



COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

27^{ème} session Octobre 2017

CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT DE CONSEILLER CONSULAIRE

**Rapporteurs : Mme Daphna Poznanski-Benhamou
Mme Radya Rahal**

*A Hervé Leboucher,
Conseiller à l'AFE (2000-2012),
Conseiller consulaire (2014-2017)*

LES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT DE CONSEILLER CONSULAIRE

SOMMAIRE

INTRODUCTION	p. 4
TITRE I : UNE REALITE DIFFICILE A CERNER	p. 4
PREMIERE PARTIE : LE CRITERE DE RESIDENCE FISCALE	p. 4-6
I. En droit français et dans les conventions fiscales de l'OCDE	
II. La règle des 183 jours	
DEUXIEME PARTIE : L'ATTACHE TERRITORIALE, COMME CONDITION DE CANDIDATURE AUX MANDATS LOCAUX	p. 7-8
I. Un principe établi pour tous les mandats locaux	
II. Une exception à l'attache territoriale : les élus forains	
III. La jurisprudence et les conditions d'inscription sur les listes électorales	
IV. La jurisprudence et la notion de résidence	
TROISIEME PARTIE : L'ABSENCE DU MAINTIEN DE L'ATTACHE TERRITORIALE EN COURS DE MANDAT	p. 8-10
I. L'absence de démission d'office	
II. L'absence de sanction	

**TITRE II : LES ELUS DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER, DES ELUS A PART
OU A PART ENTIERE ? p. 11**

**PREMIERE PARTIE : L'EXIGENCE DU MAINTIEN DE L'ATTACHE TERRITORIALE,
UNE DISPOSITION EXORBITANTE DU DROIT COMMUN p. 11-13**

I. La procédure de démission d'office

II. Une mise en œuvre disparate

a) l'état des lieux

b) un bilan du processus

DEUXIEME PARTIE : DES ELUS A PART ENTIERE p. 13-14

I. L'implication du ministère des Affaires étrangères

II. Evolution prévisible

III. Le retour au droit commun

CONCLUSION p. 15

REMERCIEMENTS p. 15

LES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT DE CONSEILLER CONSULAIRE

INTRODUCTION

Ce rapport s'est attaché à mettre en évidence une réalité difficile à cerner à savoir le critère de la résidence fiscale dans la I^{ère} Partie, l'attache territoriale comme condition de candidature aux mandats locaux dans la II^{ème} Partie et l'absence du maintien de l'attache territoriale en cours de mandat pour les élus locaux dans une III^{ème} Partie.

La jurisprudence constante pose la question suivante : « Les élus des Français de l'étranger sont-ils des élus à part ou des élus à part entière ? », avec une I^{ère} Partie qui souligne combien l'exigence du maintien de l'attache territoriale en cours de mandat de conseiller consulaire est une disposition exorbitante du droit commun. Dans la II^{ème} Partie, prenant en compte cette disposition, le rapport propose un projet d'avis.

Rappelons que l'objectif constant des instances représentatives des Français de l'étranger, CSFE et aujourd'hui AFE, a été et demeure l'alignement de notre mandat d'élu au suffrage universel sur celui de tous les élus locaux de la République. C'est la raison pour laquelle, en écho à une modernisation du statut de l'élu consulaire, un projet d'avis propose de calquer celui-ci sur celui des élus des collectivités territoriales.

TITRE I. UNE REALITE DIFFICILE A CERNER

PREMIERE PARTIE : LE CRITERE DE RESIDENCE FISCALE

Beaucoup d'entre vous ont évoqué ce critère lorsque le thème de ce rapport a été choisi, pensant qu'il nous permettrait de distinguer aisément les résidents des non résidents. Nous l'avons étudié afin de l'adopter ou de l'éliminer.

I. En droit français et dans les conventions fiscales de l'OCDE

L'article 4 B du Code Général des Impôts (CGI) donne une définition du domicile inspirée de la jurisprudence du Conseil d'Etat et des critères retenus par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Est considérée comme fiscalement domiciliée en France, la personne physique :

- qui dispose en France d'un foyer d'habitation permanent ou d'un lieu de séjour principal,
- celle qui exerce une activité professionnelle, salariée ou non, à moins qu'elle n'établisse que cette activité est exercée en France à titre accessoire,

- celle qui a en France le centre de ses intérêts personnels et économiques, même si elle a effectué un long séjour à l'étranger au cours de l'année d'imposition (CE, 13 mars 1968, n° 66801),
- les agents de l'Etat en service à l'étranger dans un pays où ils ne sont pas soumis à un impôt personnel sur tous leurs revenus.

