

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
<b>I. LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : UNE POPULATION AUX BESOINS SPÉCIFIQUES .....</b>	<b>7</b>
A. LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE À L'ÉTRANGER .....	7
B. DES DIFFICULTÉS PRATIQUES, QUI NÉCESSITENT DES RÉPONSES ADAPTÉES ..	9
<b>II. APPORTER DES RÉPONSES CONCRÈTES AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER.....</b>	<b>11</b>
A. LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE .....	11
B. LA SIMPLIFICATION DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES .....	12
C. LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP.....	13
D. LA PROTECTION SOCIALE .....	13
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>15</b>
<b>TITRE I<sup>ER</sup> INSTANCES REPRÉSENTATIVES DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE.....</b>	<b>15</b>
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> DÉNOMINATION DES MEMBRES DES CONSEILS CONSULAIRES (DIVISION ET INTITULÉ SUPPRIMÉS).....</b>	<b>17</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup> (supprimé) Changement de dénomination des conseillers consulaires .....</i>	<i>17</i>
<b>CHAPITRE II AMÉLIORATION DU RÉGIME ÉLECTORAL .....</b>	<b>18</b>
• <b>Section 1 Déclarations de candidature .....</b>	<b>18</b>
• <i>Article 2 Modernisation de la procédure de déclaration de candidature.....</i>	<i>18</i>
• <b>Section 2 Calendrier des opérations électorales.....</b>	<b>19</b>
• <i>Article 3 Adaptation du calendrier et des opérations électorales pour l'élection des membres de l'AFE et des sénateurs représentant les Français de l'étranger.....</i>	<i>19</i>
• <b>Section 3 Propagande électorale.....</b>	<b>22</b>
• <i>Article 4 Création d'une commission centrale de propagande .....</i>	<i>22</i>
• <b>Section 4 Vote par procuration (Division et intitulé supprimés).....</b>	<b>23</b>
• <i>Article 5 (supprimé) Assouplissement du régime des procurations pour l'élection des membres de l'AFE .....</i>	<i>23</i>
• <b>Section 5 Vote par internet .....</b>	<b>24</b>
• <i>Article 6 Consultation de l'AFE lorsque le Gouvernement envisage de ne pas recourir au vote par internet .....</i>	<i>24</i>
• <b>Section 6 Élections partielles.....</b>	<b>26</b>
• <i>Article 7 Organisation d'une élection consulaire partielle dans les circonscriptions où aucune candidature n'a été régulièrement enregistrée .....</i>	<i>26</i>

---

• Section 7 Remplacement des conseillers des Français de l'étranger et inscription sur les listes consulaires.....	27
• Article 8 Conditions de remplacement des délégués consulaires .....	27
• Article 9 Délai de mise en conformité pour les élus des Français de l'étranger qui s'inscrivent sur la liste électorale d'une commune française .....	28
<b>CHAPITRE III PRÉSIDENTE DES CONSEILS CONSULAIRES.....</b>	<b>29</b>
• Article 10 (supprimé) Présidence des conseils consulaires par un membre élu.....	29
• Article 11 Droit applicable au président du conseil consulaire.....	29
<b>CHAPITRE IV STATUT DES ÉLUS.....</b>	<b>30</b>
• Article 12 Renforcement des garanties pour les élus des Français de l'étranger ....	30
• Article 13 Attributs et rang protocolaire des conseillers des Français de l'étranger .....	32
• Article 14 Assouplissement de la prise en charge des frais de mandat et de l'assurance des élus représentant les Français établis hors de France.....	33
• Article 15 (supprimé) Consultation des conseils consulaires sur les conditions d'exercice des mandats des élus représentant les Français établis hors de France .....	33
• Article 16 (supprimé) Droit à la formation des représentants des Français de l'étranger.....	34
• Article 17 Bilan annuel sur le statut et les formations des élus représentant les Français de l'étranger .....	34
<b>CHAPITRE V MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR (DIVISION ET INTITULÉ NOUVEAUX) .....</b>	<b>35</b>
• Article 17 bis (nouveau) Entrée en vigueur du titre premier de la proposition de loi	35
<b>TITRE II DROIT CIVIL.....</b>	<b>37</b>
• Article 18 Établissement des actes authentiques pour les personnes résidant hors de France .....	37
<b>TITRE III ENFANTS À BESOIN PARTICULIER DANS LE RÉSEAU SCOLAIRE FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....</b>	<b>43</b>
• Article 19 Délivrance de bourses pour la scolarisation, à l'étranger, des enfants en situation de handicap.....	43
<b>TITRE IV PROTECTION SOCIALE .....</b>	<b>48</b>
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> CERTIFICATS DE VIE.....</b>	<b>48</b>
• Article 20 Simplification des démarches administratives pour la délivrance des certificats de vie .....	48
<b>CHAPITRE II EXONÉRATION DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX AUXQUELS SONT ASSUJETTIES LES PERSONNES DOMICILIÉES EN DEHORS DE L'UNION EUROPÉENNE .....</b>	<b>52</b>
• Article 21 Exonération de CSG et de CRDS sur les revenus du patrimoine et des produits de placement pour les personnes établies hors de l'Union européenne	52

---

<b>CHAPITRE III PRISE EN CHARGE DES SOINS DISPENSÉS EN FRANCE LORS DE SÉJOURS TEMPORAIRES .....</b>	<b>55</b>
• <i>Article 22</i> <b>Prise en charge, par la sécurité sociale, des soins dispensés à des personnes retraitées lors de leur séjour en France .....</b>	<b>55</b>
<b>TITRE V DISPOSITIONS FISCALES.....</b>	<b>59</b>
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> RÉSIDENCE PRINCIPALE .....</b>	<b>60</b>
• <i>Article 23</i> <b>Plus-values de cession pour les biens ayant constitué la résidence principale d'une personne désormais établie hors de France .....</b>	<b>60</b>
• <i>Article 24</i> <b>Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons aux œuvres consentis par les non-résidents.....</b>	<b>60</b>
• <i>Article 25 (supprimé)</i> <b>Extension aux non-résidents du crédit d'impôt relatif aux intérêts d'emprunt supportés pour l'acquisition ou la construction d'une habitation principale .....</b>	<b>60</b>
• <i>Article 26</i> <b>Extension aux non-résidents du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).....</b>	<b>61</b>
• <i>Article 27</i> <b>Assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) .....</b>	<b>61</b>
• <i>Article 28</i> <b>Extension du dégrèvement de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires .....</b>	<b>61</b>
<b>CHAPITRE II RETENUE À LA SOURCE.....</b>	<b>62</b>
• <i>Article 29</i> <b>Rétablissement du régime de retenue à la source partiellement libératoire pour les non-résidents.....</b>	<b>62</b>
<b>CHAPITRE III TAUX MINIMUM D'IMPOSITION .....</b>	<b>62</b>
• <i>Article 30</i> <b>Taux minimum d'imposition des revenus de source française des non-résidents.....</b>	<b>62</b>
<b>TITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES .....</b>	<b>63</b>
• <i>Article 31</i> <b>Gage.....</b>	<b>63</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>65</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>83</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>85</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>87</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>89</b>



## L'ESSENTIEL

Réunie le 4 mars 2020 sous la présidence de **Philippe Bas** (Les Républicains - Manche), la commission des lois a adopté, sur le rapport de **Jacky Deromedi** (Les Républicains - Français de l'étranger), la **proposition de loi n° 179 (2019-2020) relative aux Français établis hors de France**.

Déposé par **Bruno Retailleau** (Les Républicains - Vendée) et plusieurs de ses collègues, ce texte transversal vise à apporter des réponses concrètes aux difficultés rencontrées par les Français de l'étranger.

Il comprend 31 articles, couvrant **cinq domaines** : la représentation politique, les actes notariés, le réseau éducatif, la protection sociale et le régime fiscal. Les dispositions fiscales (articles 23 à 30) ont été déléguées au fond à la commission des finances, dont le rapporteur est **Jérôme Bascher** (Les Républicains - Oise)<sup>1</sup>.

**Adhérent pleinement aux objectifs de la proposition de loi, la commission des lois a adopté 25 amendements pour compléter son dispositif.**

### I. LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER : UNE POPULATION AUX BESOINS SPÉCIFIQUES

#### A. LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE À L'ÉTRANGER

**1,78 million de Français sont inscrits sur le registre des Français de l'étranger.** Cette statistique présente toutefois des limites : l'inscription au registre reste facultative, bien que fortement conseillée. En réalité, les expatriés « *sont sans doute plus de 2,5 millions, et 25 millions de Français séjournent dans un pays étranger chaque année pour des séjours universitaires, des voyages professionnels ou du tourisme* »<sup>2</sup>.

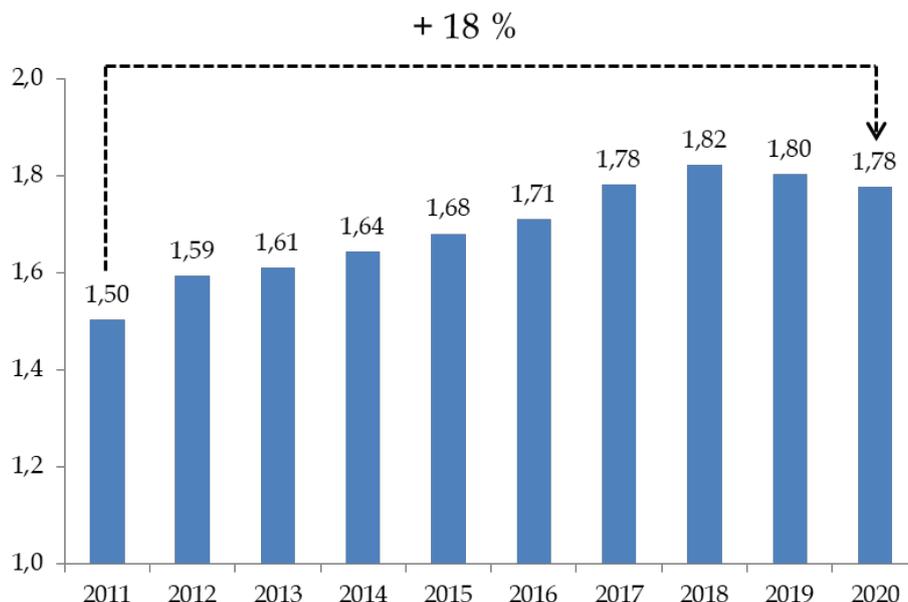
**Le nombre d'inscrits sur le registre a augmenté de 18 % depuis 2011, malgré une tendance baissière depuis 2018.** Parmi eux, 42 % disposent d'une double nationalité.

---

<sup>1</sup> Voir l'avis n° 363 (2019-2020) de la commission des finances pour plus de précisions sur ces dispositions fiscales.

<sup>2</sup> Rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, année 2019.

### Évolution du nombre d'inscrits sur le registre des Français de l'étranger



Source : commission des lois du Sénat

Dix États regroupent près de 60 % des expatriés français, les trois premiers pays d'accueil étant la Suisse, les États-Unis et le Royaume-Uni.

#### Les dix premiers pays d'accueil des Français de l'étranger

Pays	Nombre d'inscrits au registre des Français de l'étranger	En % du total des inscrits
Suisse	185 510	10,45 %
États-Unis	157 947	8,89 %
Royaume-Uni	147 381	8,30 %
Belgique	121 585	6,85 %
Allemagne	109 055	6,14 %
Canada	99 115	5,58 %
Espagne	84 049	4,73 %
Maroc	53 860	3,03 %
Israël	53 360	3,00 %
Algérie	40 023	2,25 %
<b>Total des dix premiers pays d'accueil</b>	<b>1 051 885</b>	<b>59,23 %</b>

Source : commission des lois du Sénat

D'après une enquête IPSOS pour la Banque Transatlantique, le travail constitue le premier motif d'expatriation, devant les raisons familiales, l'appétence pour les voyages et les études<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Lien et relation avec la France des Français résidant à l'étranger, enquête de 2015.

Les Français de l'étranger participent au rayonnement international du pays, que ce soit sur le plan économique, culturel ou linguistique. 206 postes consulaires sont chargés de les accompagner dans leurs démarches, constituant ainsi l'un des premiers réseaux consulaires au monde.

Au moment de leur départ, seuls 15 % des expatriés envisagent de rester plus de 20 ans dans leur pays d'accueil<sup>1</sup>. Il est toutefois « *plus difficile de rentrer [en France] que de partir* », comme l'a souligné la sénatrice Hélène Conway-Mouret : « *il faut compter entre six mois et un an pour être définitivement en règle au regard de toutes les administrations* »<sup>2</sup>.

### **B. DES DIFFICULTÉS PRATIQUES, QUI NÉCESSITENT DES RÉPONSES ADAPTÉES**

**Les expatriés rencontrent des difficultés dans leur vie quotidienne, dont certaines se sont aggravées au cours des dernières années.**

Dans la plupart des cas, leur première source d'inquiétude concerne **l'éducation** et l'accès à l'enseignement français.

#### **Les spécificités de l'enseignement français à l'étranger**

Les établissements de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) accueillent aujourd'hui **370 000 élèves**, avec comme objectif de doubler ce chiffre d'ici 2030. Répartis dans 137 pays, ces établissements couvrent toute la scolarité des enfants, des classes maternelles jusqu'aux classes post-baccalauréat (classes préparatoires et BTS).

Contrairement aux écoles de métropole, **les familles doivent s'acquitter de frais de scolarité, qui s'établissent en moyenne à 5 300 euros par an**. Elles doivent également prendre en charge la rémunération des accompagnants à la scolarité d'élèves en situation de handicap (ASESH).

Versées sous conditions de ressources, **les bourses de l'AEFE revêtent une importance particulière pour les Français établis hors de France**. Plus de 25 000 élèves en bénéficient chaque année, pour un montant total de 103 millions d'euros.

Du fait de leur éloignement géographique, les Français de l'étranger subissent aussi une forme de **fracture démocratique**, malgré leur volonté de maintenir des liens avec la communauté nationale. Leur taux d'abstention a ainsi atteint 55,72 % lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2017, contre 21,32 % sur le territoire national.

Les **questions sociales et fiscales** restent un enjeu majeur, malgré la signature par la France de 121 conventions fiscales pour réduire les risques de « double imposition ».

<sup>1</sup> Panorama de la vie et des aspirations des expatriés dans le monde, HSBC, juillet 2019.

<sup>2</sup> Retour en France des Français de l'étranger, rapport remis au Premier ministre en juillet 2015.

**Les réformes de l'impôt sur le revenu ont soulevé de nouvelles inquiétudes**, en particulier avec la création d'une nouvelle tranche d'imposition à 30 % (contre une tranche unique à 20 % auparavant) et la suppression, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, du caractère libérateur de la retenue à la source.

Alors qu'ils ne sont pas couverts par le régime français de protection sociale, les expatriés établis hors de l'Union européenne s'acquittent également de **prélèvements sociaux** (dont la CSG et la CRDS) sur les revenus patrimoniaux et de placement perçus en France, pour un taux cumulé de 17,2 %.

#### **Les enjeux sociaux et fiscaux : des exemples concrets**

- **Le domicile français des expatriés est assimilé à leur résidence secondaire.** Ils doivent donc s'acquitter de la « surtaxe » de 20 % mise en place par certaines communes françaises et ne seront pas concernés par la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

- Contrairement aux autres contribuables, les Français de l'étranger ne bénéficient d'aucune réduction de leur impôt sur le revenu lorsqu'ils font un **don aux associations**.

- Dans la plupart des cas, les expatriés doivent se rendre sur le territoire national pour **ouvrir un compte dans une banque française**.

- Sauf pour certains retraités, les Français de l'étranger doivent **restituer leur carte Vitale** et ne sont **plus affiliés au régime français de sécurité sociale**. Lorsqu'ils sont soignés en France, ils doivent faire appel au régime de leur État de résidence ou à une caisse de sécurité sociale à adhésion volontaire, comme la Caisse des Français de l'étranger (CFE).

Enfin, les **démarches administratives** des Français de l'étranger restent d'une grande complexité, notamment pour établir des actes notariaux ou des certificats de vie.

#### **La complexité des démarches administratives : des exemples concrets**

##### **Les actes notariaux**

Historiquement, les ambassades et les consulats français établissaient des actes authentiques pour les Français établis hors de France (actes de vente, contrats de mariage, procurations civiles, etc.). **Le Gouvernement a toutefois supprimé cette compétence notariale, sauf dans les consulats généraux d'Abidjan et de Dakar.**

Les expatriés doivent désormais s'adresser à un notaire étranger. Leurs démarches sont particulièrement compliquées dans les pays de *common law* : il faut faire appel à plusieurs professionnels (« *public notarys* » et avocats), puis traduire l'acte en français avant de solliciter sa « légalisation » auprès des autorités françaises.

**Dans les faits, la plupart des expatriés sont contraints de revenir en France pour établir des actes authentiques.**

- Les certificats de vie

Lorsqu'ils résident à l'étranger, **les retraités doivent fournir un certificat de vie à leur caisse de retraite pour attester de leur existence**. Dans le cas contraire, le versement de la pension est automatiquement suspendu.

Appliquant les consignes du Gouvernement, la plupart des ambassades et des consulats refusent désormais de remplir les certificats de vie. Les Français doivent donc s'adresser aux autorités de leur pays de résidence, en espérant qu'il existe un formulaire traduit dans la langue de ce pays.

- L'accès à France connect et aux numéros « verts »

Beaucoup de procédures administratives nécessitent d'utiliser le service *France connect*, par exemple pour liquider sa pension de retraite.

**Certains Français de l'étranger ne peuvent toutefois pas s'y connecter**, notamment lorsqu'ils ne sont pas affiliés au régime français de sécurité sociale ou qu'ils n'ont aucun revenu d'origine française (et donc aucun numéro fiscal).

De même, **les numéros « verts » (commençant le plus souvent par 0 800) sont inaccessibles depuis l'étranger**. Les expatriés sont par exemple exclus de la cellule « aide handicap école », que le ministère de l'éducation nationale a mise en place en juin 2019.

## II. APPORTER DES RÉPONSES CONCRÈTES AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

**La proposition de loi apporte des solutions concrètes aux difficultés rencontrées par les Français établis hors de France**. L'exposé des motifs précise clairement ses orientations : « *supprimer les discriminations, accompagner [les expatriés] dans leur établissement à l'étranger, maintenir leurs liens avec la France et ses valeurs, mettre un terme aux régressions adoptées récemment, particulièrement en matière fiscale* ».

**La commission des lois partage pleinement ces objectifs, qui s'inscrivent d'ailleurs dans la continuité de ses travaux<sup>1</sup>**. Elle a adopté plusieurs amendements pour sécuriser le texte et compléter son dispositif.

### A. LA REPRÉSENTATION DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

Dans son discours du 2 octobre 2017, le Président de la République a chargé Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, de lancer une concertation pour simplifier le régime de représentation des Français de l'étranger. Ce travail n'a toutefois débouché sur aucune proposition concrète, malgré plusieurs mois de réunions.

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, le rapport d'information n° 481 (2014-2015) « Représentation des Français établis hors de France : les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013 » fait par Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte.

En l'absence d'initiative gouvernementale, la proposition de loi vise à **améliorer le régime électoral des conseils consulaires et de l'Assemblée des Français de l'étranger** (articles 1<sup>er</sup> à 17 *bis*). Elle s'inspire de la proposition de loi n° 57 (2018-2019) de Christophe-André Frassa<sup>1</sup>, adoptée par le Sénat le 22 janvier 2019<sup>2</sup>.

Le texte sécurise ainsi l'enregistrement des candidatures et l'organisation de la propagande. Il améliore également les conditions d'exercice des mandats de conseiller des Français de l'étranger et de membre de l'Assemblée des Français de l'étranger, notamment en ce qui concerne la prise en charge de leurs frais de mandat et leur place dans l'ordre protocolaire.

