	3

**COMMISSION DES LOIS, DES RÉGLEMENTS ET DES AFFAIRES
CONSULAIRES**

Résolution : LOI/R.9/16.10

Objet : Remise de passeport dans les délégations de l'UE

L'Assemblée des Français de l'Étranger,

Vu la Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015, qui établit les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Considérant l'absence de consulat français dans certains pays, l'existence de Postes à Gestion Simplifiée (PGS) et de Postes de Présence Diplomatique (PPD),

Considérant les contraintes qui pèsent sur le budget du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International (MAEDI),

DEMANDE

au gouvernement d'entamer des négociations visant à permettre la remise de passeport dans les Délégations de l'Union européenne quand l'ambassade est un Poste de Présence Diplomatique.

Résultat	Adoption en Commission	Adoption en Séance
UNANIMITE		X
Nombre de voix « pour »	8	
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions	4	1

**COMMISSION DES LOIS, DES RÉGLEMENTS ET DES AFFAIRES
CONSULAIRES**

Résolution : LOI/R.10/16.10

Objet : Passeport français délivré par les mairies situées dans les Etats de l'Union européenne

L'Assemblée des Français de l'Étranger,

Vu la Directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015, qui établit les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Considérant l'absence de consulat français dans certains pays, l'existence de Postes à Gestion Simplifiée (PGS) et de Postes à Présence Diplomatique (PPD),

Considérant les contraintes qui pèsent sur le budget du Ministère des Affaires Etrangères et du Développement International (MAEDI),

DEMANDE

Au gouvernement d'entamer des négociations avec nos partenaires européens afin de permettre aux Français établis dans l'Union européenne de pouvoir obtenir leur passeport français auprès des mairies de leur pays de résidence.

Résultat	Adoption en Commission	Adoption en Séance
UNANIMITE		
Nombre de voix « pour »	12	57
Nombre de voix « contre »	2	5
Nombre d'abstentions	1	10