L 'article 4.1-2-3 du modèle de convention fiscale de l'OCDE « concernant le revenu et la fortune » du 22 juillet 2010, modifié le 15 juillet 2014, précise :

« 1. Au sens de la présente Convention, l'expression « résident d'un État contractant » désigne toute personne qui, en vertu de la législation de cet État, est assujettie à l'impôt dans cet État, en raison de son domicile, de sa résidence, de son siège de direction ou de tout autre critère de nature analogue et s'applique aussi à cet État ainsi qu'à toutes ses subdivisions politiques ou à ses collectivités locales. Toutefois, cette expression ne comprend pas les personnes qui ne sont assujetties à l'impôt dans cet État que pour les revenus de sources situées dans cet État ou pour la fortune qui y est située.

2. Lorsque, selon les dispositions du paragraphe 1, une personne physique est un résident des deux États contractants, sa situation est réglée de la manière suivante :

a) cette personne est considérée comme un résident seulement de l'État où elle dispose d'un foyer d'habitation permanent ; si elle dispose d'un foyer d'habitation permanent dans les deux États, elle est considérée comme un résident seulement de l'État avec lequel ses liens personnels et économiques sont les plus étroits (centre des intérêts vitaux) ;

b) si l'État où cette personne a le centre de ses intérêts vitaux ne peut pas être déterminé, ou si elle ne dispose d'un foyer d'habitation permanent dans aucun des États, elle est considérée comme un résident seulement de l'État où elle séjourne de façon habituelle ;

c) si cette personne séjourne de façon habituelle dans les deux États ou si elle ne séjourne de façon habituelle dans aucun d'eux, elle est considérée comme un résident seulement de l'État dont elle possède la nationalité ;

d) si cette personne possède la nationalité des deux États ou si elle ne possède la nationalité d'aucun d'eux, les autorités compétentes des États contractants tranchent la question d'un commun accord.

3. Lorsque, selon les dispositions du paragraphe 1, une personne autre qu'une personne physique est un résident des deux États contractants, elle est considérée comme un résident seulement de l'État où son siège de direction effective est situé. »

On le constate, liée au statut individuel, la notion de résidence fiscale, dans un monde globalisé, ne saurait nous donner une solution générale applicable à tous les cas de figure qui intéressent notre problématique.

II. La règle des 183 jours

Dès qu'il est question de résidence fiscale, les termes « règle des 183 jours » reviennent dans les propos. Pourtant, en droit français, cette règle n'apparaît pas comme un critère de résidence fiscale aux termes de l'article 4 B du CGI. Elle figure à l'article 81 A-12 2° du CGI à propos d'une exonération d'impôt sur les salaires versés pour certaines activités à l'étranger (chantiers, prospections, recherches, extractions de ressources naturelles) pendant une durée supérieure à 183 jours. L'administration fiscale admet toutefois que « *doivent être considérés comme ayant en France le lieu de leur séjour principal les contribuables qui y séjournent pendant plus de six mois au cours d'une année donnée* ».

Employeurs et employés se réfèrent souvent à ces « 183 jours ». Tirée de l'article 15 du modèle OCDE des conventions fiscales, cette règle supposerait que limiter la durée de mission d'un salarié à moins de 183 jours, en le plaçant en situation de détachement (contrat français avec affiliation à Sécurité sociale), l'exonérerait de toutes obligations locales. En droit international, pour que les revenus soient imposés dans l'Etat de résidence fiscale (pays d'origine) en cas de mobilité, trois conditions doivent être conjointement remplies :

- a) le bénéficiaire exerce son activité dans le pays d'accueil pendant une ou plusieurs périodes n'excédant pas 183 jours au cours de l'année civile ;
- b) sa rémunération pour l'activité exercée durant ce séjour est supportée par un employeur établi dans le pays d'origine ;
- c) il n'exerce pas son activité à la charge d'une installation fixe de l'employeur située dans le pays d'accueil. Tout salaire versé par une entité de l'employeur implantée dans le pays d'accueil déclencherait l'imposition dans le pays d'accueil, quand bien même le salarié s'y rendrait moins de 183 jours par an.