**Saluant l'engagement des élus représentant les Français établis hors de France, la commission des lois a complété la proposition de loi en :**

- prenant en compte l'exercice de ces mandats dans la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour la délivrance des diplômes universitaires ;
- favorisant l'accès au **télétravail** pour les élus travaillant dans une entreprise ou une administration française ;
- imposant au Gouvernement de consulter l'Assemblée des Français de l'étranger lorsqu'il envisage de ne pas autoriser le **vote par internet** pour les élections législatives.

À l'inverse, la commission a supprimé plusieurs dispositions dont l'objectif se trouve satisfait par la loi « *Engagement et proximité* » du **27 décembre 2019**<sup>3</sup>. S'inspirant des recommandations du Sénat, cette loi prévoit notamment de confier la présidence des conseils consulaires à un membre élu<sup>4</sup> et de renforcer les droits à formation des conseillers des Français de l'étranger.

## **B. LA SIMPLIFICATION DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES**

La proposition de loi tend à simplifier les démarches administratives des Français de l'étranger.

Elle facilite par exemple la rédaction des **actes authentiques**, évitant ainsi aux expatriés de revenir en France pour se rendre chez un notaire (article 18).

---

<sup>1</sup> Proposition de loi tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres.

<sup>2</sup> Ce texte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>4</sup> En lieu et place de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire.

Ce dispositif a été sécurisé en commission. **À titre expérimental, les personnes résidant hors de France pourraient recourir à des dispositifs de visioconférence**, l'acte authentique étant établi à distance par un notaire français. Interrogé par le rapporteur, le Conseil supérieur du notariat a soutenu cette initiative.

Les **conditions de délivrance des certificats de vie** seraient également simplifiées. Les retraités résidant hors de France se présenteraient directement à l'ambassade, au consulat ou dans une mairie française<sup>1</sup>; l'administration attesterait de leur existence en visant leur certificat de vie (article 20).

### *C. LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP*

Les établissements de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) accueillent **1 737 élèves en situation de handicap**, dont 1 295 dans le premier degré et 442 dans le second.

**Certaines familles sont toutefois contraintes de scolariser leurs enfants dans des établissements spécialisés, extérieurs à l'AEFE.** Elles risquent alors de perdre tous leurs droits à bourses.

Face à cette difficulté, la proposition de loi crée une **nouvelle catégorie de bourses, dédiée au financement des dispositifs de compensation du handicap** (article 19). Ce dispositif couvrirait les établissements de l'AEFE mais également des établissements tiers, lorsque l'enfant n'a pas pu être accueilli dans le réseau de l'agence.

### *D. LA PROTECTION SOCIALE*

En matière de protection sociale, la proposition de loi tend à **exonérer l'ensemble des non-résidents de CSG et de CRDS** sur les revenus du patrimoine et des produits de placement perçus en France (article 21).

Elle mettrait fin à une inégalité de traitement entre les personnes établies dans l'Union européenne (qui bénéficient déjà de cette exonération) et celles établies dans un pays tiers (qui sont aujourd'hui soumises aux prélèvements sociaux).

Cette mesure permettrait également **d'encourager les Français de l'étranger à conserver un bien immobilier sur le territoire national**, en vue d'un éventuel retour.

---

<sup>1</sup> Comme aujourd'hui, le certificat de vie pourrait également être visé par les autorités de l'État de résidence, à condition d'être traduit dans la langue de ce dernier.

Enfin, **la sécurité sociale prendrait en charge les soins dispensés aux retraités lorsqu'ils séjournent temporairement en France**, même lorsqu'ils ont cotisé moins de 15 ans au régime français (article 22). La proposition de loi revient ainsi sur le durcissement du dispositif adopté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2019<sup>1</sup>, à la suite de la proposition d'Anne Genetet, députée en mission.

Cette mesure paraît essentielle pour que les retraités établis hors de France puissent être soignés dans de bonnes conditions sur le territoire national. **À moyen terme, il conviendrait de l'étendre aux conjoints des retraités**, ce qui nécessiterait l'accord du Gouvernement en application des règles de recevabilité financière de l'article 40 de la Constitution.

\*

**La proposition de loi ainsi adoptée par la commission sera examinée en séance publique le 31 mars 2020.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018.

## EXAMEN DES ARTICLES

### TITRE I<sup>ER</sup> INSTANCES REPRÉSENTATIVES DES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

- *Les travaux antérieurs du Sénat*

Le titre I<sup>er</sup> vise à **améliorer le régime électoral** des instances représentatives des Français de l'étranger ainsi que **les conditions d'exercice des mandats** de leurs membres.

Il s'inspire du rapport d'information « *Représentation des Français établis hors de France : les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013* »<sup>1</sup> et de **la proposition de loi n° 57 (2018-2019) de Christophe-André Frassa**<sup>2</sup>. Adoptée par le Sénat le 22 janvier 2019, cette dernière n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale<sup>3</sup>.

La plupart de ces dispositions sont commentées avec plus de précision dans **le rapport n° 251 (2018-2019)** de Jacky Deromedi sur la proposition de loi précitée<sup>4</sup>.

- *La représentation des Français de l'étranger*

Sur le fondement de l'article 24 de la Constitution, les Français de l'étranger élisent **douze sénateurs** et, depuis les élections législatives de 2012, **onze députés**.

La **loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013**<sup>5</sup> a substantiellement modifié leur régime de représentation en :

- créant un nouvel échelon de proximité, **les conseils consulaires**, composés de membres de l'administration et d'associations représentant les expatriés mais également de **443 conseillers des Français de l'étranger**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 481 (2014-2015) fait par Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte au nom de la commission des lois du Sénat.

<sup>2</sup> Proposition de loi tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres.

<sup>3</sup> Voir le tableau de concordance en annexe.

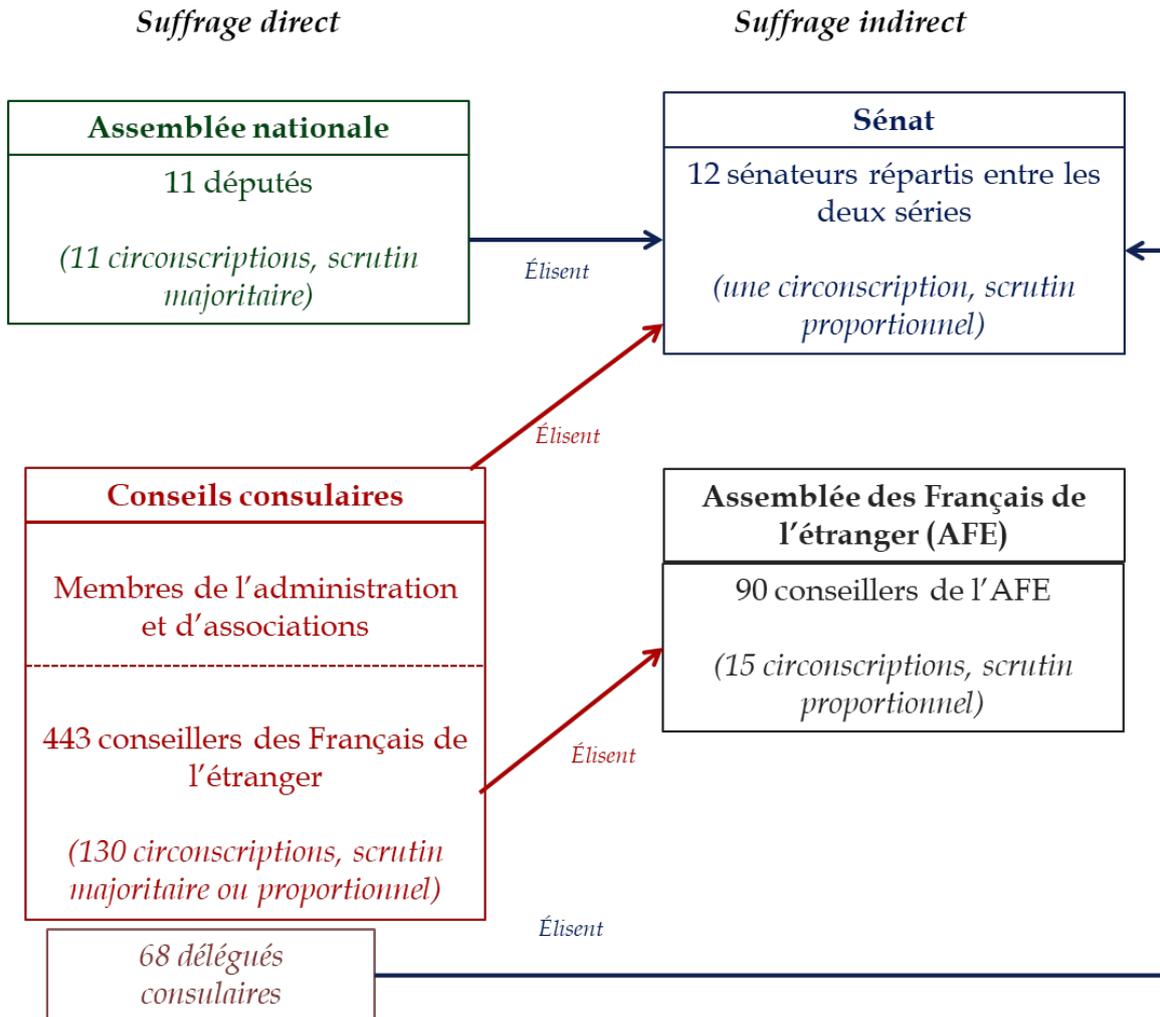
<sup>4</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/l18-251/l18-2511.pdf>.

<sup>5</sup> Loi relative à la représentation des Français établis hors de France.

(nouvelle appellation des conseillers consulaires) **élus au suffrage universel direct** ;

- réformant **l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)**. Cette dernière comprend désormais **90 membres élus par et parmi les conseillers consulaires** au suffrage universel indirect.

### Représentation des Français établis hors de France (synthèse)



Source : commission des lois du Sénat

**Les conseils consulaires et l'AFE ont un rôle essentiellement consultatif.**

### **Les missions des conseils consulaires**

Un conseil consulaire est placé auprès de chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et de chaque poste consulaire.

Ces instances sont chargées de « *formuler des avis sur les questions consulaires d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social concernant les Français établis dans [leur] circonscription* »<sup>1</sup>.

Leurs compétences décisionnelles sont circonscrites à :

- l'attribution des bourses scolaires accordées par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

- l'attribution d'aides sociales au titre de la mission « *Action extérieure de l'État* ».

### **Les missions de l'Assemblée des Français de l'étranger**

L'AFE se réunit deux fois par an à Paris. Elle peut « *être consultée par le Gouvernement, par le Président de l'Assemblée nationale ou par le Président du Sénat sur la situation des Français établis hors de France et sur toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, les concernant* ».

Chaque année, le Gouvernement présente devant l'AFE un rapport sur la situation des Français établis hors de France.

## **CHAPITRE I<sup>ER</sup> DÉNOMINATION DES MEMBRES DES CONSEILS CONSULAIRES (DIVISION ET INTITULÉ SUPPRIMÉS)**

*Article 1<sup>er</sup> (supprimé)*

### **Changement de dénomination des conseillers consulaires**

**L'article 1<sup>er</sup> modifie la dénomination des conseillers consulaires, qui seraient désormais des « conseillers des Français de l'étranger ».**

Comme l'avait souligné la sénatrice Claudine Lepage, « *le qualificatif consulaire entretient une confusion : pour nombre de nos compatriotes, il évoque le consulat et les agents consulaires* »<sup>2</sup>. Il s'agit donc d'éviter toute ambiguïté entre les conseillers consulaires (qui sont élus au suffrage universel direct par les Français établis hors de France) et les agents diplomatiques et consulaires (qui représentent l'État).

**Cet objectif est toutefois satisfait par l'article 111 de la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019<sup>3</sup>, adoptée quelques semaines après le dépôt de la proposition de loi. À compter du prochain**

<sup>1</sup> Article 3 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 précitée.

<sup>2</sup> Compte rendu de la commission des lois du Sénat du 17 janvier 2019.

<sup>3</sup> Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

renouvellement des conseils consulaires en mai 2020, ses membres élus seront dénommés « conseillers des Français de l'étranger ».

En conséquence, la commission a adopté **l'amendement de suppression COM-1** de son rapporteur.

<p>La commission a <b>supprimé</b> l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.</p>
---

## CHAPITRE II AMÉLIORATION DU RÉGIME ÉLECTORAL

### Section 1 Déclarations de candidature

#### *Article 2*

#### **Modernisation de la procédure de déclaration de candidature**

**L'article 2 sécurise la procédure d'enregistrement des candidatures pour les élections consulaires et pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).**

Il comprend trois mesures.

**D'abord, l'administration consulaire aurait l'obligation de refuser la candidature d'une personne non inscrite sur la liste électorale consulaire et donc inéligible<sup>1</sup>.** Cette disposition corrigerait une lacune de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013, qui avait conduit à l'annulation des élections consulaires du Paraguay en mai 2014<sup>2</sup>.

**Ensuite, l'administration bénéficierait de plus de temps pour effectuer ses contrôles :** l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire disposerait désormais de **six jours pour contrôler la recevabilité** d'une candidature, contre quatre jours aujourd'hui. Son silence vaudrait toujours enregistrement de la candidature.

---

<sup>1</sup> Conformément à l'article 16 de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, sont éligibles à l'élection consulaire et à l'élection des membres de l'AFE « les électeurs inscrits sur l'une des listes électorales consulaires de la circonscription électorale dans laquelle ils se présentent ».

<sup>2</sup> Conseil d'État, 17 février 2015, Élections consulaires dans la circonscription du Paraguay, affaire n° 381414.

Il s'agit, là encore, de répondre à une difficulté pratique : lors des élections consulaires de 2014, une irrégularité n'a été décelée dans la circonscription du Québec qu'au bout de cinq jours, alors que la liste de candidats était déjà enregistrée.

**Enfin, les candidats pourraient régulariser leur dossier dans un délai de trois jours**, même après l'expiration du délai limite de dépôt des candidatures<sup>1</sup>. Ils pourraient donc corriger les irrégularités identifiées par l'administration consulaire (inéligibilité d'un candidat, oubli de justificatifs, etc.). Cette disposition s'inspire du droit applicable aux élections régionales et européennes.

La commission a adopté l'article 2 de la proposition de loi <b>sans modification</b> .
--

## **Section 2**

### **Calendrier des opérations électorales**

#### *Article 3*

#### **Adaptation du calendrier et des opérations électorales pour l'élection des membres de l'AFE et des sénateurs représentant les Français de l'étranger**

**L'article 3 adapte, en premier lieu, le calendrier de l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).**

Il poursuit deux objectifs :

- laisser suffisamment de temps à la commission centrale<sup>2</sup> pour contrôler et diffuser la propagande électorale des candidats ;
- donner une semaine supplémentaire à l'administration consulaire pour acheminer les plis des électeurs<sup>3</sup> jusqu'au bureau de vote « physique ».

---

<sup>1</sup> En l'état du droit, une telle régularisation n'est pas autorisée après dépassement du délai limite.

<sup>2</sup> Commission centrale de propagande qui serait créée par l'article 4 de la proposition de loi.

<sup>3</sup> Pour l'élection des membres de l'AFE et les élections sénatoriales, les électeurs peuvent voter à l'urne ou remettre un pli à leur ambassade ou à leur consulat. L'administration est ensuite responsable de l'acheminement de ce pli jusqu'au bureau de vote. Voir le commentaire de l'article 6 pour plus de précisions sur les modalités de vote des Français de l'étranger.

**Calendrier de l'élection des membres de l'AFE**

<b>Procédures</b>	<b>Délais actuels</b>	<b>Proposition de loi</b>	<b>Objectifs de la PPL</b>	<b>Articles concernés au sein de la PPL</b>
Décret de convocation des électeurs	21 jours avant le scrutin (J-21)	30 jours avant le scrutin (J-30)	Avancer la convocation des électeurs et le dépôt des candidatures pour gagner en souplesse et faciliter les contrôles de l'administration	Article 3
Dépôt des déclarations de candidature	J-15 ( <i>délai de vérification de l'administration : 4 jours</i> )	J-29 ( <i>délai de vérification de l'administration : 6 jours</i> )		Article 3
Récépissé définitif d'enregistrement de la candidature	J-11	J-23	-	Article 2
Installation de la commission centrale de propagande	-	J-21	Créer une commission centrale pour contrôler la propagande électorale	Article 4
Diffusion de la propagande électorale	J-11	J-17	Laisser suffisamment de temps à la commission centrale pour effectuer ses contrôles	Article 3
Remise du pli à l'administration	J-9 ( <i>deuxième vendredi avant le scrutin</i> )	J-16 ( <i>troisième vendredi avant le scrutin</i> )	Laisser plus de temps à l'administration pour acheminer les plis jusqu'au bureau de vote	Article 3
Recours contre le refus d'enregistrement de la candidature	J-8	J-20	-	Aucun changement
Décision du tribunal administratif sur le refus d'enregistrement	J-5	J-17	-	Aucun changement
Scrutin	Un mois après les élections consulaires	Cinq semaines après les élections consulaires	-	Article 3

Procédures	Délais actuels	Proposition de loi	Objectifs de la PPL	Articles concernés au sein de la PPL
Proclamation des résultats	J+2		-	Aucun changement
Première réunion de l'AFE	Quatre mois après le scrutin		-	Aucun changement

Source : commission des lois du Sénat

En second lieu, l'administration disposerait d'une semaine supplémentaire pour acheminer les plis des électeurs aux élections sénatoriales<sup>1</sup>. Cet ajustement n'impliquerait aucune autre modification du calendrier des élections sénatoriales.

Enfin, l'article 3 tend à sécuriser les opérations électorales pour l'élection des membres de l'AFE et des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

Pour répondre aux difficultés rencontrées lors du scrutin « AFE » de 2014 et éviter toute confusion, un créneau horaire serait réservé à l'introduction dans l'urne des plis remis à l'administration.

Il s'agit de dissocier plus clairement :

- l'introduction de ces plis, qui serait effectuée dès l'ouverture du bureau de vote ;

- puis, une fois cette opération terminée, le vote à l'urne des électeurs qui se déplacent jusqu'au bureau de vote.

La commission a adopté l'amendement rédactionnel COM-2 de son rapporteur.

La commission a adopté l'article 3 de la proposition de loi **ainsi modifié**.

<sup>1</sup> Ces plis devant être remis à l'administration quinze jours avant le scrutin, contre huit aujourd'hui.

### Section 3 Propagande électorale

#### Article 4

#### Création d'une commission centrale de propagande

L'article 4 crée une commission centrale de propagande pour les élections consulaires et pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

#### La propagande électorale pour les Français de l'étranger

Contrairement aux autres scrutins, les documents de propagande des élections consulaires et de l'élection des membres de l'AFE sont **dématérialisés**.

Les professions de foi et les bulletins de vote sont accessibles depuis deux canaux :

- le site internet des ambassades et des consulats ;
- le téléchargement à partir d'un lien envoyé par l'administration sur l'adresse électronique communiquée par les électeurs.

Lorsqu'ils n'ont pas transmis d'adresse électronique<sup>1</sup>, les électeurs reçoivent, par voie postale, des informations générales sur le scrutin (date, liste de candidats, etc.) mais pas les professions de foi ni les bulletins de vote<sup>2</sup>.

*Source : rapport n° 251 (2018-2019) fait par Jacky Deromedi sur la proposition de loi n° 57 (2018-2019) de Christophe-André Frassa*

Mise en place quelques semaines avant le scrutin<sup>3</sup>, **la commission centrale de propagande serait chargée de contrôler et de diffuser les professions de foi et les bulletins de vote des candidats**. Elle serait compétente pour l'ensemble des circonscriptions électorales<sup>4</sup>.

Il s'agit de répondre aux difficultés rencontrées lors des scrutins de 2014, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte ayant constaté une « *disparité d'appréciation des postes consulaires sur la conformité des circulaires et des bulletins de vote* »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Lors des élections consulaires de 2014, près d'un quart des électeurs n'avaient pas communiqué d'adresse électronique à l'administration.

<sup>2</sup> Article 21 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

<sup>3</sup> Soit 60 jours avant les élections consulaires et 21 jours avant l'élection des membres de l'AFE.

<sup>4</sup> Soit 130 circonscriptions pour les élections consulaires et 15 circonscriptions pour l'élection des membres de l'AFE.

<sup>5</sup> Représentation des Français établis hors de France : les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013, rapport n° 481 (2014-2015), p. 35.

La composition et le fonctionnement de la commission centrale seraient fixés par décret. Les candidats seraient informés de ses travaux et pourraient transmettre leurs observations.

**Cet article s’inspire du droit applicable aux élections organisées en métropole**, pour lesquelles des commissions de propagande se réunissent dans chaque département.

La commission a adopté l’article 4 de la proposition de loi **sans modification**.

#### **Section 4** **Vote par procuration** *(Division et intitulé supprimés)*

##### *Article 5 (supprimé)* **Assouplissement du régime des procurations pour l’élection des membres de l’AFE**

**L’article 5 assouplit le régime des procurations pour l’élection des membres de l’Assemblée des Français de l’étranger (AFE).**

Aujourd’hui, le mandant (qui donne procuration) doit choisir comme mandataire (qui reçoit procuration) un compatriote de sa circonscription consulaire.

Ce dispositif s’inspire du droit commun : en métropole, le mandataire doit être inscrit dans la même commune que le mandant<sup>1</sup>. L’administration peut ainsi s’assurer qu’un même mandataire ne dispose pas d’un nombre trop important de procurations<sup>2</sup>.

**L’état du droit soulève toutefois des difficultés pour l’élection des membres de l’AFE, la circonscription électorale étant plus étendue que la circonscription consulaire.** À titre d’exemple, un Français inscrit sur la liste électorale consulaire du Bénin peut donner procuration à un compatriote inscrit dans ce même pays mais pas au Burkina Faso, alors qu’ils votent tous dans la même circonscription (« Afrique occidentale »). Toute procuration est d’ailleurs impossible lorsque la circonscription consulaire ne comprend qu’un seul électeur au scrutin « AFE » (comme en Mauritanie ou en Angola par exemple).

---

<sup>1</sup> Article L. 72 du code électoral.

<sup>2</sup> En métropole, un même mandataire peut disposer de deux procurations maximum, dont une seule établie en France (article L. 73 du code électoral). Par dérogation, il peut détenir jusqu’à trois procurations pour les élections consulaires et l’élection des membres de l’AFE (article 14 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France).

**Pour plus de souplesse, l'article 5 permet aux électeurs de donner procuration au mandataire de leur choix au sein de toute la circonscription « AFE », pas uniquement au sein de leur circonscription consulaire.**

**Cet objectif est toutefois satisfait par l'article 112 de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019<sup>1</sup>, adoptée quelques semaines après le dépôt de la proposition de loi.**

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, le mandataire de la procuration n'aura plus l'obligation de voter dans la même circonscription que le mandant, en métropole comme à l'étranger. Cette mesure vise à simplifier la recherche d'un mandataire et donc l'exercice du droit de vote.

Les procurations seront centralisées dans le **répertoire électoral unique (REU)**, opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, ce qui permettra à l'administration de contrôler le nombre de procurations reçues par un même électeur.

En conséquence, la commission a adopté **l'amendement de suppression COM-3** de son rapporteur.

<p>La commission a <b>supprimé</b> l'article 5 de la proposition de loi.</p>
--

## **Section 5 Vote par internet**

### *Article 6*

#### **Consultation de l'AFE lorsque le Gouvernement envisage de ne pas recourir au vote par internet**

**L'article 6 impose au Gouvernement de consulter l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) lorsqu'il envisage de ne pas recourir au vote par internet pour les élections consulaires.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

### Les modalités de vote pour les Français de l'étranger

Selon les scrutins, les Français établis hors de France peuvent s'exprimer de plusieurs manières. Le vote par internet est aujourd'hui réservé aux élections législatives et consulaires.

Scrutin concerné	Vote à l'urne	Vote par internet	Vote par correspondance papier	Vote par remise de pli à l'administration
Élection du Président de la République	Oui	Non	Non	Non
Référendum national		Oui	Oui	Oui
Élection des députés		Non	Non	Non
Élection des sénateurs		Non	Non	Oui
Élection des représentants au Parlement européen		Non	Non	Non
Élection des conseillers de l'AFE		Oui	Non	Oui
Élection des conseillers consulaires		Oui	Non	Non

Source : commission des lois du Sénat

**En raison des risques de piratage, le Gouvernement n'a toutefois pas mis en œuvre le vote par internet pour les élections législatives de juin 2017<sup>1</sup>.** Cette décision a été particulièrement mal vécue par les Français de l'étranger, qui ont parfois dû parcourir des centaines de kilomètres pour se rendre dans un bureau de vote « physique ».

Reprenant une proposition du rapport « Réconcilier le vote et les nouvelles technologies »<sup>2</sup>, **l'article 6 vise à recueillir l'avis de l'AFE lorsque le Gouvernement envisage de ne pas recourir au vote par internet pour les élections consulaires.** Cet avis consultatif permettrait d'éclairer l'administration, qui garderait toute latitude pour décider de ne pas organiser de scrutin électronique en réponse aux risques de piratage.

De nature consultative, cet avis ne lierait pas l'administration dans l'appréciation des risques de piratage.

L'AFE se prononcerait lors de sa session annuelle de mars. En cas d'urgence, son bureau pourrait émettre un avis en amont de la session<sup>3</sup>.

**Par cohérence, la commission a étendu cette obligation de consultation de l'AFE aux élections législatives (amendement COM-4 du rapporteur).**

La commission a adopté l'article 6 de la proposition de loi **ainsi modifié.**

<sup>1</sup> Arrêté du 17 mars 2017 relatif au vote par correspondance électronique pour l'élection de députés par les Français établis hors de France.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 73 (2018-2019) fait par Yves Détraigne et Jacky Deromedi au nom de la commission des lois du Sénat.

<sup>3</sup> En application de l'article 13 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

## Section 6 Élections partielles

### *Article 7*

#### **Organisation d'une élection consulaire partielle dans les circonscriptions où aucune candidature n'a été régulièrement enregistrée**

**L'article 7 prévoit d'organiser, dans un délai de trois ans, une élection consulaire partielle dans les circonscriptions où aucune candidature n'a été régulièrement enregistrée lors du renouvellement général des conseillers des Français de l'étranger.**

Il permettrait de répondre aux difficultés rencontrées en **Ukraine**. Cette circonscription ne compte pas d'élus depuis presque six ans, aucun candidat ne s'étant présenté aux élections consulaires de 2014. La situation paraît d'ailleurs étrange : l'instance représentative des Français de l'étranger - le conseil consulaire - se réunit aujourd'hui avec des représentants de l'administration mais sans élus.

Désormais, une élection partielle serait organisée dans un délai maximum de trois ans, sans attendre le prochain renouvellement général des conseillers des Français de l'étranger.

Ce délai permettrait de concilier la nécessité d'élire des conseillers pour représenter les Français de l'étranger, d'une part, et une approche pragmatique du contexte sécuritaire et géopolitique de la circonscription, d'autre part.

**À l'initiative de son rapporteur, la commission a précisé que cette élection partielle serait organisée sur décision du ministre des affaires étrangères (amendement COM-5).**

<p>La commission a adopté l'article 7 de la proposition de loi <b>ainsi modifié</b>.</p>
--

---

## Section 7 Remplacement des conseillers des Français de l'étranger et inscription sur les listes consulaires

### Article 8 Conditions de remplacement des délégués consulaires

**L'article 8 modifie les conditions de remplacement des délégués consulaires afin de réduire le risque d'élection partielle.**

Il s'inspire d'un amendement que le Sénat avait adopté en 2019<sup>1</sup>, à l'initiative d'Hélène Conway-Mouret et des membres du groupe socialiste et républicain.

#### Les délégués consulaires

Les délégués consulaires sont élus en même temps que les conseillers des Français de l'étranger, à raison d'un délégué consulaire pour 10 000 inscrits au registre des Français établis hors de France en sus de 10 000.

On dénombre aujourd'hui **68 délégués consulaires**, qui remplissent deux fonctions :

- d'une part, **ils peuvent remplacer les conseillers des Français de l'étranger** dont le siège devient vacant ;
- d'autre part, **ils participent à l'élection des sénateurs** représentant les Français établis hors de France.

*Source : rapport n° 251 (2018-2019) fait par Jacky Deromedi sur la proposition de loi n° 57 (2018-2019) de Christophe-André Frassa, p. 64-65.*

L'organisation d'une élection partielle de délégués consulaires serait circonscrite à deux hypothèses :

- lorsqu'il est nécessaire de remplacer un conseiller des Français de l'étranger dont le poste est devenu vacant (comme aujourd'hui) ;

- lorsque, six mois avant les élections sénatoriales, il apparaît nécessaire de compléter le corps électoral pour l'élection des sénateurs. **Désormais, ce type d'élections partielles ne serait plus organisé après le scrutin sénatorial.**

La commission a adopté l'article 8 de la proposition de loi **sans modification.**

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 57 (2016-2017) tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres.

*Article 9*

**Délai de mise en conformité pour les élus des Français de l'étranger qui s'inscrivent sur la liste électorale d'une commune française**

L'article 9 permet à un conseiller des Français de l'étranger de s'inscrire sur la liste électorale d'une commune française afin d'y participer à une élection, dès lors qu'il se réinscrit sur la liste électorale consulaire dans un délai de trois mois.

Ce dispositif, qui s'appliquerait également aux membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), s'inspire d'un amendement que le Sénat avait adopté en 2019<sup>1</sup> à l'initiative de Jean-Yves Leconte.

**L'éligibilité des élus des Français de l'étranger**

Conformément aux articles 16 et 17 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013<sup>2</sup>, les Français de l'étranger doivent figurer sur la liste électorale consulaire pour se présenter aux élections consulaires et à l'élection des membres de l'AFE.

**Ils doivent y rester inscrits tout au long de leur mandat, sous peine d'être déclarés démissionnaires d'office par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.** Cette règle est plus stricte qu'en métropole, où rien n'empêche un élu local de changer de liste électorale en cours de mandat.

L'article 9 de la proposition de loi tend à assouplir ce dispositif en prévoyant un délai de régularisation pour les conseillers des Français de l'étranger et les membres de l'AFE. **Ils pourraient voter aux élections municipales sans remettre en cause leur mandat, à condition de se réinscrire sur la liste électorale consulaire dans un délai de trois mois.**

La commission a adopté l'article 9 de la proposition de loi **sans modification.**

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 57 (2016-2017) tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres.

<sup>2</sup> Loi relative à la représentation des Français établis hors de France.

---

## CHAPITRE III PRÉSIDENCE DES CONSEILS CONSULAIRES

### *Article 10 (supprimé)*

#### **Présidence des conseils consulaires par un membre élu**

**L'article 10 confie la présidence des conseils consulaires à un membre élu, en lieu et place de l'ambassadeur ou du chef de poste consulaire.**

Il s'agit d'une proposition ancienne du Sénat, constituant « *une marque de confiance envers les conseillers [des Français de l'étranger], qui s'investissent quotidiennement pour le rayonnement de la France et l'animation de la communauté des Français de l'étranger* ».

**Cet objectif est toutefois satisfait par l'article 111 de la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019<sup>1</sup>, adoptée quelques semaines après le dépôt de la proposition de loi.**

#### **Le fonctionnement des conseils consulaires**

À compter du prochain renouvellement des conseils consulaires en mai 2020, le président sera élu par et parmi les conseillers des Français de l'étranger. Il convoquera les réunions et en fixera l'ordre du jour, sans dépendre de l'administration.

L'ambassadeur ou le chef de poste participeront toujours au conseil consulaire, en assurant les fonctions de rapporteur général.

En conséquence, la commission a adopté **l'amendement de suppression COM-6** de son rapporteur.

La commission a **supprimé**  
l'article 10 de la proposition de loi.

### *Article 11*

#### **Droit applicable au président du conseil consulaire**

**L'article 11 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir le mode d'élection, la durée du mandat, les conditions de remplacement et les attributions du président du conseil consulaire.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Il s'inspire d'un amendement de Jean-Yves Leconte, que le Sénat avait adopté en 2019<sup>1</sup> pour « *garantir une certaine harmonisation entre les différents conseils consulaires* »<sup>2</sup> et réduire le risque de contentieux.

La commission a adopté **l'amendement rédactionnel COM-7** de son rapporteur.

La commission a adopté l'article 11  
de la proposition de loi **ainsi modifié.**

## CHAPITRE IV STATUT DES ÉLUS

### *Article 12*

#### **Renforcement des garanties pour les élus des Français de l'étranger**

**L'article 12 améliore les conditions d'exercice des mandats de conseiller des Français de l'étranger et de membre de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).**

Il constitue une première étape dans la construction d'un véritable statut pour les élus représentant les Français établis hors de France.

#### **1. Pour les actifs régis par le droit français**

Lorsqu'ils sont employés par une entreprise ou une administration française, ces élus bénéficieraient d'**autorisations d'absence pour assister aux réunions liées à l'exercice de leur mandat.**

Ces autorisations d'absence ne seraient pas rémunérées par l'employeur. Elles seraient toutefois **assimilées à une durée de travail effective** pour le calcul des congés payés et des droits à prestations sociales. Aucune sanction disciplinaire ne pourrait être prononcée en raison de ces absences.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 57 (2016-2017) tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres.

<sup>2</sup> Source : amendement de Jean-Yves Leconte adopté par le Sénat en 2019.

S'inspirant de la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019<sup>1</sup>, **la commission a renforcé ces garanties (amendement COM-8 du rapporteur) en :**

**- favorisant l'accès des élus au télétravail.** Les conseillers des Français de l'étranger et les membres de l'AFE seraient réputés « *relever de la catégorie de personnes qui disposent, le cas échéant, de l'accès le plus favorable au télétravail dans l'exercice de leur emploi* » ;

**- consacrant l'interdiction, pour un employeur, de traiter de manière discriminatoire un élu en raison de l'exercice de son mandat.** Cette garantie couvrirait toutes les étapes de la carrière (recrutement, rémunération, formation, mutation, *etc.*).

Ces dispositions ne s'appliqueraient qu'aux employeurs relevant du droit français, selon les principes habituellement reconnus par la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de conflits de normes sociales entre la loi française et la loi étrangère.

## **2. Pour l'ensemble des élus représentant les Français de l'étranger**

À l'initiative de son rapporteur, la commission a souhaité que les mandats de conseiller des Français de l'étranger et de membre de l'AFE soient **pris en compte dans la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour la délivrance des diplômes universitaires français (amendement COM-9).**

Cette garantie, qui s'appliquerait à l'ensemble des élus, permettrait de mieux valoriser l'expérience acquise au cours du mandat. Elle s'inspire d'un dispositif adopté pour les élus locaux dans la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019.

<p>La commission a adopté l'article 12 de la proposition de loi <b>ainsi modifié.</b></p>
---

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

*Article 13*  
**Attributs et rang protocolaire  
des conseillers des Français de l'étranger**

**L'article 13 poursuit deux objectifs :**

- **permettre aux conseillers des Français de l'étranger d'arborer l'écharpe tricolore dans l'exercice de leur mandat<sup>1</sup>**, en plus de la cocarde<sup>2</sup> et des timbres spécifiques qu'ils apposent sur leur correspondance officielle ;

- **préciser leur place dans l'ordre protocolaire lors des cérémonies organisées par les ambassades et les consulats français à l'étranger.** Cette disposition reprend une proposition émise en 2016 par l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), selon laquelle, « *au-delà de circonstances particulières ou exceptionnelles* », il apparaît nécessaire d'harmoniser les pratiques protocolaires<sup>3</sup>.

Ces nouvelles règles seraient fixées par **décret en Conseil d'État**.

Au cours des auditions, la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) a donné des premières indications concernant le rang protocolaire des élus : « *lors des manifestations organisées à l'initiative du poste ou du chef de poste auxquelles une représentation de la communauté française expatriée paraît nécessaire, les conseillers [des Français de l'étranger] prennent place après le chef de poste diplomatique (ou le chargé d'affaires) ou consulaire, le(s) député(s) ou le(s) sénateur(s) de passage* ».

La commission a adopté l'article 13 de la proposition de loi **sans modification**.

---

<sup>1</sup> Outre les députés et les sénateurs, l'écharpe tricolore peut être portée par les maires et, lorsqu'ils le représentent, les adjoints et les conseillers municipaux (article D. 2122-4 du code général des collectivités territoriales).

<sup>2</sup> Sauf lorsque l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire estime que, « compte tenu des circonstances locales », le port de la cocarde « n'est pas compatible avec le respect de la souveraineté de l'État de résidence ». Articles 27 et 28 du décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres.

<sup>3</sup> « Les fonctions et les prérogatives des conseillers consulaires et des conseillers élus à l'Assemblée des Français de l'étranger », rapport fait par M. Alexandre Bezardin au nom de l'AFE, octobre 2016, p. 20.

*Article 14*

**Assouplissement de la prise en charge  
des frais de mandat et de l'assurance  
des élus représentant les Français établis hors de France**

L'article 14 vise à améliorer les conditions d'exercice des mandats des conseillers des Français de l'étranger et des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) en poursuivant **deux objectifs**.

**D'une part, les conditions de prise en charge des frais de mandat seraient assouplies, sans en modifier le montant.** L'administration pourrait verser des avances sur frais<sup>1</sup> tout en organisant des contrôles pour s'assurer de la validité de la dépense et demander le remboursement des versements indus.

**D'autre part, l'administration pourrait conclure un contrat d'assurance groupé pour l'ensemble des conseillers des Français de l'étranger et des membres de l'AFE<sup>2</sup>.**

Comme l'a souligné la commission des lois de l'AFE, une souscription groupée faciliterait *« les démarches des élus, réduire[ait] le temps de travail des agents du ministère et contribuer[ait] à la bonne gestion de nos dépenses publiques. C'est la solution la plus efficace, la plus simple, la plus transparente et la moins coûteuse pour les élus et l'État »*.

La commission des lois a adopté **l'amendement de coordination COM-10** de son rapporteur<sup>3</sup>.

La commission a adopté l'article 14 de la proposition de loi **ainsi modifié**.

*Article 15 (supprimé)*

**Consultation des conseils consulaires  
sur les conditions d'exercice des mandats  
des élus représentant les Français établis hors de France**

L'article 15 prévoit que les conseils consulaires sont consultés sur les conditions d'exercice des mandats de conseiller des Français de l'étranger et de membre de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

<sup>1</sup> Alors que les frais de mandat des élus, et notamment les frais de transport, sont aujourd'hui remboursés ex post. Les élus sont donc contraints d'avancer des sommes qui peuvent parfois atteindre plusieurs milliers d'euros.

<sup>2</sup> Alors que les élus doivent aujourd'hui s'assurer personnellement pour les dommages subis dans le cadre de leur mandat. L'administration rembourse ensuite les frais engagés, sur une base forfaitaire.

<sup>3</sup> Pour plus de clarté, les modalités d'entrée en vigueur du titre premier de la proposition de loi sont regroupées au sein du nouvel article 17 bis.

Cet objectif est toutefois satisfait par l'article 111 de la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019<sup>1</sup>, qui a élargi les compétences des conseils consulaires.

En conséquence, la commission a adopté l'amendement de suppression COM-11 de son rapporteur.

La commission a **supprimé** l'article 15  
de la proposition de loi.

*Article 16 (supprimé)*

**Droit à la formation  
des représentants des Français de l'étranger**

L'article 16 affirme le droit à la formation des conseillers des Français de l'étranger en précisant qu'ils doivent avoir accès « à une formation adaptée à leurs fonctions », en particulier grâce à des « formations organisées par le ministère des affaires étrangères ».