Alors que nos postes diplomatiques n'ont pas de pouvoir de police, la Direction Générale des Finances publiques, elle, peut enquêter pour déterminer si la personne demeure réellement plus de 183 jours à l'étranger grâce à l'accès aux comptes bancaires, à la vérification des billets d'avions, des factures de téléphone et d'électricité. Elle peut aussi vérifier si la personne paie des impôts à l'étranger depuis l'institution des échanges de renseignement prévus dans toutes les conventions fiscales bilatérales signées par la France (plus d'une centaine) et tirées de l'article 26 du modèle de la convention fiscale de l'OCDE. Toutefois, d'un point de vue pratique, on voit mal la DGFIP diligenter une enquête afin de vérifier la réalité du maintien de l'attache territoriale des Conseillers consulaires dans leur circonscription.

DEUXIEME PARTIE : L'ATTACHE TERRITORIALE, COMME CONDITION DE CANDIDATURE AUX MANDATS LOCAUX

L'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ». Cependant, le droit a prévu des conditions pour pouvoir se présenter aux élections.

I. Un principe établi pour tous les mandats locaux

Si l'élection au Parlement n'est conditionnée à aucune attache territoriale dans le département ou la circonscription d'élection, il n'en est pas de même pour les autres mandats locaux pour lesquels les conditions à une candidature sont toujours rattachées à l'âge et à l'attache territoriale. **Le Code électoral cite quatre conditions d'éligibilité, alternatives, pour garantir l'attache territoriale : être domicilié, être électeur, être contribuable ou héritier d'une propriété foncière dans le ressort de la circonscription d'élection.** Ainsi pour les conseils municipaux, l'article L.228 du Code électoral exige un lien particulier avec la commune : « *sont éligibles au conseil municipal tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1^{er} janvier de l'année de l'élection* ». Même règle pour les conseils généraux (article L.194 du Code électoral) et pour les conseils régionaux (article L.339 du Code électoral). L'article L.272-1 du Code électoral a rendu applicable ces dispositions aux conseillers d'arrondissement.

Toutefois, la condition de résidence ou d'inscription sur la liste électorale pour pouvoir se présenter à une élection locale en France connaît des aménagements.

II. Une exception à la condition de l'attache territoriale : les élus forains

On appelle « forains » les membres d'une assemblée ne résidant pas sur le territoire de la collectivité dont ils sont les élus. Ils ne sont pas même inscrits sur la liste électorale. Cette liberté découle de l'alinéa 3 de l'article L.228 du Code électoral, qui limite à un quart du conseil municipal le nombre de conseillers municipaux élus même s'ils ne résident pas dans la circonscription pour les communes de plus de 500 habitants. On retrouve cette disposition pour les conseils généraux (article L.194 du Code électoral), mais elle n'existe pas pour les conseils régionaux.

IV. La jurisprudence et les conditions d'inscription sur les listes électorales

Pour le Conseil d'Etat, **être électeur signifie être inscrit sur la liste électorale à la date de l'élection** (de la commune pour les élections municipales, d'une commune du département pour les élections cantonales, d'une commune de la région pour les élections régionales).

Il s'agit là d'une interprétation stricte. Ainsi le Conseil d'Etat a refusé d'apprécier si la personne a été inscrite à bon droit (CE, 18 décembre 1989, Elections municipales de Talence) ou si l'électeur inscrit sur la liste électorale remplit effectivement la condition de domicile exigée par l'article 11 du Code électoral (CE, 20 octobre 1999, Elections municipales de Berviller-en-Moselle).

Rappelons qu'à moins de menaces sur la sincérité du scrutin, la régularité de l'inscription sur les listes électorales relève du juge d'instance, sous le contrôle de la Cour de Cassation.

IV. La jurisprudence et la notion de résidence

Cette notion a été appréciée de façon très souple par le juge de l'élection. **Sont considérés comme résidents** dans la circonscription celui qui demeure dans la commune « *une grande partie de l'année* » (CE, 10 janvier 1973, Élection municipales de Barre-des-Cévennes), même s'il dispose d'une habitation dans une autre commune (CE, 4 janvier 1978, Élections municipales de Meyronnes) ; celui qui y réside une grande partie de l'année, ses vacances et la plupart des fins de semaines (CE, 29 juillet 2002, Élections municipales de Sansa ; CE, 19 décembre 2008, Élections municipales de Vulvoz) ; celui qui effectue des séjours fréquents et réguliers dans la commune, même s'il réside à 50 km de la commune (CE, 9 mai 1990, Élection municipales de Carpiento) ; celui qui, pour des motifs professionnels, n'y réside pas durant la semaine (CE, 29 décembre 1989, Élections municipales de Bousсенac). **Ne sont pas considérés comme des résidents ceux qui ne justifient pas de séjours fréquents et réguliers dans la commune.**

Pour toutes les élections locales, la condition d'être électeur ou de résider dans la circonscription s'apprécie au jour de l'élection. La perte de cette qualité après l'élection n'a pas d'influence sur le mandat.