Comme l'indique l'exposé des motifs de la proposition de loi, « la formation constitue un enjeu majeur pour améliorer les conditions d'exercice des mandats des élus représentant les Français établis hors de France ».

Cet objectif est toutefois satisfait par l'article 111 de la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019<sup>2</sup>, qui consacre un droit d'accès « à des formations organisées par le ministère des affaires étrangères », à distance ou lors des sessions de l'AFE.

En conséquence, la commission a adopté l'amendement de suppression COM-12 de son rapporteur.

La commission a **supprimé** l'article 16  
de la proposition de loi.

*Article 17*

**Bilan annuel sur le statut et les formations  
des élus représentant les Français de l'étranger**

L'article 17 prévoit que le Gouvernement présente, chaque année, un bilan des actions mises en œuvre pour renforcer le statut des élus représentant les Français de l'étranger et les formations dont ils bénéficient dans l'exercice de leurs fonctions.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Ce bilan serait inclus dans le **rapport sur la situation des Français établis hors de France**.

Présenté chaque année par le Gouvernement, ce rapport donne lieu à un débat au sein de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)<sup>1</sup>. Il serait utilement enrichi par cette mesure, en cohérence avec l'affirmation du droit à la formation des élus.

La commission a adopté l'article 17  
de la proposition de loi **sans modification**.

## CHAPITRE V MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR (DIVISION ET INTITULÉ NOUVEAUX)

*Article 17 bis (nouveau)*

**Entrée en vigueur du titre premier de la proposition de loi**

**L'article 17 bis** précise les modalités d'entrée en vigueur du titre premier de la proposition de loi, consacré aux instances représentatives des Français de l'étranger.

Résultant de l'adoption de **l'amendement COM-13 du rapporteur**, il vise à concilier deux impératifs :

- permettre l'application rapide des articles améliorant les conditions d'exercice des mandats de conseiller des Français de l'étranger et de membre de l'Assemblée des Français de l'étranger ;

- éviter, conformément à la tradition républicaine, de modifier le droit applicable aux scrutins qui doivent avoir lieu en mai (élections consulaires) et juin (élection des membres de l'AFE) prochains.

---

<sup>1</sup> Article 10 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [https://www.assemblee-afe.fr/IMG/pdf/rapport\\_2019\\_-\\_version\\_finale\\_pdf.pdf](https://www.assemblee-afe.fr/IMG/pdf/rapport_2019_-_version_finale_pdf.pdf).

### Modalités d'entrée en vigueur du titre premier de la proposition de loi

Article de la PPL	Thème	Élus concernés	Date d'entrée en vigueur
1 <sup>er</sup>	<i>Changement de dénomination des conseillers consulaires</i>	<i>Conseillers des Français de l'étranger</i>	<i>Article supprimé par la commission</i>
2	Modernisation de la procédure de déclaration de candidature	Conseillers des Français de l'étranger + membres de l'AFE	Deuxième renouvellement général (2026)
3	Adaptation du calendrier électoral	Membres de l'AFE et sénateurs représentant les Français de l'étranger	Deuxième renouvellement général pour l'AFE (2026)
	Précision sur le dépouillement des plis remis à l'administration		Prochain renouvellement partiel pour le Sénat (2020) 31 juillet 2020 <sup>1</sup>
4	Création d'une commission de propagande	Conseillers des Français de l'étranger + membres de l'AFE	Deuxième renouvellement général (2026)
5	<i>Assouplissement du régime des procurations</i>	<i>Membres de l'AFE</i>	<i>Article supprimé par la commission</i>
6	Consultation de l'AFE lorsque le Gouvernement envisage de ne pas recourir au vote par internet	Conseillers des Français de l'étranger et députés	Deuxième renouvellement général pour les élections consulaires (2026) Prochaines élections législatives (2022)
7	Organisation d'une élection consulaire partielle dans les circonscriptions où aucune candidature n'a été régulièrement enregistrée	Conseillers des Français de l'étranger	Prochain renouvellement général (2020)
8	Conditions de remplacement des délégués consulaires	Délégués consulaires + sénateurs	Deuxième renouvellement partiel du Sénat (2023)
9	Délai de mise en conformité pour les élus des Français de l'étranger qui s'inscrivent sur la liste électorale d'une commune française	Conseillers des Français de l'étranger + AFE	Prochain renouvellement général (2020)
10	<i>Présidence des conseils consulaires par un membre élu</i>	<i>Conseillers des Français de l'étranger</i>	<i>Article supprimé par la commission</i>
11	Droit applicable au président du conseil consulaire	Conseillers des Français de l'étranger	Prochain renouvellement général (2020)
12	Renforcement des garanties pour les élus des Français de l'étranger	Conseillers des Français de l'étranger + AFE	Prochain renouvellement général (2020)
13	Attributs et rang protocolaire des élus	Conseillers des Français de l'étranger	Prochain renouvellement général (2020)

<sup>1</sup> Pour permettre une application de la mesure aux prochaines élections sénatoriales, sans modifier l'équilibre de l'élection des membres de l'AFE.

Article de la PPL	Thème	Élus concernés	Date d'entrée en vigueur
14	Assouplissement de la prise en charge des frais de mandat et des contrats d'assurance	Conseillers des Français de l'étranger + AFE	Prochain renouvellement général (2020)
15	<i>Consultation des conseils consulaires sur les conditions d'exercice des mandats</i>	<i>Conseillers des Français de l'étranger + AFE</i>	<i>Article supprimé par la commission</i>
16	<i>Droit à la formation</i>	<i>Conseillers des Français de l'étranger + AFE</i>	<i>Article supprimé par la commission</i>
17	Bilan annuel sur le statut et les formations des élus représentant les Français de l'étranger	AFE	Prochain renouvellement général (2020)

Source : commission des lois du Sénat

La commission a adopté l'article 17 bis de la proposition de loi **ainsi rédigé.**

## TITRE II DROIT CIVIL

### Article 18

#### **Établissement des actes authentiques pour les personnes résidant hors de France**

**L'article 18 simplifie les conditions d'établissement des actes authentiques pour les non-résidents.**

Il constitue une réponse à **l'extinction progressive de la compétence notariale du réseau diplomatique et consulaire**, qui soulève de nombreuses difficultés pour les Français établis hors de France.

La commission a adopté un amendement de réécriture globale de cet article. **Elle a prévu une expérimentation pour que les personnes résidant hors de France puissent recourir à des dispositifs de visioconférence, l'acte authentique étant établi à distance par un notaire français.**

## 1. L'activité notariale du réseau consulaire : une compétence historique en voie d'extinction

- *Une compétence historique*

La convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 permet aux agents diplomatiques et consulaires d'agir « *en qualité de notaires et d'officiers d'état civil* », « *pour autant que les lois et règlements de l'État de résidence ne s'y opposent pas* ».

Historiquement, les ambassades et les consulats français **délivrent des actes authentiques<sup>1</sup> aux Français établis hors de France mais également aux ressortissants étrangers**, lorsque ces actes sont « *destinés à être produits en territoire français* »<sup>2</sup>. Il s'agissait ainsi de **répondre à une carence**, l'activité des notaires français étant circonscrite au territoire national<sup>3</sup>.

### L'activité notariale des ambassades et des consulats

En 2016, le réseau diplomatique et consulaire a rédigé 3 482 actes authentiques, contre 5 961 en 2012.

Il s'agit, dans 90 % des cas, de **procurations** établies par des personnes qui sollicitent un notaire français, sans pouvoir se rendre dans son étude pour signer l'acte. Ces procurations peuvent par exemple concerner l'achat ou la vente d'un bien français. **Elles sont toutefois interdites pour certains actes, comme les contrats de mariage ou l'acceptation d'une donation.**

Les ambassades et les consulats peuvent établir d'autres documents, comme les testaments et les inventaires successoraux. À l'inverse, ils ne peuvent pas recevoir de convention de divorce et de séparation de corps par consentement mutuel, d'acte de notoriété en matière de filiation pour possession d'état ou de recueil de consentement pour la procréation médicalement assistée (PMA).

**La compétence notariale est réservée à quelques agents des postes diplomatiques et consulaires** (chefs de mission diplomatique, chefs de poste consulaire, gérants de poste de catégorie A ou B, etc.).

**Les agents diplomatiques et consulaires font donc office de notaires, bien qu'ils n'aient pas le même devoir de conseil.**

En application de la loi du 10 août 1936<sup>4</sup>, ils engagent leur responsabilité civile en cas de faute. Leur responsabilité est toutefois « *appliquée moins rigoureusement* » que pour les notaires.

<sup>1</sup> Contrairement aux actes sous seing privé, les actes authentiques nécessitent la présence d'un officier public (notaire le plus souvent) et la comparution personnelle des intéressés pour garantir l'authenticité du document (article 1369 du code civil).

<sup>2</sup> Article 2 du décret n° 91-152 du 7 février 1991 relatif aux attributions notariales des agents diplomatiques et consulaires.

<sup>3</sup> Article 8 du décret n° 71-942 du 26 novembre 1971 relatif aux créations, transferts et suppressions d'office de notaire, à la compétence d'instrumentation et à la résidence des notaires, à la garde et à la transmission des minutes et registres professionnels des notaires.

<sup>4</sup> Loi relative à l'exercice des attributions notariales dans les postes diplomatiques et consulaires.

Dans la plupart des cas, les Français de l'étranger sollicitent un notaire pour qu'il établisse un modèle d'acte, signé ensuite en présence d'un agent diplomatique et consulaire. Cette voie « intermédiaire » est d'ailleurs reconnue depuis 2011<sup>1</sup> au sein de l'article 5 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat<sup>2</sup>.

Le réseau consulaire ne perçoit pas d'honoraire pour ses actes notariés mais des **frais de chancellerie**, versés au Trésor public.

Ces frais s'élèvent à :

- 48 euros par page pour les personnes inscrites au registre des Français établis hors de France, leur conjoint et leurs enfants mineurs de nationalité étrangère ;

- 69 euros par page pour les autres usagers, de nationalité française ou étrangère<sup>3</sup>.

- ***Une compétence en voie d'extinction***

Dès 2005, l'État a supprimé la compétence notariale de ses ambassades et consulats dans l'Union européenne et dans les États de l'Espace économique européen ainsi qu'en Andorre, en Suisse, à Monaco et au Vatican. La commission des lois du Sénat s'était opposée à cette décision, considérant qu'elle était « *d'autant plus regrettable que plusieurs États européens ne connaissent pas l'institution notariale* »<sup>4</sup>.

Cette tendance s'est accélérée après la publication d'un **rapport de la Cour des comptes (2013)** recommandant à l'État de recentrer les missions des ambassades et des consulats sur la protection consulaire et la délivrance des titres de séjour et de voyage<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires et juridiques et certaines professions réglementées.

<sup>2</sup> « À la demande de l'intéressé, les agents diplomatiques et consulaires peuvent faire appel à un notaire pour l'exercice de leurs pouvoirs notariaux. Un décret en Conseil d'État précise les modalités de rémunération du notaire par l'intéressé ».

<sup>3</sup> Décret n° 81-778 du 13 août 1981 fixant le tarif des droits à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires et, en territoire français, par le ministère des relations extérieures.

<sup>4</sup> Rapport n° 131 (2010-2011) fait par Laurent Béteille sur le projet de loi de modernisation des professions judiciaires et juridiques et certaines professions réglementées.

<sup>5</sup> L'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger, septembre 2013, rapport communiqué à la commission des finances de l'Assemblée nationale.

### **Notariat consulaire : les principales observations de la Cour des comptes**

Pour la Cour des comptes, quatre arguments justifient « l'extinction immédiate ou progressive de la compétence notariale » des ambassades et des consulats :

- « cette activité mobilise nécessairement des **agents titulaires**, il n'est donc pas possible d'en rationaliser la conduite en s'appuyant davantage sur des agents recrutés localement » ;

- « malgré l'existence de modèles types, il s'agit d'une activité qui, sous couvert de service aux usagers, fait peser non pas sur une étude privée et professionnelle mais sur **les agents de l'État, dont la spécialité n'est pas de traiter les questions notariales**, la responsabilité d'établissement d'actes qui emportent des conséquences juridiques et parfois patrimoniales très importantes » ;

- les **actes sous seing privé** permettent, dans certains cas, d'atteindre le même résultat que des actes authentiques ;

- **les actes notariés établis par le réseau consulaire restent très hétérogènes.**

**La compétence notariale des ambassades et des consulats s'est encore réduite ces dernières années.**

Un décret du 8 novembre 2017 a d'abord confié au ministre de l'Europe et des affaires étrangères le soin de désigner les postes compétents, en fonction des besoins exprimés par les Français de l'étranger<sup>1</sup>. 43 postes ont alors été retenus, contre 130 auparavant<sup>2</sup>.

**Un arrêté de décembre 2018 a ensuite réservé la compétence notariale aux seuls consulats généraux d'Abidjan et de Dakar.** Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a d'ailleurs précisé qu'il s'agissait d'une situation transitoire, « l'arrêt complet des fonctions consulaires notariales » étant envisagé « à très court terme »<sup>3</sup>.

À l'inverse, l'ensemble des ambassades et des consulats conservent leurs prérogatives en matière d'état civil, par exemple pour recevoir des déclarations de naissance ou des contrats de pacte civil de solidarité (PACS).

## **2. La proposition de loi : préserver la compétence notariale des ambassades et des consulats**

### **• Mieux répondre aux besoins des Français de l'étranger**

Les Français de l'étranger disposent de solutions alternatives pour obtenir un acte notarié. **Les démarches nécessaires sont toutefois d'une extrême complexité, en particulier dans les pays de *common law*. En pratique, beaucoup d'expatriés sont contraints de revenir en France pour faire établir l'acte authentique.**

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1547 du 8 novembre 2017 relatif aux attributions notariales des agents diplomatiques et consulaires.

<sup>2</sup> Arrêté du 18 décembre 2017 fixant la liste des postes diplomatiques et consulaires dans lesquels sont exercées des attributions notariales.

<sup>3</sup> Réponse à la question orale de Fabienne Blineau, Laurent Rigaud et Hervé Serol, membres de l'Assemblée des Français de l'étranger, session de mars 2019.

### Les solutions alternatives pour obtenir un acte authentique

Depuis 2018, l'acte authentique électronique à distance (AAED) permet de signer des documents en visioconférence.

Ce dispositif reste toutefois peu commode pour les Français établis hors de France, comme l'ont confirmé les représentants de la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) au cours de leur audition : les expatriés doivent être assistés d'un notaire français, qui doit être présent physiquement lors de la signature de l'acte<sup>1</sup>.

Les intéressés peuvent également s'adresser à un notaire étranger.

Dans l'Union européenne, l'acte du notaire est directement reconnu en France. Ce dispositif a été étendu aux procurations établies au Québec, grâce à la signature de l'accord de coopération du 3 février 2016 entre le Conseil supérieur du notariat (CSN) et le Chambre des notaires du Québec. Un accord est en cours de négociation avec la Chine.

Dans les pays tiers à l'Union européenne, plusieurs démarches administratives sont nécessaires :

- l'acte doit être signé en présence d'un officier public « local ». Dans les pays de droit latin, cette fonction est assurée par les notaires. **La situation est plus complexe dans les pays de *common law*** : les Français doivent d'abord s'adresser à un *public notary*, qui établit l'acte, puis à un avocat ;

- si l'acte est rédigé en français, le rédacteur doit attester de sa maîtrise de la langue française. Dans le cas contraire, l'expatrié doit fournir une **traduction** ;

- l'utilisateur doit, enfin, solliciter la « **légalisation** » de l'acte auprès des autorités diplomatiques et consulaires françaises. Cette procédure permet d'authentifier la signature de l'intéressé, qui doit se rendre à l'ambassade ou au consulat avec son document d'identité.

**Le recours au réseau consulaire présente l'avantage de la simplicité pour les usagers**, évitant les frais de traduction ainsi que la procédure de légalisation. Établi en langue française, l'acte est réputé avoir été signé en France.

La compétence notariale du réseau diplomatique et consulaire est particulièrement importante dans les pays situés en dehors de l'Union européenne, qui ne bénéficient pas de convention de coopération avec les notaires français.

**Cette mission mobilisait d'ailleurs un nombre limité de personnels consulaires.** D'après les estimations de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE), elle n'occupait qu'une douzaine d'équivalents temps plein (ETP) avant la réduction de son périmètre en 2017.

- *Conforter la compétence notariale du réseau consulaire*

**La proposition de loi vise à conforter la compétence notariale du réseau diplomatique et consulaire.**

---

<sup>1</sup> Article 17 du décret n° 71-941 du 26 novembre 1971 relatif aux actes établis par les notaires.

En premier lieu, elle tend à **préciser que les actes reçus par un agent diplomatique ou consulaire dans l'exercice de ses pouvoirs notariaux sont « dispensés de toute mention manuscrite exigée par la loi »**.

Cette dispense s'applique aujourd'hui aux seuls actes établis par les notaires : leurs clients n'ont pas l'obligation de recopier certaines mentions manuscrites (comme le montant, en chiffres et en lettres, d'une donation). Il semble toutefois difficile de l'étendre aux agents diplomatiques et consulaires, qui n'ont pas le même devoir de conseil que les notaires.

L'État pourrait, en deuxième lieu, prévoir une **contribution forfaitaire** lorsque les Français de l'étranger souhaitent établir un acte authentique dans les postes diplomatiques et consulaires<sup>1</sup>. L'objectif est d'inciter ces postes à disposer d'équipements de visioconférence, qui seraient mis à la disposition des expatriés pour leurs démarches notariales<sup>2</sup>.

En dernier lieu, **le régime de responsabilité des agents diplomatiques et consulaires**, qui figure aujourd'hui à l'article 6 de la loi du 10 août 1936, serait codifié au sein du code civil. L'objectif est de clarifier le droit en vigueur, sans y apporter de modification de fond.

### **3. La position de la commission : une expérimentation pour l'établissement, à distance, des actes authentiques**

Équiper le réseau diplomatique et consulaire en dispositifs de visioconférence constitue une piste intéressante mais impliquerait toujours la présence « physique » du notaire aux côtés de son client. De même, l'État resterait compétent pour définir le périmètre des ambassades et des consulats disposant de la compétence notariale.

**À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois a donc réécrit l'article 18 pour le rendre plus opérationnel (amendement COM-14).**

**À titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la loi, les personnes résidant hors de France pourraient recourir à des dispositifs de visioconférence, l'acte authentique étant établi à distance par un notaire français.** Les clients seraient réputés avoir comparu « physiquement » devant le notaire, afin de réunir les solennités requises pour authentifier l'acte.

En conséquence, les non-résidents n'auraient plus besoin de se rendre dans une ambassade ou un consulat pour établir un acte authentique et pourraient recourir à la visioconférence depuis tout lieu, dans des conditions sécurisées précisées par décret en Conseil d'État.

---

<sup>1</sup> Le tarif de cette contribution serait fixé par un arrêté conjoint du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre de la justice.

<sup>2</sup> Ce dispositif entrerait en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021, pour laisser aux postes diplomatiques et consulaires le temps d'acquérir et d'installer le matériel nécessaire.

Interrogé par le rapporteur, le Conseil supérieur du notariat a soutenu cette initiative.

La commission a adopté l'article 18 de la proposition de loi **ainsi modifié**.

### TITRE III ENFANTS À BESOIN PARTICULIER DANS LE RÉSEAU SCOLAIRE FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

#### Article 19

#### Délivrance de bourses pour la scolarisation, à l'étranger, des enfants en situation de handicap

L'article 19 crée une **nouvelle catégorie de bourses scolaires pour la scolarisation, à l'étranger, des enfants en situation de handicap**.

Ces bourses concerneraient les établissements appartenant au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) mais également les établissements tiers, lorsque l'agence n'a pas été en mesure d'accueillir l'enfant.

La commission a simplifié la rédaction de l'article, tout en préservant ses objectifs.

#### 1. Les bourses de l'AEFE, un dispositif essentiel pour la scolarisation des enfants à l'étranger

Créée en 1990<sup>1</sup>, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est un établissement public de l'État chargé « *d'assurer, en faveur des enfants établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation* »<sup>2</sup>.

#### L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Le réseau d'enseignement français à l'étranger accueille **370 000 élèves** dans 137 pays, des classes maternelles jusqu'aux classes post-baccalauréat (classes préparatoires et BTS). **En mars 2017, le Président de la République a pris l'engagement de doubler ce nombre d'élèves d'ici 2030.**

<sup>1</sup> Loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

<sup>2</sup> Article L. 452-2 du code de l'éducation.

Les élèves sont scolarisés dans **522 établissements homologués par le ministère de l'éducation nationale**<sup>1</sup>, dont les lycées français. Parmi ces établissements, 71 sont directement gérés par l'AEFE et 451 ont signé une convention administrative ou un accord de partenariat avec l'agence. Cette dernière s'appuie tout particulièrement sur la **Mission laïque française (MLF)**, une association à but non lucratif qui gère la scolarité de 50 000 élèves.

Le budget annuel de l'AEFE s'élève à 1,1 milliard d'euros, pour 10 776 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Il est financé par les frais de scolarité et par une subvention de l'État, qui s'élève à 408,6 millions d'euros en loi de finances pour 2020.

Les familles doivent s'acquitter de **frais de scolarité, qui s'établissent en moyenne à 5 300 euros par an.**

**L'AEFE verse une bourse de scolarité pour les familles les plus modestes. En 2018, 25 335 élèves en ont bénéficié<sup>2</sup> (soit 20,85 % des effectifs de nationalité française), pour un montant total de 103 millions d'euros.**

#### **Les critères d'attribution des bourses de l'AEFE**

Les élèves doivent respecter quatre critères pour obtenir une bourse de l'AEFE :

- avoir la **nationalité française** et être inscrits sur le registre des Français établis hors de France ;
- **être âgés d'au moins 3 ans** et ne pas avoir plus d'un an (pour le primaire) ou deux ans (pour le secondaire) de retard dans leur scolarité ;
- fréquenter un **établissement homologué par le ministère de l'éducation nationale** et résider dans le pays de cet établissement ;
- **respecter des conditions de ressources fixées par l'AEFE**, qui prennent en compte les revenus et le patrimoine des parents.

Les bourses de l'AEFE sont attribuées après **consultation de plusieurs instances**, dont les conseils consulaires (qui se réunissent alors en formation « enseignement français à l'étranger »<sup>3</sup>) et la commission nationale des bourses (placée auprès de l'AEFE)<sup>4</sup>.

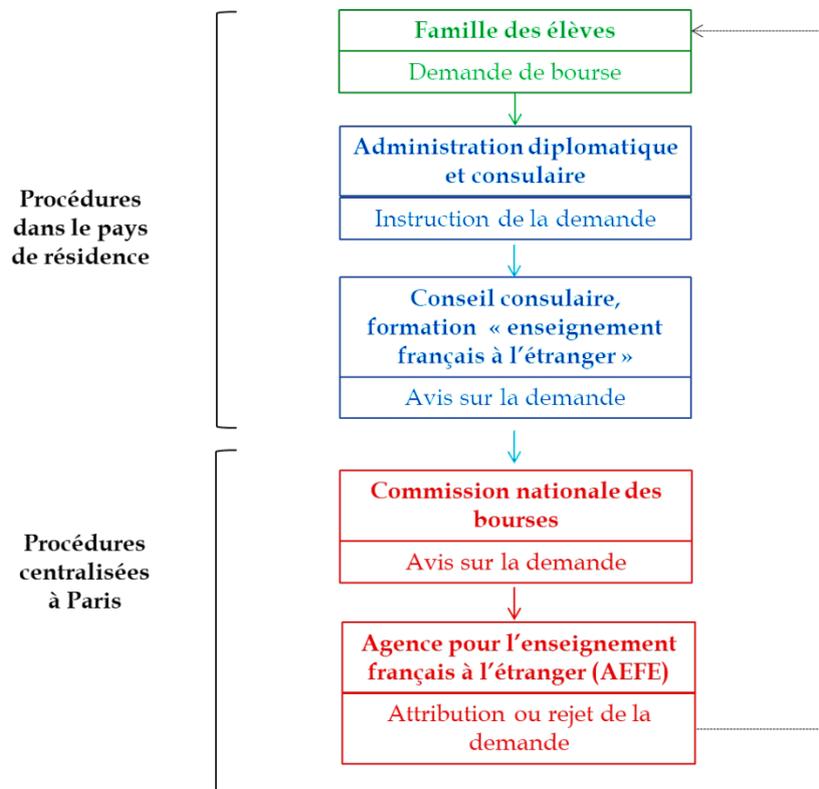
<sup>1</sup> Arrêté du 18 juin 2019 fixant la liste des écoles et des établissements d'enseignement français à l'étranger homologués.

<sup>2</sup> Sur un peu plus de 30 000 demandes de bourse.

<sup>3</sup> Outre les conseillers des Français de l'étranger et l'ambassadeur, cette formation du conseil consulaire comprend notamment les chefs d'établissement scolaire, les associations de parents d'élèves et le conseiller culturel de l'ambassade.

<sup>4</sup> Présidée par le directeur de l'AEFE, la commission nationale des bourses comprend 20 membres, dont le directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, un inspecteur général de l'éducation nationale et quatre représentants des associations de parents d'élèves.

## Délivrance des bourses de l'AEFE



Source : commission des lois du Sénat

## 2. L'accueil des élèves handicapés : des difficultés persistantes, malgré l'action volontariste de l'AEFE

- *Les actions mises en œuvre*

Conformément à la loi du 11 février 2005<sup>1</sup>, l'accueil des élèves handicapés en milieu scolaire est le principe, la scolarisation en milieu spécialisé l'exception.

L'AEFE veille ainsi « au respect des principes de l'école inclusive envers les élèves à besoins éducatifs particuliers »<sup>2</sup>. Elle accueillait **1 737 élèves en situation de handicap à la rentrée 2019**, dont 1 295 dans le premier degré et 442 dans le second degré.

Les familles sont encouragées à saisir la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) pour établir des projets personnalisés de scolarisation (PPS).

L'AEFE s'est également dotée d'un **observatoire pour les élèves à besoins éducatifs particuliers (OBEP)**, chargé de formuler des propositions pour améliorer leurs conditions d'accueil.

<sup>1</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

<sup>2</sup> Article L. 452-2 du code de l'éducation.

- *Le financement des accompagnants, un dispositif perfectible*

L'agence dénombre **1 114 accompagnants à la scolarité d'élèves en situation de handicap (ASESH)**, dont 990 accompagnants individuels et 124 accompagnants mutualisés.

Leur prise en charge financière reste toutefois problématique : **contrairement à la métropole, les ASESH sont directement recrutés et rémunérés par les familles.**

Depuis 2018, l'AEFE verse une « **bourse ASESH** » pour aider, sous condition de ressources, les familles concernées. Cette bourse est financée par une dotation de l'État (310 000 euros par an) et un apport de l'agence (environ 30 000 euros). 90 bourses ont été attribuées pour l'année 2018-2019.

**S'il constitue une première étape pour mieux accompagner les élèves en situation de handicap, ce dispositif ne semble toutefois pas suffisant**, notamment lorsque l'enfant est scolarisé en dehors du réseau de l'AEFE. Il exclut également le financement d'aménagements à l'intérieur des établissements (rampes d'accès, mobilier adapté, etc.).

- *La scolarisation des enfants en dehors du réseau de l'AEFE*

**Certaines familles sont contraintes de scolariser leurs enfants dans un établissement tiers, en dehors des 522 établissements homologués par le ministère de l'éducation nationale.**

Comme l'indique l'exposé des motifs, « *cela peut tenir à un manque de places* » dans les établissements de l'AEFE, « *voire à l'absence pure et simple de tels établissements à proximité raisonnable, au fait que les établissements ne sont pas toujours en mesure de répondre aux besoins particuliers d'un enfant ou parfois à la sensibilité de la direction à ces problématiques* ».

**Lorsqu'elles sont confrontées à cette situation, les familles risquent de perdre toute aide de l'AEFE**, les bourses étant réservées au réseau de l'agence.

Le pouvoir réglementaire a, certes, prévu une dérogation permettant l'attribution de bourses lorsque la capacité d'accueil de l'AEFE n'est pas suffisante<sup>1</sup>.

D'après les informations recueillies par le rapporteur, cette dérogation concerne environ 500 élèves, pour un coût annuel de 2,8 millions d'euros. Elle paraît toutefois complexe à mettre en œuvre, notamment parce qu'elle nécessite l'accord exprès de la commission nationale des bourses et qu'elle doit être renouvelée chaque année<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Article D. 531-46 du code de l'éducation.

<sup>2</sup> Alors que l'avis de cette commission ne lie pas l'AEFE pour les autres demandes de bourse.

### **3. Une nouvelle bourse pour les élèves en situation de handicap**

La proposition de loi permettrait à l'AEFE de verser une **nouvelle catégorie de bourses** pour financer des dispositifs de compensation du handicap.

Réservées aux élèves de nationalité française, ces nouvelles bourses poursuivraient **deux objectifs** :

- **aider les élèves scolarisés dans le réseau de l'AEFE**, notamment lorsque la famille « *doit mettre la main à la poche en raison de l'inexistence, dans l'établissement, de dispositifs adaptés* »<sup>1</sup> ;

- **étendre ces aides aux établissements non homologués par le ministère de l'éducation nationale, uniquement dans l'hypothèse où l'enfant n'a pas pu être accueilli dans le réseau de l'AEFE.**

Le versement de ces bourses nécessiterait, au préalable, de saisir la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de la MDPH. Il serait soumis à des conditions de ressources, fixées par l'AEFE<sup>2</sup>.

**La commission a adopté l'amendement COM-15 de son rapporteur pour simplifier la rédaction de cet article tout en préservant ses objectifs.**

<p>La commission a adopté l'article 19 de la proposition de loi <b>ainsi modifié.</b></p>
---

---

<sup>1</sup> Source : exposé des motifs de la proposition de loi.

<sup>2</sup> Sur le modèle des autres bourses versées par l'agence.

---

## TITRE IV PROTECTION SOCIALE

### CHAPITRE I<sup>ER</sup> CERTIFICATS DE VIE

#### *Article 20*

#### **Simplification des démarches administratives pour la délivrance des certificats de vie**

L'article 20 simplifie les conditions de délivrance des certificats de vie, que les Français établis hors de France doivent fournir pour recevoir leur pension de retraite.

**Il étend la liste des autorités compétentes pour établir ce document** et encourage les échanges d'informations entre les administrations ainsi que la dématérialisation des procédures.

**La commission a précisé qu'il s'appliquerait à l'ensemble des personnes résidant à l'étranger et bénéficiant d'une pension de retraite française**, quelle que soit leur nationalité.

#### **1. Les certificats de vie, un document indispensable pour les bénéficiaires d'une pension de retraite**

Près de **1,6 million de personnes** installées à l'étranger reçoivent une pension de retraite versée par le régime français. Il s'agit de Français établis hors de France mais également de ressortissants étrangers ayant travaillé en France<sup>1</sup>.

Contrairement aux retraités résidant sur le territoire national<sup>2</sup>, ces personnes doivent fournir un **certificat de vie** à leurs caisses de retraite, qui n'ont « *pas connaissance de façon automatisée des décès [à l'étranger]* »<sup>3</sup>. Ce document atteste que l'assuré est toujours en vie et permet donc de réduire les risques de fraude.

---

<sup>1</sup> Interrogée par le rapporteur, la direction de la sécurité sociale (DSS) n'est pas en mesure de déterminer, parmi les pensionnés résidant hors de France, la part des Français et la part des étrangers.

<sup>2</sup> En métropole, les personnes retraitées transmettent une simple déclaration sur l'honneur. L'administration procède aux contrôles nécessaires en consultant les fichiers d'état civil.

<sup>3</sup> Réponse du ministère des solidarités et de la santé, publiée le 24 janvier 2019, à la question écrite n° 05615 de Mme le rapporteur.

### La procédure à mettre en œuvre

L'article 83 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013<sup>1</sup> a permis d'harmoniser la procédure, qui variait souvent d'un pays à l'autre.

Aujourd'hui, le **certificat de vie doit être fourni « une fois par an au plus » aux autorités françaises**. L'administration prévient l'assuré par courrier ou, lorsque cela est possible, par message électronique.

**Les caisses de retraite suspendent le versement de la pension lorsqu'elles n'ont pas reçu de certificat « à l'expiration d'un délai minimal d'un mois à compter de la date fixée » pour sa transmission.**

La gestion des certificats de vie peut être **mutualisée entre plusieurs régimes de retraite**, ce qui facilite les démarches des personnes « poly-pensionnées » (qui ont cotisé à plusieurs régimes de retraite).

## 2. Une procédure complexe, malgré quelques avancées

L'envoi des certificats de vie reste une **procédure complexe** pour les pensionnés résidant hors de France. Comme l'a rappelé le député Meyer Habib, « *pas de certificat, pas de pension, c'est-à-dire pas de moyens de subsistance. Il suffit qu'un certificat soit égaré et le versement de la pension est coupé pour une durée indéterminée* »<sup>2</sup>.

Le rapporteur a notamment alerté le Gouvernement sur « *le cas exemplaire d'une Française retraitée résidente au Maroc qui a reçu, par courrier daté du 10 mars 2018 de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la demande de lui fournir son attestation d'existence avant le 11 mai 2018 dernier délai. Ce courrier n'est parvenu à l'intéressée que le 4 juin 2018 à son domicile au Maroc, ce qui signifie que le paiement de sa pension [avait] déjà été interrompu. Ce courrier a été posté, sans date, [vers la] Belgique, ce qui justifie probablement le délai d'acheminement de trois mois, provoquant l'interruption du paiement de la retraite de l'intéressée* »<sup>3</sup>.

**Outre les problèmes d'acheminement, les Français établis hors de France rencontrent des difficultés pour faire établir leur certificat de vie, surtout depuis que le Gouvernement a demandé aux ambassades et aux consulats d'arrêter de viser ce type de documents.**

<sup>1</sup> Loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012.

<sup>2</sup> Compte rendu de l'Assemblée nationale, troisième séance du 27 octobre 2016.

<sup>3</sup> Question écrite n° 05615 précitée.

### L'établissement des certificats de vie

**Les certificats de vie sont complétés par les autorités du pays de résidence<sup>1</sup>.** Concrètement, une autorité publique « tamponne » le formulaire attestant de l'existence de l'usager.

La liste des autorités compétentes est définie par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères<sup>2</sup>. Sur le sol autrichien, les certificats peuvent, par exemple, être établis par le maire, l'officier d'état civil, le commissaire de police, le notaire, les tribunaux et la caisse régionale de maladie.

**Historiquement, les ambassades et les consulats français acceptaient de remplir ce document**, ce qui facilitait les démarches administratives des Français de l'étranger. **Le Gouvernement a toutefois mis fin à ces pratiques au printemps 2019.** Il considère que le réseau diplomatique et consulaire ne dispose « *que d'une responsabilité subsidiaire dans ce domaine* » et que ses interventions doivent se limiter aux « *seuls cas litigieux* »<sup>3</sup>.

Dans un objectif de simplification, la France a signé plusieurs **conventions bilatérales** avec des pays européens comme l'Allemagne (2015), l'Espagne (2017) et le Danemark (2018). Dans ces États, les certificats de vie ne sont plus requis, des échanges automatisés permettant d'informer les autorités françaises du décès d'un ressortissant.

**Depuis le 14 octobre 2019, les pensionnés peuvent déposer leurs certificats de vie sur une plateforme informatique développée par le groupement d'intérêt public (GIP) Union retraite<sup>4</sup>.**

Cette plateforme permet, en une seule démarche, d'envoyer son certificat de vie à l'ensemble des caisses de retraite françaises. **Elle ne répond toutefois pas aux difficultés rencontrées pour établir ce document.**

D'après la direction de la sécurité sociale (DSS), 90 % des personnes concernées remettent leur certificat dans les délais impartis, **5 % le rendent avec retard** et 5 % ne le transmettent jamais.

### 3. La proposition de loi : une démarche de simplification

La proposition de loi comprend **trois dispositifs** pour simplifier l'établissement et la transmission des certificats de vie.

Elle vise, en premier lieu, à **élargir la liste des autorités compétentes pour établir ce document.**

---

<sup>1</sup> Circulaire n° 2002/47 du 25 juillet 2002 rappelant les procédures en matière de paiement à l'étranger et les imprimés à utiliser.

<sup>2</sup> La liste des autorités compétentes est consultable à l'adresse suivante : <https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/home/retraite/mes-demarches/retraite-etranger.html>.

<sup>3</sup> Réponse du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, publiée le 23 mai 2019 à la question écrite n° 10161 du sénateur Robert del Picchia.

<sup>4</sup> Ce service est disponible depuis le site [www.info-retraite.fr](http://www.info-retraite.fr).

Outre les administrations, services ou officiers publics de l'État de résidence<sup>1</sup>, les certificats des Français de l'étranger pourraient être remplis par :

- les ambassades et les consulats français, revenant ainsi sur la décision prise par le Gouvernement au printemps 2019 (voir *supra*) ;
- les mairies situées sur le territoire français, notamment lorsque l'intéressé voyage en France ou y séjourne de manière temporaire.

Comme le précise l'exposé des motifs, « *il suffira que le retraité concerné se présente à l'un des guichets de la mairie avec un titre d'identité* » pour que les services « *constatent son existence et apposent en conséquence un tampon sur le formulaire approprié* ».

Gage de simplification, ce dispositif concernerait les pensions de retraite du régime obligatoire mais également les pensions des assurances complémentaires et des mutuelles.

**La commission a souhaité l'étendre à l'ensemble de personnes résidant à l'étranger et bénéficiant d'une pension française, quelle que soit leur nationalité (amendement COM-16 du rapporteur).**

La proposition de loi tend, en deuxième lieu, à **sécuriser la plateforme dématérialisée d'envoi des certificats de vie**, « *dans des conditions fixées par décret* ». Elle reprend une disposition que le Conseil constitutionnel avait censurée en 2016, pour un motif purement procédural (« *cavalier social* »)<sup>2</sup>.

Elle vise, en dernier lieu, à confirmer **l'application du principe « dites-le nous une fois »<sup>3</sup> aux échanges de données entre les régimes obligatoires de retraite**. Il s'agit d'éviter qu'un même document soit demandé plusieurs fois aux retraités établis hors de France.

<p>La commission a adopté l'article 20 de la proposition de loi <b>ainsi modifié</b>.</p>
---

---

<sup>1</sup> Dont la liste resterait déterminée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 22 décembre 2016, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, décision n° 2016-742 DC.

<sup>3</sup> Article L. 113-12 du code des relations entre le public et l'administration.

---

## CHAPITRE II

### EXONÉRATION DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX AUXQUELS SONT ASSUJETTIES LES PERSONNES DOMICILIÉES EN DEHORS DE L'UNION EUROPÉENNE

#### Article 21

#### Exonération de CSG et de CRDS sur les revenus du patrimoine et des produits de placement pour les personnes établies hors de l'Union européenne

L'article 21 exonère les personnes établies hors de l'Union européenne de CSG et de CRDS sur les revenus du patrimoine et des produits de placement perçus sur le territoire français.

**Tout en adhérant à son objectif, la commission a précisé ses modalités d'entrée en vigueur.** Cet article concernerait les revenus perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et les plus-values réalisées au titre de cessions intervenues à compter de cette même date.

#### 1. Les prélèvements sociaux en vigueur

Les revenus du patrimoine<sup>1</sup> et des produits de placement perçus sur le territoire français sont soumis à **trois prélèvements sociaux, pour un taux cumulé de 17,2 %** :

a) la contribution sociale généralisée (CSG), pour un taux de 9,2 % ;

b) la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), pour un taux de 0,5 % ;

c) et le **prélèvement de solidarité**, pour un taux de 7,5 %.