TROISIEME PARTIE : L'ABSENCE DU MAINTIEN DE L'ATTACHE TERRITORIALE EN COURS DE MANDAT

I. L'absence de démission d'office

Qu'il s'agisse des élections municipales, cantonales ou régionales, aucune condition de maintien sur la liste électorale n'est exigée en cours de mandat.

L'article L.236 du Code électoral dispose pourtant que « *tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par les articles L.230, L.231 et L.232¹ est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet (...)* ». Il s'agit là pour le préfet de tirer les conséquences de la perte d'éligibilité de

¹ L'article L. 232 a été abrogé.

l' élu, soit en raison de la perte de sa capacité électorale (article L.230²) soit en raison de ses activités professionnelles (art. L.231³). La procédure de démission d'office instituée par l'article L. 236 s'applique uniquement aux conseillers municipaux qui, après leur élection, ont perdu leurs droits électoraux (en vertu de l'article L.6 du Code électoral, à la suite d'une décision de justice) ou exercent de nouvelles fonctions qui ne leur auraient pas permis d'être candidat.

Le Code électoral ne prévoit pas la démission d'office d'un conseiller municipal, départemental ou régional qui aurait été radié de la liste électorale de sa circonscription.

Un élu local peut rompre toute attache géographique avec la collectivité locale qu'il représente, de telle sorte qu'il n'y est plus ni domicilié ni contribuable sans être obligé de démissionner de son mandat. Certes, il ne pourrait s'y représenter.

Même pour les élections régionales, l'article L.341 du Code électoral dispose que « *Tout conseiller régional qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un cas d'inéligibilité prévu à l'article L. 340 ou se trouve frappé d'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur, est déclaré démissionnaire d'office par arrêté du représentant de l'État dans la région, sauf recours au Conseil d'État dans les dix jours de la notification* ». Il s'agit là des **inéligibilités professionnelles** ou **résultant d'une condamnation pénale**. La question des conseillers régionaux déménageant en dehors de leur circonscription d'élection en cours de mandat n'est pas même évoquée.

Cette tolérance de la rupture de l'attache territoriale en cours de mandat se justifie par l'importance accordée au suffrage universel : choisi par les électeurs pour les représenter, l' élu local ne peut se voir retirer son mandat sauf exceptions (cf. supra). Le fait de déménager de la collectivité ou d'être radié, pour cette raison, de la liste électorale de la circonscription ne constitue pas une circonstance empêchant un élu d'accomplir les missions propres à son mandat.

II. L'absence de sanction

Aucune sanction n'est prévue, même si l' élu n'assiste plus aux réunions du conseil municipal. L'article L.2121-5 du Code général des collectivités territoriales permet pourtant de sanctionner « *tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois* ». Toutefois, la jurisprudence a exclu l'utilisation de cette disposition pour sanctionner un conseiller régulièrement absent aux réunions du conseil⁴. Ainsi la Cour Administrative d'Appel de Marseille a rappelé que « *l'absence d'un conseiller municipal à des séances du conseil municipal* » ne figurait pas

² Article L. 230 du code électoral : « *Ne peuvent être conseillers municipaux : 1° les individus privés du droit électoral ; 2° les majeurs placés sous tutelle ou sous curatelle* ».

³ Article L. 231 : « *Ne sont pas éligibles dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans...* ». Cet article fait référence à des inéligibilités professionnelles.

⁴CAA de Marseille, 18 mai 1999, maire de Saint-Geniès-de-Fontedit ; CE,30 janvier 1987, ville de Mombrier ; CE, 21 novembre 1986, maire de Saint-Vivien-de-Monségur ; CE, 23 juin 1986, maire de Carros ; CE, 6 novembre 1985, maire de Viry-Châtillon...