Ces trois prélèvements correspondent à des « *impositions de toute nature* » au sens de l'article 34 de la Constitution<sup>2</sup>. **À la différence des cotisations sociales, ils ne créent pas de droit à prestations sociales.** Suivant les cas, ils sont affectés à l'État, à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ou au Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

---

<sup>1</sup> Revenus fonciers et plus-values immobilières notamment.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991, décision n° 90-285 DC.

**Affectation des prélèvements sociaux  
sur les revenus patrimoniaux et de placement (en points)**

	CADES	FSV	État	Total
<b>CSG</b> (art. L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale)	0,6 %	8,6 %		<b>9,2 %</b>
<b>CRDS</b> (art. 15 et 16 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996) <sup>1</sup>	0,5 %			<b>0,5 %</b>
<b>Prélèvement de solidarité</b> (art. 235 ter du code général des impôts)			7,5 %	<b>7,5 %</b>
<b>Total</b>	<b>1,1 %</b>	<b>8,6 %</b>	<b>7,5 %</b>	<b>17,2 %</b>

*Source : commission des lois du Sénat*

## 2. L'exonération prévue pour les autres pays européens

En 2012, le législateur a étendu ces prélèvements sociaux aux personnes qui ne relèvent pas du régime français de sécurité sociale<sup>2</sup>, ce qui correspond à la situation de la plupart des expatriés.

**Au sein de l'Union européenne, cette extension a toutefois été jugée incompatible<sup>3</sup> avec les principes de libre circulation et d'unicité des législations en matière d'affiliation au régime de sécurité sociale<sup>4</sup>. Elle conduisait, en effet, des ressortissants communautaires à financer la protection sociale française alors qu'ils n'y étaient pas affiliés.**

Tirant les conséquences de cette jurisprudence, **la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019<sup>5</sup> a exonéré de CSG et de CRDS les revenus du patrimoine et des produits de placement des personnes remplissant les deux conditions suivantes :**

- **relever du régime d'assurance maladie d'un État de l'Union européenne, d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ou de la Suisse ;**
- **ne pas être à la charge d'un régime français.**

Le coût annuel de cette mesure a été évalué à 180 millions d'euros.

**Cette exonération ne concerne pas le prélèvement de solidarité, dont le produit est affecté au budget de l'État, et non au financement de la sécurité sociale.**

<sup>1</sup> Ordonnance relative au remboursement de la dette sociale.

<sup>2</sup> Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>3</sup> Cour de justice de l'Union européenne, 26 février 2015, de Ruyter, affaire C-623/13.

<sup>4</sup> Principe d'unicité garanti par le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

<sup>5</sup> Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018.

De même, elle ne s'applique pas aux pays tiers à l'Union européenne, dont les résidents continuent de payer la CSG et la CRDS. Sur le plan juridique, la CJUE a débouté un Français résidant en Chine qui contestait son assujettissement aux prélèvements sociaux<sup>1</sup>.

### 3. L'extension de l'exonération aux pays tiers

La proposition de loi étend cette exonération de CSG et de CRDS aux revenus du patrimoine et des produits de placement perçus en France par les personnes qui relèvent du régime de sécurité sociale d'un pays tiers à l'Union européenne.

Interrogée par le rapporteur, la direction de la sécurité sociale (DSS) n'a pas été en mesure d'évaluer le coût de ce dispositif.

Le Gouvernement s'y est toujours opposé, considérant que les « *revenus dont il s'agit sont des revenus de source française, qui doivent également contribuer au financement de notre système de protection sociale, en vertu du principe d'universalité de l'assiette de la CSG [et de la CRDS]* »<sup>2</sup>.

Comme le rappelle l'exposé des motifs, le droit en vigueur crée toutefois « *une discrimination parfaitement inéquitable* » entre les **personnes établies dans un État européen** (qui bénéficient d'une exonération de CSG et de CRDS depuis 2019) et **celles qui résident dans un pays tiers**.

Il faut également « *tenir compte de la surcharge fiscale de ces compatriotes* ». Sans être couverts par le régime français de sécurité sociale, ils s'acquittent de la CSG et de la CRDS mais aussi des cotisations de sécurité sociale de leur pays de résidence et, le cas échéant, des cotisations à une caisse de sécurité sociale à adhésion volontaire, comme la Caisse des Français de l'étranger (CFE).

**Il convient, enfin, d'encourager les Français de l'étranger à conserver un bien immobilier sur le territoire national, en vue d'un éventuel retour.**

Lors des auditions, toutes les associations d'expatriés ont apporté leur soutien à cette exonération de CSG et de CRDS, rappelant les risques de « double imposition » que peuvent subir les Français établis hors de France.

---

<sup>1</sup> CJUE, 18 janvier 2018, Frédéric Jahin contre ministre de l'économie et des finances et ministre des affaires sociales et de la santé, affaire C-45/17.

<sup>2</sup> Compte rendu de la séance publique du Sénat du 13 novembre 2019.

**Personnes assujetties aux prélèvements sociaux  
(revenus du patrimoine et de placement)**

	Droit en vigueur			Proposition de loi		
	Personnes établies en France	Personnes établies dans l'UE	Personnes établies dans un pays tiers	Personnes établies en France	Personnes établies dans l'UE	Personnes établies dans un pays tiers
CSG	OUI	NON	OUI	OUI	NON	
CRDS	OUI	NON	OUI	OUI	NON	
Prélèvement de solidarité	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	

*Source : commission des lois du Sénat*

Outre une coordination au sein de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 précitée, la commission a précisé les modalités d'entrée en vigueur du dispositif (amendement COM-17 du rapporteur). Il concernerait les revenus perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et les plus-values réalisées au titre des cessions intervenues à compter de cette même date.

La commission a adopté l'article 21  
de la proposition de loi ainsi modifié.

**CHAPITRE III  
PRISE EN CHARGE DES SOINS DISPENSÉS EN FRANCE  
LORS DE SÉJOURS TEMPORAIRES**

*Article 22*

**Prise en charge, par la sécurité sociale, des soins dispensés  
à des personnes retraitées lors de leur séjour en France**

L'article 22 prévoit que la sécurité sociale prend en charge les soins dispensés aux retraités percevant une pension française et séjournant temporairement sur le territoire national. Il supprime l'obligation, pour ces personnes, d'avoir cotisé au moins quinze années au titre d'un régime français.

À l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté un amendement réécrivant cet article afin de s'assurer de l'adéquation entre son dispositif et ses objectifs.

## 1. La prise en charge des soins des retraités établis hors de France

- *Le principe : une exclusion de la PUMa*

La protection universelle maladie (PUMa), qui a remplacé la couverture maladie universelle (CMU) au 1<sup>er</sup> janvier 2016<sup>1</sup>, prend en charge les frais de santé des personnes :

- qui **travaillent en France** ;

- ou qui, sans y exercer d'activité professionnelle, **y résident de manière stable et régulière depuis plus de trois mois**<sup>2</sup>.

Dans la plupart des cas, les Français de l'étranger ne sont pas couverts par la PUMa mais par le régime d'assurance de leur État de résidence et, le cas échéant, par une caisse de sécurité sociale à adhésion volontaire, comme la Caisse des Français de l'étranger (CFE). Ils doivent restituer leur carte Vitale en conséquence.

- *L'exception : les retraités établis hors de France*

**Le législateur a toutefois prévu certaines exceptions, notamment pour les retraités qui, bien que résidant à l'étranger, reçoivent une pension française.**

**Ces derniers restent, par principe, affiliés au régime français d'assurance maladie, qui prend en charge les soins inopinés ou programmés lorsqu'ils séjournent en France.**

### Les bénéficiaires du dispositif

Conformément à l'article L. 160-3 du code de la sécurité sociale, le régime français d'assurance maladie prend en charge les soins :

- des **titulaires d'une pension de retraite servie par un régime de base de la sécurité sociale française** (y compris les bénéficiaires d'une pension de réversion) ;
- des victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles et des titulaires d'une rente ou d'une allocation afférente (hors professions agricoles) ;
- des enfants mineurs de ces deux premières catégories de bénéficiaires ;
- des personnes qui perçoivent l'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016. Ce dispositif est aujourd'hui codifié aux articles L. 160-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Article D. 160-2 du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Prévue par l'article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles, cette aide est versée à des ressortissants étrangers de plus de 65 ans, vivant seuls dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale.

En contrepartie, les retraités résidant à l'étranger s'acquittent d'une **cotisation d'assurance maladie (cotAM)**, dont le taux est de 4,9 % pour les pensions de base et de 5,9 % pour les pensions complémentaires.

- ***Un durcissement du dispositif à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2019***

**La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019<sup>1</sup> a durci le dispositif** en distinguant :

- **d'une part, les retraités et les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles pour lesquels « la France est exclusivement compétente pour la prise en charge des soins », qui bénéficient des mêmes droits qu'auparavant.**

Ce cas de figure concerne les pensionnés qui résident dans un pays relevant du règlement européen du 29 avril 2004<sup>2</sup> ou ayant conclu une convention bilatérale de sécurité sociale avec la France (Serbie, Maroc, Tunisie, etc.) ;

- **et, d'autre part, les retraités établis dans des pays tiers, qui doivent désormais avoir cotisé pendant une durée « supérieure ou égale à quinze années au titre d'un régime français »** pour voir leurs frais de soins pris en charge<sup>3</sup>.

Cette mesure reprend **la recommandation n° 87 du rapport d'Anne Genetet**, députée en mission, selon laquelle « *l'ouverture d'un droit à bénéficier de la prise en charge des soins effectués lors d'un séjour temporaire en France doit correspondre à une durée de cotisation suffisante afin que la solidarité nationale dont bénéficient certains retraités non-résidents pour la prise en charge de leurs soins lors d'un séjour temporaire soit mise en cohérence avec l'effort de contribution* »<sup>4</sup>.

Les conditions de mise en œuvre de ce dispositif ont été précisées par une **instruction ministérielle**<sup>5</sup>, notamment pour les pensionnés qui étaient affiliés à la sécurité sociale française avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

<sup>3</sup> Alors que cette durée de cotisation n'était applicable, auparavant, qu'aux ressortissants de nationalité étrangère (ancien article L. 161-25-3 du code de la sécurité sociale) . Article L. 160-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> La mobilité internationale des Français, rapport remis au Premier ministre, juin 2018, p. 181.

<sup>5</sup> Instruction du 1<sup>er</sup> juillet 2019 relative à la prise en charge des frais de santé lors des séjours temporaires en France des pensionnés résidant à l'étranger.

**Conditions de mise en œuvre du dispositif**  
*(retraités établis hors des pays relevant du règlement européen  
ou n'ayant conclu aucune convention de sécurité sociale avec la France)*

<b>Durée d'affiliation au 1<sup>er</sup> juillet 2019</b>	<b>Prise en charge des soins par l'assurance maladie française</b>
Plus de 10 ans	OUI, pour toute la durée de la vie
Entre 5 et 10 ans	OUI, pour 3 ans seulement
Moins de 5 ans	NON

*Source : commission des lois du Sénat*

## 2. Revenir sur le durcissement du dispositif

- *Un recul pour les droits sociaux des Français de l'étranger*

Ce dispositif de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 est **particulièrement défavorable pour les expatriés qui ne résident pas dans un pays européen ou dans un État ayant conclu une convention de sécurité sociale avec la France.**

Pour les auteurs de la proposition de loi, « *nos compatriotes sont pénalisés et donc discriminés en fonction d'une condition de durée d'assurance dans un régime français* ». Ils regrettent également que la protection universelle maladie « *oublie en partie les Français de l'étranger pour les soins qui leur sont dispensés en cas de séjours temporaires* », ce qui « *impacte notamment les retraités résidant à l'étranger* »<sup>1</sup>.

Comme l'a indiqué la sénatrice Claudine Lepage, également présidente de l'Association démocratique des Français de l'étranger (ADFE), **ce dispositif « fragilise la prise en charge des frais de santé lors des séjours temporaires en France »**<sup>2</sup>.

**Il ne prend pas non plus en compte les évolutions de l'expatriation** : un nombre croissant d'expatriés partent relativement jeunes de la France, sans avoir suffisamment cotisé au régime de sécurité sociale.

---

<sup>1</sup> Source : exposé des motifs de la proposition de loi.

<sup>2</sup> Objet de l'amendement déposé en séance publique sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

- *La proposition de loi*

**En conséquence, l'article 22 vise à revenir sur le durcissement opéré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.**

Les retraités et les victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles disposeraient d'une carte Vitale, même lorsqu'ils habitent dans un pays ne relevant pas du règlement européen et n'ayant conclu aucune convention de sécurité sociale avec la France. **Les soins dispensés sur le territoire national seraient pris en charge par l'assurance maladie.**

Cette mesure semble essentielle pour que les retraités établis hors de France puissent être soignés dans de bonnes conditions sur le territoire national.

**À l'initiative du rapporteur, la commission a réécrit cet article afin de s'assurer de l'adéquation entre son dispositif et ses objectifs (amendement COM-18)<sup>1</sup>.**

**À moyen terme, il conviendrait également d'étendre cette garantie aux conjoints des Français établis hors de France, en plus de leurs enfants.** Une telle disposition doit toutefois être proposée par le Gouvernement, en application des règles de recevabilité financière de l'article 40 de la Constitution.

<p>La commission a adopté l'article 22 de la proposition de loi <b>ainsi modifié</b>.</p>
---

## **TITRE V DISPOSITIONS FISCALES**

**Les dispositions fiscales (articles 23 à 30) ont été déléguées au fond par la commission des lois à la commission des finances.**

Pour plus de précisions sur ces mesures, il convient de se reporter à **l'avis n° 363 (2019-2020)** fait par **Jérôme Bascher** au nom de la commission des finances.

---

<sup>1</sup> Sur le plan technique, la suppression du b de l'article L. 160-3 du code de la sécurité sociale aurait conduit à abroger la prise en charge des soins pour les retraités qui habitent dans un pays ne relevant pas du règlement européen ou n'ayant conclu aucune convention de sécurité sociale avec la France, ce qui n'étaient pas la volonté des auteurs de la proposition de loi.

## CHAPITRE I<sup>ER</sup> RÉSIDENCE PRINCIPALE

### *Article 23*

#### **Plus-values de cession pour les biens ayant constitué la résidence principale d'une personne désormais établie hors de France**

L'examen de l'article 23 a été **délégué au fond à la commission des finances**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-19**, qui procède à une réécriture globale de l'article.

La commission a adopté l'article 23 de la proposition de loi **ainsi modifié**.

### *Article 24*

#### **Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons aux œuvres consentis par les non-résidents**

L'examen de l'article 24 a été **délégué au fond à la commission des finances**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-20**, qui procède à une réécriture globale de l'article.

La commission a adopté l'article 24 de la proposition de loi **ainsi modifié**.

### *Article 25 (supprimé)*

#### **Extension aux non-résidents du crédit d'impôt relatif aux intérêts d'emprunt supportés pour l'acquisition ou la construction d'une habitation principale**

L'examen de l'article 25 a été **délégué au fond à la commission des finances**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-21**, qui supprime cet article.

La commission a **supprimé** l'article 25 de la proposition de loi.

*Article 26*

**Extension aux non-résidents du crédit d'impôt  
pour la transition énergétique (CITE)**

L'examen de l'article 26 a été **délégué au fond à la commission des finances**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-22**.

La commission a adopté l'article 26  
de la proposition de loi **ainsi modifié**.

*Article 27*

**Assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)**

L'examen de l'article 27 a été **délégué au fond à la commission des finances**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-23**, qui procède à une réécriture globale de l'article.

La commission a adopté l'article 27  
de la proposition de loi **ainsi modifié**.

*Article 28*

**Extension du dégrèvement de la majoration  
de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires**

L'examen de l'article 28 a été **délégué au fond à la commission des finances**.

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement COM-24**, qui procède à une réécriture globale de l'article.

La commission a adopté l'article 28  
de la proposition de loi **ainsi modifié**.

## CHAPITRE II RETENUE À LA SOURCE

### *Article 29*

#### **Rétablissement du régime de retenue à la source partiellement libératoire pour les non-résidents**

L'examen de l'article 29 a été **délégué au fond à la commission des finances.**

À l'initiative de son rapporteur, cette dernière a adopté **l'amendement de coordination COM-25.**

La commission a adopté l'article 29  
de la proposition de loi **ainsi modifié.**

## CHAPITRE III TAUX MINIMUM D'IMPOSITION

### *Article 30*

#### **Taux minimum d'imposition des revenus de source française des non-résidents**

L'examen de l'article 30 a été **délégué au fond à la commission des finances.**

La commission a adopté l'article 30  
de la proposition de loi **sans modification.**

## TITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES

### *Article 31*

#### **Gage**

L'article 31 vise à **compenser financièrement les moindres recettes** engendrées par cette proposition de loi. Il comporte deux gages sur les droits applicables au tabac (pour l'État et les organismes de sécurité sociale) et un gage sur la dotation globale de fonctionnement (pour les collectivités territoriales).

Seul le Gouvernement peut lever ce gage, en déposant un amendement supprimant cet article de la proposition de loi.

<p>La commission a adopté l'article 31 de la proposition de loi <b>sans modification.</b></p>
---

\*

**La proposition de loi ainsi adoptée par la commission sera examinée en séance publique le 31 mars 2020.**



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 4 MARS 2020

**M. Philippe Bas, président.** – Mes chers collègues, nous allons examiner le rapport de Jacky Deromedi sur la proposition de loi relative aux Français établis hors de France, déposée par le président Bruno Retailleau et plusieurs collègues du groupe Les Républicains.

Les articles 23 à 31, relatifs aux dispositions fiscales, ont été délégués au fond à la commission des finances. Je salue la présence de son rapporteur pour avis, Jérôme Bascher.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – La proposition de loi vise à apporter des réponses concrètes aux difficultés rencontrées par les Français de l'étranger. Cinq domaines sont couverts : la représentation politique, les actes notariés, le réseau éducatif, la protection sociale et le régime fiscal.

À titre liminaire, je tiens à remercier le rapporteur pour avis de la commission des finances pour son écoute et son travail sur ce sujet d'une grande complexité.

Cette proposition de loi s'inscrit dans la continuité des travaux du Sénat. Elle s'inspire notamment des préconisations du rapport d'information de juin 2015 de Christophe-André Frassa et de Jean-Yves Leconte sur les premiers enseignements de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

Je commencerai par dresser un rapide panorama de la communauté française à l'étranger.

Aujourd'hui, 1,7 million d'expatriés sont inscrits sur le registre des Français établis hors de France, soit une augmentation de 18 % depuis 2011. Cette statistique présente toutefois des limites car les expatriés n'ont pas l'obligation de s'inscrire au registre. On évalue, en réalité, à 2,5 millions le nombre de Français établis hors de France, sans compter les 25 millions de compatriotes qui voyagent chaque année dans un pays tiers.

Le premier motif d'expatriation reste le travail, devant les raisons familiales, l'appétence pour les voyages et les études. Au moment de leur départ, seuls 15 % des expatriés envisagent de rester plus de vingt ans dans leur pays d'accueil.

Loin des stéréotypes, les Français de l'étranger participent au rayonnement international du pays, que ce soit sur le plan économique, culturel ou linguistique. À cet égard, 206 postes consulaires sont chargés de les

accompagner dans leurs démarches, constituant ainsi l'un des premiers réseaux consulaires au monde.

Les Français de l'étranger rencontrent des difficultés dans leur vie quotidienne, dont certaines se sont aggravées au cours des dernières années.

Dans la plupart des cas, l'éducation constitue leur première source d'inquiétude, malgré le travail de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Contrairement aux écoles de métropole, les familles doivent s'acquitter de frais de scolarité qui s'établissent, en moyenne, à 5 300 euros par an. Les bourses de l'AEFE revêtent donc une importance particulière pour les familles les plus modestes.