« au nombre des faits qui permettent la mise en œuvre des dispositions de l'article L.2121-5 ». L'absentéisme d'un élu (qu'il ait ou non déménagé de sa circonscription) aux réunions du conseil municipal ne permet pas d'invoquer l'article L.2121-5 du Code général des collectivités territoriales, car « le conseiller absent, même durablement, garde la faculté de donner un pouvoir écrit de voter en son nom à un de ses collègues (...), ce pouvoir étant valable pour trois séances consécutives, sauf cas de maladie dûment constatée, et ceci sans limitation pendant la durée du mandat », a précisé le ministère de l'Intérieur à diverses reprises.

De nombreux parlementaires ont interrogé le gouvernement sur ce point et le ministère de l'Intérieur, rappelant la jurisprudence constante, a préconisé que le problème de l'absence d'un conseiller municipal soit réglé par la négociation.

La seule perte de l'attache territoriale avec la circonscription d'élection en cours de mandat, qui n'empêche nullement un travail actif de l'élu, n'est jamais évoquée. Elle n'existe comme sanction que pour les élus des Français de l'étranger.

TITRE II : LES ELUS DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER, DES ELUS A PART OU A PART ENTIERE ?

PREMIERE PARTIE : L'EXIGENCE DU MAINTIEN DE L'ATTACHE TERRITORIALE EN COURS DE MANDAT

I. La procédure de démission d'office

L'article 16 de la loi n°2013-659 relative à la représentation des Français établis hors de France exige que : « *Sont éligibles au conseil consulaire les électeurs inscrits sur l'une des listes électorales consulaires de la circonscription électorale dans laquelle ils se présentent* ». Et le 7^{ème} alinéa de l'article 17 de la même loi donne au ministère des Affaires étrangères le pouvoir de démission d'office confié en France au préfet.

En France, la démission d'office résulte de plein droit de l'inéligibilité (incompatibilités professionnelles, curatelle, mise sous tutelle, condamnations pénales ...). Le préfet se borne à tirer les conséquences en matière électorale d'une situation donnée. Il ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation.

S'agissant des conseillers consulaires et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, le ministère des Affaires étrangères, dans les trois mois suivant la survenue d'une cause plaçant un conseiller consulaire ou un conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger dans un cas d'inéligibilité prévu par la loi, est tenu de prendre un arrêté portant sa démission d'office. Contrairement au Code électoral qui liste les cas d'inéligibilité sanctionnés par une démission d'office, la procédure de la loi n° 2013-756 du 22 juillet 2013 évoque « *un des cas d'inéligibilité prévus par la présente loi* ». Une application stricte du texte impose donc une condition d'inscription sur la liste électorale de la circonscription en cours de mandat, ce qui est dérogoire du droit commun. Tout aussi dérogoire, la disposition sur le contentieux électoral. En effet, le recours contre l'arrêté portant démission d'office doit être formé directement devant le Conseil d'État, dans un délai d'un mois suivant la notification de l'arrêté alors qu'en France, il est suspensif (L. 223, L. 250, L. 362), sauf si la démission d'office d'un élu local résulte d'une condamnation pénale définitive prononcée à son encontre et entraînant de ce fait la perte de ses droits civiques et électoraux (art. L. 205, L. 236, L. 341). Le recours devrait aussi être suspensif s'agissant d'une démission d'office d'un conseiller consulaire.

Nous devons constater que l'article 17 de la loi relative à la représentation des Français établis hors de France, bien que très proche des dispositions du Code électoral pour les mandats locaux, trouve une application différente et bien plus sévère. Néanmoins, et peut-être à cause de cette sévérité exorbitante du droit commun, cette procédure est mise en œuvre de manière disparate.

II. Une mise en œuvre disparate

a) L'état des lieux

La procédure de démission d'office n'a été engagée que contre deux conseillers consulaires : l'une en mars 2015 ; l'autre est pendante. Dans les deux cas, elle résultait de leur radiation de la liste électorale consulaire.

Par ailleurs, depuis 2014, 55 conseillers consulaires (dont 7 siégeaient également à l'AFE) ont démissionné de leur(s) mandat(s), soit un peu plus de 10% du collège électoral des sénateurs des Français établis hors de France, la cause de ces démissions étant principalement le déménagement de la circonscription d'élection.