Du fait de leur éloignement, les Français de l'étranger subissent aussi une forme de fracture démocratique. Lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2017, leur taux d'abstention s'est élevé à 55 %, contre 21 % sur le territoire national.

Les questions sociales et fiscales constituent également un enjeu majeur. Jérôme Bascher évoquera certainement les réformes de l'impôt sur le revenu, dont les effets de bord inquiètent toujours nos compatriotes.

Dans l'esprit de la proposition de loi, je souhaite mentionner les problèmes concrets que les Français peuvent rencontrer lorsqu'ils vivent à l'étranger.

À titre d'exemple, les expatriés ne bénéficient d'aucune réduction d'impôt lorsqu'ils font des dons aux associations. Ils doivent également restituer leur carte vitale et, le cas échéant, adhérer à une caisse de sécurité sociale à adhésion volontaire, comme la Caisse des Français de l'étranger.

Leurs démarches administratives sont également d'une grande complexité. Les numéros verts mis en place par l'administration sont inaccessibles depuis l'étranger, tout comme le service d'identification FranceConnect.

Au fil de la diminution des effectifs, les ambassades et les consulats renoncent à certains de leurs services. Ils refusent, par exemple, d'établir des actes notariaux, alors que cette compétence est prévue par la convention de Vienne du 24 avril 1963. Les expatriés se retrouvent dans un véritable labyrinthe : ils doivent faire appel à plusieurs professionnels étrangers, puis faire traduire l'acte en français, avant de solliciter sa légalisation auprès des autorités françaises. La plupart sont perdus face à tant de complexité. Ceux qui en ont les moyens préfèrent rentrer brièvement en France pour faire établir leurs actes notariaux.

Nous rencontrons les mêmes difficultés pour les certificats de vie, que les retraités établis hors de France doivent fournir à leur caisse de retraite. Les expatriés doivent désormais s'adresser aux autorités de leur État de résidence pour faire viser leur certificat, en espérant qu'il existe un formulaire traduit dans la langue du pays d'accueil.

La proposition de loi s'inspire directement des remontées de terrain que nous recevons en tant que parlementaires. Son objectif est clair : apporter des solutions concrètes aux difficultés rencontrées par les Français établis hors de France. J'y suis, sans surprise, très favorable, tout comme les associations représentant les Français de l'étranger que j'ai pu entendre en audition. Je vous proposerai, en tant que rapporteur, plusieurs amendements afin de sécuriser le texte et de compléter son dispositif.

Concernant la représentation des Français de l'étranger, je rappelle que le Président de la République avait chargé Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, de lancer une concertation pour simplifier le régime actuel. Ce travail n'a toutefois débouché sur aucune proposition concrète, malgré plusieurs mois de réunion.

En l'absence d'initiative gouvernementale, la proposition de loi comprend plusieurs dispositions pour améliorer le régime électoral des conseils consulaires et de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). Elle s'inspire de la proposition de loi de Christophe-André Frassa, qui nous avons adoptée en janvier 2019.

Il s'agit, en particulier, de conforter les conditions d'exercice des mandats de conseiller des Français de l'étranger et de membre de l'AFE, en particulier pour la prise en charge des frais de transport ou la définition de l'ordre protocolaire.

Ces dispositions me donnent l'occasion de saluer le travail des élus représentant les Français de l'étranger, qui s'investissent quotidiennement pour accompagner nos compatriotes expatriés.

Je proposerai plusieurs mesures complémentaires, notamment pour prendre en compte l'exercice de ces mandats dans la validation des acquis de l'expérience (VAE) ou encore pour favoriser l'accès au télétravail. Je reprendrai également une proposition du rapport d'information que nous avons rédigé en octobre 2018 avec Yves Détraigne sur le vote électronique : le Gouvernement aurait l'obligation de consulter l'Assemblée des Français de l'étranger lorsqu'il envisage de ne pas autoriser le vote par internet pour les élections législatives.

À l'inverse, je proposerai de supprimer des dispositions déjà satisfaites par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui confie la présidence des conseils consulaires à un membre élu. Je remercie d'ailleurs les rapporteurs de ce texte, Mathieu Darnaud et Françoise Gatel, pour leur appui en commission mixte paritaire.

Concernant les démarches administratives des Français de l'étranger, la proposition de loi tend à faciliter la rédaction des actes authentiques pour éviter aux expatriés d'avoir à rentrer en France pour se rendre dans un office notarial. Je proposerai un amendement pour sécuriser cette mesure. À titre expérimental, les personnes résidant hors de France pourraient recourir à des dispositifs de visioconférence, l'acte authentique étant établi à distance par un

notaire français. Cette initiative est soutenue par le Conseil supérieur du notariat (CSN), que j'ai auditionné en présence de Jean-Yves Leconte.

La proposition de loi permet, en outre, de simplifier la délivrance des certificats de vie. Les retraités résidant hors de France pourraient se présenter à l'ambassade, au consulat ou dans une mairie française pour obtenir le visa de l'administration.

En matière d'éducation, le texte propose de prévoir des bourses pour l'accueil des enfants en situation de handicap. Ce dispositif couvrirait les écoles de l'AEFE, mais également des établissements tiers, lorsque l'enfant n'a pas pu être accueilli dans le réseau de l'agence.

Je pense, plus globalement, que nous devons encore progresser dans l'accompagnement des expatriés en situation de handicap. Il est parfois difficile pour les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) d'appréhender les spécificités des Français de l'étranger, notamment lorsqu'ils doivent préparer leur retour sur le territoire national.

Enfin, la proposition de loi comprend plusieurs articles relatifs à la protection sociale. Elle tend à exonérer l'ensemble des non-résidents de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) sur les revenus du patrimoine et des produits de placement perçus en France. Cet article mettrait fin à une inégalité de traitement entre les personnes établies dans l'Union européenne, qui bénéficient déjà de cette exonération, et celles qui sont établies dans un pays tiers, aujourd'hui soumises aux prélèvements sociaux. Il s'agit certainement de la mesure ayant fait le plus consensus au cours de mes auditions, à l'exception, bien entendu, des représentants du Gouvernement.

La proposition de loi revient également sur une difficulté créée par la loi du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019. La sécurité sociale prendrait en charge les soins dispensés aux retraités percevant une retraite française et séjournant temporairement en France, même lorsqu'ils ont cotisé moins de 15 ans au régime français.

D'apparence technique, cette mesure me paraît essentielle pour que les retraités établis hors de France puissent être soignés dans de bonnes conditions. À moyen terme, il conviendrait de l'étendre aux conjoints des retraités, mais nous aurions besoin de l'accord du Gouvernement, en application des règles de recevabilité financière de l'article 40 de la Constitution.

Jérôme Bascher développera les questions fiscales, la commission des finances s'étant réunie ce matin même pour examiner son rapport.

Mes chers collègues, je vous invite à adopter cette proposition de loi ambitieuse et attendue par les Français de l'étranger. Le Sénat a toujours œuvré pour apporter des solutions concrètes à nos compatriotes expatriés. Je ne doute

pas qu'il continuera dans cette voie jusqu'à l'examen du texte en séance publique, prévu le mardi 31 mars prochain.

**M. Philippe Bas, président.** – Cette proposition de loi a le mérite de s'intéresser à de nombreux aspects de la vie des Français établis hors de France, à commencer par leur régime de représentation. Les conseillers des Français de l'étranger constituent un échelon de proximité, qu'il convient de préserver.

Des initiatives plus concrètes sont également prévues, concernant notamment la possibilité d'établir des actes authentiques par visioconférence, une initiative soutenue par le Conseil supérieur du notariat, et l'accès à la scolarité, ainsi que des dispositions de justice sociale et fiscale.

Ce texte revêt donc une grande importance pour nos compatriotes établis hors de France.

**M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis de la commission des finances.** – Je vous remercie de m'accueillir au sein de votre commission. Je remercie tout particulièrement Jacky Deromedi, Christophe-André Frassa, Bruno Retailleau, Philippe Bas et le rapporteur général de la commission des finances, Albéric de Montgolfier. Nous avons travaillé en bonne intelligence. Nous n'étions pas de trop pour nous attaquer à ce demi-maquis que constitue la fiscalité des non-résidents !

Au cours de mes travaux, j'ai souhaité tenir compte de la situation particulière des contribuables non-résidents et des difficultés spécifiques auxquelles ils font face, comme vient de le rappeler excellemment votre rapporteur.

La question est de savoir de quels services peuvent bénéficier les Français établis hors de France qui paient une partie de leurs impôts sur le territoire national. C'est une question que nous devons nous poser régulièrement, même si je ne la développerai pas plus avant, car cela nous conduirait à engager des débats philosophiques...

J'ai cherché des pistes de compromis pour tous les articles. Certains n'ont pas été retenus : ils constituaient des articles d'appel pour souligner combien les non-résidents sont mal traités par les textes fiscaux.

Je ferai une analogie, que les plus jeunes d'entre nous comprendront. La fiscalité des non-résidents s'apparente à l'émission de télévision « Jeux sans frontières » : les règles, auxquelles vous ne comprenez rien, sont fixées par Guy Lux et interprétées par Gennaro Olivieri – je ne plaisante qu'à moitié. Car la direction de la législation fiscale (DLF) invente des règles extrêmement compliquées, que la direction des impôts des non-résidents (DINR) est chargée d'interpréter. Pour ce faire, il a fallu augmenter les effectifs, avec 30 agents supplémentaires chaque année sur les trois prochains exercices. La directrice de la DINR nous a, en outre, précisé qu'un nouvel agent au sein de sa direction n'était opérationnel qu'au bout de dix-huit mois – six mois pour les plus

chevronnés d'entre eux. Vous serez sensibles, je le sais, aux difficultés constitutionnelles que soulève un impôt inintelligible...

Parmi les contribuables non-résidents, il est impossible de distinguer les Français et les ressortissants étrangers, les fichiers fiscaux ne contenant pas cette donnée. Je parlerai donc, dorénavant, non plus des Français de l'étranger, mais des contribuables non-résidents. J'ai alerté le ministère et la direction générale des finances publiques (DGFIP) sur ce défaut d'information, qui conduit parfois à des *a priori* sur les Français expatriés. À Londres, par exemple, il n'y pas que des *brokers*, nous comptons également beaucoup de serveurs, dont le revenu est assez faible.

Nous nous sommes donc intéressés à l'impôt sur le revenu, qui a fait l'objet d'une réforme si bien ficelée qu'elle a été reportée d'un an par le Gouvernement ! Pour un même revenu, elle peut contribuer à tripler le montant de l'impôt. À titre d'exemple, le taux minimum sur lequel revient l'article 30 de la proposition de loi a été augmenté de 20 à 30 %, doublant ainsi le montant de l'impôt sur le revenu.

J'ai proposé quelques corrections mineures et techniques sur les articles 29 et 30 de la proposition de loi. Je suis favorable aux articles 24 et 26 et j'ai demandé la suppression de l'article 25. Ce dernier visait à étendre aux non-résidents le crédit d'impôt relatif aux intérêts d'emprunt sur la résidence principale ; un dispositif inventé en 2007 par Nicolas Sarkozy mais supprimé en 2011.

En outre, je suis favorable à ce que les contribuables qui paient leurs impôts en France bénéficient d'une réduction d'impôts au titre des dons aux œuvres.

Enfin, je propose de réécrire l'article 27, relatif à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). La version initiale présentait des risques sur le plan constitutionnel.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Mes sentiments sur ce texte sont partagés. D'un côté, je me réjouis qu'une compilation d'une grande partie des difficultés que rencontrent les Français de l'étranger ait été effectuée. D'un autre, j'ai le sentiment que cela relève de l'action politique magique. Je crains, en effet, que d'aucuns ne pensent, à partir du moment où le texte aura été débattu au Sénat, que le problème est résolu.

L'année dernière, aucun des groupes de l'Assemblée nationale n'a repris le texte de la proposition de loi adoptée par la commission des lois du Sénat. Cela démontre l'existence d'un blocage et ce n'est pas cette proposition de loi qui y mettra fin.

Je note également que ce texte permettra à la majorité sénatoriale de voter un certain nombre de dispositions de manière différente que lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et du projet de

loi de finances. Je pense, en particulier, aux questions relatives à la CSG et à la CRDS.

Cela étant dit, il est important de revenir sur un certain nombre de sujets, d'autant que nous avons observé, au cours des deux dernières années, plusieurs régressions, notamment en termes de protection sociale des retraités, ainsi que l'a souligné Jacky Deromedi.

De la même manière, concernant les questions fiscales, il était tout à fait utile que le rapporteur de la commission des finances examine certaines dispositions. Nous avons évoqué la question de la résidence principale, sur le territoire français, d'une personne mobile, qu'il convient de traiter avec un souci d'égalité ; et je comprends son point de vue. Mais nous devons trouver une solution pour les personnes vivant dans des pays à risques, une question qui a fait l'objet d'amendements déposés par le groupe socialiste et républicain lors de la discussion du projet de loi de finances. Ces amendements n'ont pas été adoptés, mais peut-être contribueront-ils à alimenter cette réflexion afin de permettre aux Français vivant dans ces zones - rouge ou orange, selon la classification de Quai d'Orsay - de pouvoir légitimement considérer leur résidence, en France, comme leur résidence principale.

Les dispositions fiscales, vous l'avez dit, font l'objet de difficultés d'interprétation. Je suis, de ce fait, très inquiet quant à la manière dont nous débattons de ce sujet en séance, compte tenu du délai qui nous est imparti. Pour être plus efficaces, nous aurions dû légiférer en commission sur une partie du texte. Compte tenu de l'importance de ces sujets pour les Français de l'étranger, nous ne pourrions pas bâcler le débat. Or, si nous débutons la discussion en séance publique le 31 mars, à 18 heures ou 19 heures, nous ne pourrions pas terminer l'examen du texte, même tard dans la nuit.

Concernant la question de la représentation politique, je constate avec regret que la proposition de loi rapportée par Jacky Deromedi l'année dernière n'ait pas pu être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Elle nous aurait permis d'éviter les difficultés que nous rencontrons aujourd'hui dans la préparation des élections consulaires. Je pense en particulier aux dispositions relatives aux inéligibilités et à l'inscription sur les listes électorales, qui posent des difficultés d'interprétation car elles ont été votées avant la mise en place du répertoire électoral unique.

En conclusion, sans me faire beaucoup d'illusion sur la manière dont cette proposition de loi pourra prospérer, nous prendrons part à cette discussion afin d'enclencher le travail avec la commission des finances et en vue des discussions budgétaires prochaines. Il est probable que nous soutenions ce texte, avec une légère circonspection néanmoins quant à la capacité du Gouvernement à le faire adopter par l'Assemblée nationale, compte tenu du sens de son action depuis deux ans.

**M. Philippe Bas, président.** - Nous avons l'habitude de ce cas de figure. En effet, le Sénat s'est déjà exprimé sans succès sur une partie des

dispositions de cette proposition de loi. Mais il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre ni de réussir pour persévérer. D'ailleurs, dans bien des domaines, la position du Sénat a fini par prospérer. Durant cinq années, nous avons adopté des dispositions pour apporter plus de souplesse à la loi « Littoral » et, un jour, l'Assemblée nationale a fini par comprendre qu'il ne fallait pas nous faire obstacle.

En l'espèce, la situation des Français de l'étranger attire le regard de nos collègues députés. Le Gouvernement lui-même a intérêt à faire un geste en leur faveur. C'est pourquoi nous nous devons d'être persévérants.

**M. Jean-Yves Leconte.** – C'est pour cette raison que nous prendrons toute notre part à la discussion.

**M. Philippe Bas, président.** – Au travers de mes propos, je salue votre disposition d'esprit, et j'espère qu'elle contribuera à faire aboutir ce texte dans les délais qui nous sont impartis en séance publique.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Veuillez excuser ma naïveté, mais ne faut-il pas avoir des revenus en France pour payer l'impôt sur le revenu ?

Comment des Français établis à l'étranger peuvent avoir des revenus salariés en France ? M. Patrick Drahi, résident fiscal en Suisse, ne semble pas payer d'impôt en France. Certes, tous les Français établis à l'étranger ne résident pas à Monaco et n'ont pas une situation financière florissante, et je comprends que l'on tienne compte de leur situation. Mais je ne comprends pas comment on peut payer des impôts en France si l'on n'a pas de revenus salariés sur le territoire national. D'ailleurs, question connexe, comment ces personnes peuvent-elles bénéficier de prestations sociales sans avoir cotisé ?

**M. Christophe-André Frassa.** – L'intervention précédente montre le bien-fondé de cette proposition de loi. Elle aura au moins le mérite de mettre en lumière une collectivité de fait, sinon de droit, celle des Français de l'étranger, qui fait trop souvent l'objet de préjugés et non pas de naïveté, comme l'a dit mon collègue Pierre-Yves Collombat.

On se focalise souvent sur deux ou trois personnalités résidant à l'étranger, c'est epsilon par rapport à l'effectif total. Pratiquement 65 % des Français de l'étranger paient, à un titre ou à un autre, un impôt à la République. Aussi, ne serait-ce que pour cette raison, il convient de s'intéresser au maquis de la fiscalité, laissé à l'interprétation du ministère de l'économie et des finances.

Pour la première fois, nous examinons une proposition de loi évoquant toutes les problématiques rencontrées par les Français de l'étranger, qu'il s'agisse des instances représentatives – la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a réglé quelques problèmes liés au mandat des élus –, de la vie administrative, du réseau éducatif – il faut répondre aux besoins particuliers du réseau composé de plus de 500 établissements pour maintenir son niveau d'excellence, qui fait l'orgueil de la France –, de la protection sociale

- la France est le seul pays à garantir une prise en charge des soins de santé à tous nos compatriotes - ou encore de la fiscalité, qui est de plus en plus vécue de manière discriminatoire.

C'est pourquoi nous avons souhaité impulser un mouvement vers une collectivité de droit des Français de l'étranger.

**M. Vincent Segouin.** - Le régime de l'impôt sur le revenu est-il identique pour les Français établis hors de France ? Participent-ils dans les mêmes conditions au régime de protection sociale pour pouvoir bénéficier des prestations remboursées par la sécurité sociale ? J'entends souvent dire que les Français de l'étranger viennent se faire soigner en France alors qu'ils n'ont pas cotisé. Est-ce une rumeur ou la vérité ?

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** - Pour répondre à Pierre-Yves Collombat, on compte un grand nombre de retraités à l'étranger. En Inde ou en Thaïlande, on peut vivre correctement avec une retraite de 700 ou 800 euros. Or, aux termes de la dernière loi de finances, même si un moratoire a été décidé, un prélèvement forfaitaire unique de 30 % s'applique aussi à leur impôt sur le revenu. Leur retraite s'en trouve donc amputée d'autant. Par ailleurs, beaucoup de Français de l'étranger sont imposés sur leur ancienne résidence française, alors qu'ils remboursent encore le crédit qu'ils ont contracté sur vingt-cinq ans et qu'ils doivent louer ou acquérir une résidence à l'étranger.

Vous me demandez pourquoi la fiscalité n'est pas identique entre les non-résidents et les autres contribuables. En pratique, les Français de l'étranger ne bénéficient pas de la gratuité de la scolarité ni des prestations sociales. Il serait injuste de leur faire payer des impôts pour des prestations dont ils ne bénéficient pas, sauf lorsqu'ils viennent en France, au même titre que les touristes étrangers.