On estime qu'une douzaine d'élus consulaires seraient concernés par la rupture de l'attache territoriale en cours de mandat avec leur circonscription d'élection, sans qu'une procédure de démission d'office n'ait été lancée à leur encontre. A juste titre, quand certains de ces conseillers consulaires, ayant perdu leur travail ou ayant été mutés, n'ont pas eu d'autre choix que de quitter leur circonscription, et qu'ils ont continué à exercer leur mandat avec dévouement, se rendant régulièrement dans leur ancienne circonscription pour assister aux réunions du conseil consulaire ou aux grands événements de la communauté française, informant leurs électeurs régulièrement, intervenant auprès des administrations ou des parlementaires sur des dossiers qui leur étaient adressés, interpellant le poste sur les difficultés de ressortissants français ou d'éventuels dysfonctionnement des services... Alors même que ces élus continuaient à fournir un travail de terrain, des agents du poste diplomatique ou consulaire ont fait pression sur certains pour qu'ils renoncent à leur mandat, évoquant dans le cas contraire, une radiation de la LEC et une démission d'office. La menace de la démission d'office a souvent suffi pour que ces conseillers consulaires actifs au service de leur communauté abandonnent leur mandat à un suivant de liste bien moins impliqué.

Et des spécialistes du droit électoral avancent un autre argument : alors que la résidence traduit une présence physique dans une circonscription, le domicile est l'adresse à laquelle l'électeur peut être joint par l'administration⁵.

b) Bilan du processus

Pour menaçante qu'elle soit, la procédure de démission d'office est difficile à mettre en œuvre contre un conseiller consulaire qui ne souhaite pas abandonner son mandat alors même que le lien territorial avec la circonscription d'élection est rompu. La condition *sine*

⁵ Philippe Dupuis, Municipales : les critères locaux de l'électorat, La Gazette, 26 août 2013, p.46/47.

qua non est d'obtenir sa radiation de la LEC. La révision des listes électorales consulaires est encadrée par le décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005.

En dehors des cas de radiation sans examen au fond (décès, radiation résultant d'une décision de justice définitive), des cas nécessitent un examen de la situation de l'électeur. Pour les conseillers consulaires, la difficulté est évidente : qui pourrait vérifier la réalité de sa domiciliation ? Les services des consulats sont surchargés, les circonscriptions consulaires plus vastes que bien des communes.

Jusqu'à présent, pour les commissions administratives consulaires, l'expiration de l'inscription au registre des Français établis hors de France (dont la validité est limitée à 5 années, contrairement à l'inscription sur la liste électorale dont le principe est la permanence) constitue un indice que l'électeur a quitté la circonscription. Si l'inscription n'est pas renouvelée, la commission adresse différents messages, par lettre et par courriel. En l'absence de réaction, la radiation est prononcée, avec les recours habituels.

Néanmoins, la composition de la commission administrative n'est pas neutre. L'article 24 du décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 précise : « *Les membres titulaires et suppléants des commissions administratives (...) sont désignés par l'Assemblée des Français de l'étranger parmi les électeurs inscrits sur la liste électorale consulaire sur proposition de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire qui tient cette liste. Les propositions sont formulées, après avis des conseillers consulaires élus de la circonscription électorale dont relève la liste électorale consulaire...* ». Les membres de ces commissions liés aux élus consulaires, il est normal qu'il soit difficile d'obtenir la radiation d'un élu local. En outre, quand bien même la commission administrative voudrait procéder à la radiation, elle doit apporter la preuve qu'aucune raison ne justifie le maintien sur la LEC, sous peine de recours devant le juge d'instance. Or bien souvent, l'élu consulaire aura pris soin de garder une adresse postale dans la circonscription. Il aura conservé la même messagerie électronique et prendra soin de répondre aux diverses convocations.

Reste le recours au juge d'instance, mais là encore, il faut avoir une preuve positive d'une domiciliation hors de la circonscription.

DEUXIEME PARTIE : DES ELUS A PART ENTIERE

I. L'implication du ministère des Affaires étrangères

Hors de France, l'absence de territoire et d'impôts, constituent des arguments en faveur d'une représentation forte de l'État au détriment des élus des Français établis hors de France. Un exemple : le cas pendant d'un conseiller consulaire radié de la LEC à la demande conjointe du ministère des Affaires étrangères et des opposants politiques du conseiller consulaire juste avant la campagne pour les législatives alors qu'il était candidat.

L'intervention de l'administration, par la mise en œuvre de la procédure de démission d'office dans ce cas de figure, a interpellé de manière légitime les élus que nous sommes. Nous aurions attendu une stricte neutralité de la part du ministère.

Force est de constater que l'administration diplomatique et consulaire se voit dotée d'un pouvoir sur les élus consulaires sans équivalent en France, pouvoir qui fragilise assurément le mandat de conseiller consulaire et qui est de nature à signer une rupture de l'équilibre entre les pouvoirs.

II. Évolution prévisible

La loi n ° 2016-1047 du 1^{er} août 2016, qui entrera en vigueur en 2019, a modifié les modalités d'inscription sur les listes électorales consulaires. La double inscription, en France et à l'étranger, sur une liste électorale ne sera plus possible. Dès lors, si un Français s'inscrit sur la liste électorale d'une commune française, cela vaudra radiation automatique de la LEC. S'il s'agit d'un conseiller consulaire, étant donné la loi actuelle, cela entraînera sa démission d'office, cette fois sans intervention du ministère, solution préférable à la situation actuelle.

III. Le retour au droit commun

L'AFE, et son prédécesseur, le CSFE (Conseil Supérieur des Français de l'étranger), se sont toujours battus contre toutes les dispositions exorbitantes du droit commun qui sont souvent le lot des Français de l'étranger et de leurs élus. Dans la période actuelle qui se veut de modernisation de la vie politique, il ne serait que justice de demander au gouvernement une loi qui proclamerait que les conseillers consulaires soient considérés comme des élus à part entière, et pour ce faire, d'assimiler leur statut à celui des élus des collectivités territoriales.

CONCLUSION

Dans la vague actuelle de dénigrement des élus, une dynamique aux relents d'un populisme de mauvais aloi qui n'est pas sans rappeler les heures sombres de la République, prenons nos distances avec tous les amalgames. Les conseillers consulaires et parmi eux, les conseillers à l'AFE, sont pour la plupart des bénévoles engagés résolument et sincèrement au service de nos communautés françaises éparpillées de par le monde. Remarquons aussi que, concernant les conseillers à l'AFE, à part une courte période entre 2006 et 2012, leur mandat leur occasionne des frais qu'ils assument. Si la moralisation de la vie politique est nécessaire, elle ne doit pas se tromper de cible.

Nous, conseillers consulaires, poursuivons notre travail dans le respect des engagements pris devant nos électeurs, ces Français audacieux qui osent le pari de l'expatriation, ces Français que nous aimons. Rappelons aussi que l'objectif constant de leurs instances représentatives, CSFE et aujourd'hui AFE, a été et demeure l'alignement de notre mandat d'élu au suffrage universel sur celui de tous les élus locaux de la République. C'est la raison pour laquelle, en écho à une heureuse modernisation de la vie politique, nous vous proposons un projet d'avis allant dans une direction que nous avons toujours réaffirmée.

3 Octobre 2017

Daphna Poznanski-Benhamou

Radya Rahal

REMERCIEMENTS à

Monsieur Robert-Denis DEL PICCHIA, Sénateur des Français de l'étranger

Madame Colette LE BARON, Secrétaire Général de l'Assemblée des Français de l'Etranger

Mademoiselle Olivia RICHARD, Assistante parlementaire

Madame Martine SCHOEPPNER, Vice-présidente de l'Assemblée des Français de l'étranger

Monsieur Franck VERMEULEN, Consul Général de France à Tel Aviv

Monsieur Marc VILLARD, Président de l'Assemblée des Français de l'Etranger

Monsieur Nicolas WARNERY, Directeur de la Direction des Français de l'Etranger

Assemblée des Français de l'étranger

27^{ème} session

2 octobre-6 octobre 2017

AVIS : LOI/A.1/17.10

Objet : Les conseillers consulaires, des élus à part entière

Vu l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, qui dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* »,

Vu le 7^{ème} alinéa de l'article 17 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, qui donne au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères le pouvoir de démissionner d'office des conseillers consulaires, alors que ce pouvoir est donné en France au préfet que dans les cas où la démission d'office résulte de plein droit (incompatibilités professionnelles, curatelle, mise sous tutelle, condamnations pénales...), situations dans lesquelles le préfet ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation,

Vu que l'administration diplomatique et consulaire se voit dotée d'un pouvoir exorbitant du droit commun, sans équivalent en France, que ce pouvoir dénature le mandat de conseiller consulaire en tant qu'élu de la République au suffrage universel, et qu'il provoque de ce fait une rupture de l'équilibre entre les pouvoirs,

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Demande au Gouvernement d'assimiler le statut des conseillers consulaires à celui des élus des collectivités territoriales.

Résultats	Adoption en Commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		