**M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis.** - Concernant les revenus des non-résidents, Pierre-Yves Collombat trouvera la réponse à sa question au sein de mon rapport, à partir des données transmises par le ministère de l'économie et des finances.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** - En ce qui concerne l'application de l'article 45 de la Constitution, qui dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », il me semble que nous pouvons considérer comme recevable tout amendement portant sur le régime électoral et les conditions d'exercice des mandats des conseillers des Français de l'étranger et des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) ; les procédures administratives des expatriés, notamment pour l'établissement des actes authentiques et des certificats de vie ; l'accueil, à l'étranger, des élèves en situation de handicap ; l'application de la CSG et de la CRDS aux non-résidents ainsi que la prise en charge de leurs soins lors de leurs séjours temporaires en France ; l'imposition sur le revenu des non-résidents ainsi que l'application,

pour ce qui concerne ces derniers, de la taxe d'habitation et de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

**M. Philippe Bas, président.** – Je propose que nous examinions, en priorité, les articles 23 à 30, qui ont été délégués au fond à la commission des finances. Je vous rappelle que l'usage parlementaire veut que nous reprenions à notre compte les amendements adoptés par la commission bénéficiant d'une délégation au fond.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 23 (appelé en priorité)*

**M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-19 allonge à vingt-quatre mois le délai pour l'exonération sur les plus-values de cession.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

##### *Article 24 (appelé en priorité)*

**M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-20 étend le bénéfice de la réduction d'impôt au titre des dons et versements aux œuvres aux contribuables non-résidents en France, tout en veillant à ce que ces derniers ne bénéficient pas d'un tel avantage fiscal dans leur État de résidence.

**M. Jean-Yves Leconte.** – J'attire votre attention sur le fait qu'un non-résident bénéficie en général d'un crédit d'impôt dans son pays de résidence. Si celui-ci est réduit par un don aux œuvres, cela aura un impact sur l'impôt à payer dans le pays de résidence. Globalement, cela ne changera donc pas beaucoup de choses pour les contribuables.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

##### *Article 25 (appelé en priorité)*

**M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis.** – L'article 25 étend aux non-résidents le crédit d'impôt relatif aux intérêts d'emprunt afférents à l'habitation principale. L'amendement COM-21 surprime l'article car ce dispositif fiscal a été supprimé en 2011 pour l'ensemble de nos concitoyens.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

##### *Article 26 (appelé en priorité)*

**M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-22 étend le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Même si cette mesure ne vaut que pour un an – le crédit d'impôt se transformera prochainement en subvention –, pourquoi en exclure les non-résidents soucieux du respect de la planète ?

*L'amendement COM-22 est adopté.*

**Article 27 (appelé en priorité)**

**M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-23 a pour objet de réécrire l'article relatif à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), dont la rédaction posait un problème constitutionnel. Pour ce faire, j'ai repris un amendement du rapporteur général Albéric de Montgolfier, adopté par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 et prévoyant de simplifier les règles relatives à l'assiette de l'IFI.

*L'amendement COM-23 est adopté.*

**Article 28 (appelé en priorité)**

**M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis.** – L'article 28 porte sur la création d'une exonération de plein droit de la taxe d'habitation pour les non-résidents. Il ne me semble pas opérationnel au regard du principe d'égalité devant l'impôt.

Toutefois, lors d'une mutation professionnelle sur le territoire national, le contribuable peut bénéficier d'un dégrèvement de majoration de la taxe d'habitation sur sa résidence secondaire. Par parallélisme des formes, l'amendement COM-24 étend ce dispositif à la dernière résidence, en France, des expatriés.

*L'amendement COM-24 est adopté.*

**Article 29 (appelé en priorité)**

**M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis.** – Relatif à l'impôt sur le revenu, l'article 29 vise à abroger la réforme du régime de retenue à la source. Mon amendement COM-25 est un amendement de coordination.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je suis heureux de constater que la commission des finances a progressé dans sa réflexion. Tous les groupes politiques avaient proposé cette mesure lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020. Le rapporteur général n'avait alors proposé qu'un allongement du moratoire jusqu'en 2023.

**M. Jérôme Bascher, rapporteur pour avis.** – Vous rapportez, me semble-t-il, la position du Gouvernement et non pas celle du rapporteur général de la commission des finances, qui avait alerté l'exécutif dès l'examen du projet de loi de finances pour 2019 sur les difficultés qui se poseraient.

*L'amendement COM-25 est adopté.*

**M. Philippe Bas, président.** – Nous en avons terminé avec les articles délégués à la commission des finances. Nous revenons à présent aux articles qui relèvent de la compétence de la commission des lois.

### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-1 supprime l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, car la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a déjà modifié le nom des conseillers consulaires, qui s'appellent désormais les conseillers des Français de l'étranger.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

### *Article 3*

*L'amendement rédactionnel COM-2 est adopté.*

### *Article 5*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-3 supprime l'article 5, car la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a déjà simplifié le régime des procurations, en France comme à l'étranger.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

### *Article 6*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-4 impose au Gouvernement de consulter l'Assemblée des Français de l'étranger lorsqu'il envisage de ne pas autoriser le vote par internet pour les élections législatives. C'est une proposition du rapport d'information que j'avais rédigé avec Yves Détraigne.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

### *Article 7*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement de précision COM-5 concerne l'organisation des élections partielles, qui doivent être convoquées sur décision du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

### *Article 10*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-6 vise à supprimer l'article 10. Reprenant une position constante du Sénat, la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019 a déjà confié la présidence des conseils consulaires à un membre élu.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

### *Article 11*

*L'amendement rédactionnel COM-7 est adopté.*

### *Article 12*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L’amendement COM-8, qui s’inspire de la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019, favorise le recours au télétravail et interdit toute discrimination professionnelle liée au mandat exercé par les élus des Français de l’étranger.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Cette mesure constitue certes une avancée, mais la portée de cette disposition est limitée. La plupart des personnes élues à l’étranger ne seront pas concernées par ce dispositif car elles sont salariées dans des entreprises régies par le droit local.

**M. Philippe Bas, président.** – Même si elle est limitée, cette mesure est utile pour les Français auxquels elle pourra s’appliquer.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Oui, elle est utile. Mais, en faisant ce choix, on introduit une inégalité à l’égard de ceux qui ne pourront pas bénéficier de ce dispositif.

**M. Philippe Bas, président.** – Il existe, de fait, une différence car tous les élus des Français de l’étranger n’ont pas le même contrat de travail.

**M. Arnaud de Belenet.** – Je souhaite m’abstenir sur cet amendement.

*L’amendement COM-8 est adopté.*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L’amendement COM-9, qui s’inspire également de la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019, prend en compte l’exercice du mandat pour la validation des acquis de l’expérience en vue de la délivrance des diplômes universitaires français.

*L’amendement COM-9 est adopté.*

### *Article 14*

*L’amendement de coordination COM-10 est adopté.*

### *Article 15*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L’amendement COM-11 supprime l’article 15, car la loi « *Engagement et proximité* » du 27 décembre 2019 prévoit déjà de consulter les conseils consulaires sur les conditions d’exercice des mandats.

*L’amendement COM-11 est adopté.*

### *Article 16*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L’article 16 est lui aussi satisfait par la loi « *Engagement et proximité* ». Mon amendement COM-12 vise donc à le supprimer.

*L’amendement COM-12 est adopté.*

*Article additionnel après l'article 17*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-13 précise les modalités d'entrée en vigueur des dispositions électorales. L'enjeu est de ne pas perturber les prochaines élections des conseillers des Français de l'étranger, qui auront lieu dans quelques semaines. Vous trouverez, dans le rapport, un tableau récapitulatif qui facilitera votre lecture.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

*Article 18*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Comme annoncé dans mon propos liminaire, l'amendement COM-14 prévoit une expérimentation pour simplifier l'établissement des actes authentiques depuis l'étranger. Les expatriés pourront avoir recours à un notaire français, qu'ils consulteront par visioconférence. Le Conseil supérieur du notariat est très favorable à cette expérimentation.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

*Article 19*

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-15 est rédactionnel.

**M. Jean-Yves Leconte.** – La portée de cet article est très importante. Certes, la mesure concerne de nombreuses familles avec un enfant en situation de handicap. Mais imputer son financement sur le même budget que les bourses scolaires, qui sont déjà sous-financées, risque de poser un véritable problème. D'ailleurs, il ne faut pas que cette mesure se cumule avec les dispositifs de compensation du handicap qui peuvent exister dans certains pays, notamment dans l'Union européenne.

Même si je suis favorable, sur le principe, à cette mesure, il ne me semble pas souhaitable d'adosser son financement sur le budget des bourses scolaires. La prise en charge du coût des auxiliaires de vie scolaire dans le calcul des bourses représente déjà des centaines de milliers d'euros.

**M. Philippe Bas, président.** – La loi n'est pas tout ; le budget est essentiel, mais notre rapporteur en a conscience.

**M. Jean-Yves Leconte.** – C'est aussi un choix politique que de flécher cette mesure sur un budget qui est déjà sous-financé. Je comprends et soutiendrai toute démarche consistant à trouver une solution pour les familles concernées, mais la solution proposée ne me semble pas idéale.

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – Il s'agit ici non pas de délivrer des bourses supplémentaires aux familles d'enfants en situation de handicap, mais de permettre à l'AEFE de verser des bourses pour scolariser ces enfants dans des écoles adaptées en dehors de son réseau.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je partage la préoccupation qui est la vôtre, mais il faut retravailler sur la disposition que vous proposez. Il faudrait ajouter des dispositions supplémentaires sur les bourses scolaires, qui relèvent jusqu'à présent du domaine réglementaire.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

#### **Article 20**

*L'amendement de cohérence COM-16 est adopté.*

#### **Article 21**

**Mme Jacky Deromedi, rapporteur.** – L'amendement COM-17 précise les modalités d'entrée en vigueur de l'exonération de CSG et de CRDS sur les revenus de placement et du patrimoine. Il s'agit d'éviter les effets rétroactifs en limitant la mesure aux revenus perçus à compter du 1<sup>er</sup> janvier prochain.

*L'amendement COM-17 est adopté.*

#### **Article 22**

*L'amendement de coordination COM-18 est adopté.*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je souhaite m'abstenir sur ce texte.

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Changement de dénomination des conseillers consulaires</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	1	Suppression de l'article 1 <sup>er</sup>	<b>Adopté</b>
<b>Article 3</b> <b>Adaptation du calendrier et des opérations électorales pour l'élection des membres de l'AFE et des sénateurs représentant les Français de l'étranger</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	2	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b> <b>Assouplissement du régime des procurations pour l'élection des membres de l'AFE</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	3	Suppression de l'article 5	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 6</b> <b>Consultation de l'AFE lorsque le Gouvernement envisage de ne pas recourir au vote par internet</b>			
Mme DEROMEDI, rapporteur	4	Consultation de l'AFE lorsque le Gouvernement envisage de ne pas recourir au vote par internet pour les élections législatives	Adopté
<b>Article 7</b> <b>Organisation d'une élection consulaire partielle dans les circonscriptions où aucune candidature n'a été régulièrement enregistrée</b>			
Mme DEROMEDI, rapporteur	5	Organisation d'élections partielles en l'absence de candidats	Adopté
<b>Article 10</b> <b>Présidence des conseils consulaires par un membre élu</b>			
Mme DEROMEDI, rapporteur	6	Suppression de l'article 10	Adopté
<b>Article 11</b> <b>Droit applicable au président du conseil consulaire</b>			
Mme DEROMEDI, rapporteur	7	Rédactionnel	Adopté
<b>Article 12</b> <b>Renforcement des garanties pour les élus des Français de l'étranger</b>			
Mme DEROMEDI, rapporteur	8	Renforcement des droits des conseillers des Français de l'étranger (accès au télétravail et interdiction de discrimination en raison du mandat exercé)	Adopté
Mme DEROMEDI, rapporteur	9	Validation des acquis de l'expérience (VAE)	Adopté
<b>Article 14</b> <b>Assouplissement de la prise en charge des frais de mandat et de l'assurance des élus représentant les Français établis hors de France</b>			
Mme DEROMEDI, rapporteur	10	Coordination	Adopté
<b>Article 15</b> <b>Consultation des conseils consulaires sur les conditions d'exercice des mandats des élus représentant les Français établis hors de France</b>			
Mme DEROMEDI, rapporteur	11	Suppression de l'article 15	Adopté
<b>Article 16</b> <b>Droit à la formation des représentants des Français de l'étranger</b>			
Mme DEROMEDI, rapporteur	12	Suppression de l'article 16	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article additionnel après l'article 17</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	13	Entrée en vigueur des dispositions électorales	<b>Adopté</b>
<b>Article 18 Compétence notariale des postes diplomatiques et consulaires</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	14	Expérimentation pour l'établissement des actes authentiques à l'étranger	<b>Adopté</b>
<b>Article 19 Délivrance de bourses pour la scolarisation, à l'étranger, des enfants en situation de handicap</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	15	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 20 Simplification des démarches administratives pour la délivrance des certificats de vie</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	16	Procédure de délivrance des certificats de vie	<b>Adopté</b>
<b>Article 21 Exonération de CSG et de CRDS sur les revenus du patrimoine et des produits de placement pour les personnes établies hors de l'Union européenne</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	17	Modalités d'entrée en vigueur de l'exonération de CSG et de CRDS	<b>Adopté</b>
<b>Article 22 Prise en charge, par la sécurité sociale, des soins dispensés à des personnes retraitées lors de leur séjour en France</b>			
<b>Mme DEROMEDI, rapporteur</b>	18	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 23 Plus-values de cession pour les biens ayant constitué la résidence principale d'une personne désormais établie hors de France</b>			
<b>M. BASCHER, rapporteur pour avis</b>	19	Allongement du délai pour l'exonération sur les plus-values de cession	<b>Adopté</b>
<b>Article 24 Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons aux œuvres consentis par les non-résidents</b>			
<b>M. BASCHER, rapporteur pour avis</b>	20	Réduction d'impôt au titre des dons aux associations	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 25</b> <b>Extension aux non-résidents du crédit d'impôt relatif aux intérêts d'emprunt supportés pour l'acquisition ou la construction d'une habitation principale</b>			
<b>M. BASCHER, rapporteur pour avis</b>	21	Suppression de l'article 25	<b>Adopté</b>
<b>Article 26</b> <b>Extension aux non-résidents du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)</b>			
<b>M. BASCHER, rapporteur pour avis</b>	22	Extension du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	<b>Adopté</b>
<b>Article 27</b> <b>Assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)</b>			
<b>M. BASCHER, rapporteur pour avis</b>	23	Assiette de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI)	<b>Adopté</b>
<b>Article 28</b> <b>Extension du dégrèvement de la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires</b>			
<b>M. BASCHER, rapporteur pour avis</b>	24	Extension du dégrèvement de majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires	<b>Adopté</b>
<b>Article 29</b> <b>Rétablissement du régime de retenue à la source partiellement libératoire pour les non-résidents</b>			
<b>M. BASCHER, rapporteur pour avis</b>	25	Abrogation de la réforme du régime de retenue à la source	<b>Adopté</b>

## **RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, **la commission des lois a arrêté**, lors de sa réunion du 4 mars 2020, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 179 (2019-2020) relative aux Français établis hors de France.**

**Ce périmètre comprend :**

- le régime électoral et les conditions d'exercice des mandats des conseillers des Français de l'étranger et des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) ;
- les procédures administratives des expatriés, notamment pour l'établissement des actes authentiques et des certificats de vie ;
- l'accueil, à l'étranger, des élèves en situation de handicap ;
- l'application de la CSG et de la CRDS aux non-résidents ainsi que la prise en charge de leurs soins lors de leurs séjours temporaires en France ;
- l'imposition sur le revenu des non-résidents ainsi que l'application, pour ce qui concerne ces derniers, de la taxe d'habitation et de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI).

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

**Mme Hélène CONWAY-MOURET**, sénatrice représentant les Français établis hors de France, ancienne ministre déléguée chargée des Français de l'étranger

### **Représentants élus de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)**

**M. Marc VILLARD**, président, membre du bureau exécutif

**Mme Martine SCHOEPNER**, vice-présidente, membre du bureau exécutif

**M. Bruno DELL'AQUILA**, vice-président, membre du bureau exécutif

### **Association démocratique des Français de l'étranger (ADFE)**

**Mme Claudine LEPAGE**, présidente, sénatrice représentant les Français établis hors de France

**M. Charles ROMERO**, vice-président

### **Union des Français de l'Étranger**

**M. François BARRY DELONGCHAMPS**, président

### **Caisse des Français de l'étranger (CFE)**

**M. Alain-Pierre MIGNON**, président du conseil d'administration

### **Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**

**M. Jean-Paul NÉGREL**, directeur adjoint

**Mme Raphaëlle DUTERTRE**, responsable des relations avec les élus

**Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) - Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

**M. Sylvain RIQUIER**, directeur adjoint

**Mme Christine DELANNOY**, chargée de mission affaires juridiques

**Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) - Ministère de la justice**

**Mme Sophie POTENTIER**, chargée de mission au sein du bureau du droit des personnes et de la famille

**M. Antoine GOUEZEL**, chargé de mission au sein du bureau du droit des obligations

**Direction de la sécurité sociale - Ministère des solidarités et de la santé**

**M. François BRILLANCEAU**, chef de la division des affaires communautaires et internationales

**Mme Cécile SACHE**, chargée de mission au sein de cette division

**Conseil supérieur du notariat**

**Maître François DEVOS**, directeur des affaires juridiques

**Mme Christine MANDELLI**, administrateur, chargée des relations avec les institutions

**Banque Transatlantique**

**M. Bruno JULIEN-LAFERRIÈRE**, président du directoire

**M. Vincent JOULIA**, membre du comité exécutif, en charge des Français de l'étranger

**M. Bertrand COSSON**, directeur fiscal

**Personnalités qualifiées**

**Maître Pierre-Jean DOUVIER**, avocat, spécialisé dans la fiscalité française pour les non-résidents

## ANNEXES

### Comparaison entre les conseils consulaires et l'Assemblée des Français de l'étranger

	Conseils consulaires	Assemblée des Français de l'étranger (AFE)
<b>Représentent les Français de l'étranger...</b>	... auprès de chaque ambassade pourvue d'une circonscription consulaire et de chaque poste consulaire	... au niveau central <i>(réunions à Paris)</i>
<b>Date de création</b>	2013	2004 <i>(en remplacement du Conseil supérieur des Français de l'étranger)</i>
<b>Nombre de réunions</b>	Selon l'ordre du jour fixé par le président	Deux sessions par an
<b>Nombre de membres élus</b>	443	90
<b>Personnes éligibles</b>	Citoyens français inscrits sur les listes électorales consulaires	Conseillers consulaires
<b>Nombre de circonscriptions</b>	130	15
<b>Mode de scrutin</b>	Scrutin majoritaire uninominal ou scrutin proportionnel de liste, en fonction du nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription	Scrutin proportionnel de liste
<b>Modalités de vote</b>	Vote à l'urne et vote par internet	Vote à l'urne et vote par remise de pli à l'administration

Source : commission des lois du Sénat

**Tableau de correspondance  
avec la proposition de loi n° 57 (2018-2019)  
de Christophe-André Frassa**

Article de la PPL de Bruno Retailleau	Thème	Article de la PPL de Christophe-André Frassa
1 <sup>er</sup>	Changement de dénomination des conseillers consulaires	-
2	Modernisation de la procédure de déclaration de candidature	3
3	Adaptation du calendrier et des opérations électorales pour l'élection des membres de l'AFE et l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France	4
4	Création d'une commission de propagande	5
5	Assouplissement du régime des procurations pour l'élection des membres de l'AFE	2
6	Consultation de l'AFE lorsque le Gouvernement envisage de ne pas recourir au vote par internet	5 bis
7	Organisation d'une élection consulaire partielle dans les circonscriptions où aucune candidature n'a été régulièrement enregistrée	6
8	Conditions de remplacement des délégués consulaires	7
9	Délai de mise en conformité pour les élus des Français de l'étranger qui s'inscrivent sur la liste électorale d'une commune française	2 bis
10	Présidence des conseils consulaires par un membre élu	1 <sup>er</sup> A
11	Droit applicable au président du conseil consulaire	1 <sup>er</sup> C
12	Renforcement des garanties pour les élus des Français de l'étranger	1 <sup>er</sup> B
13	Attributs et rang protocolaire des conseillers des Français de l'étranger	1 <sup>er</sup> D
14	Assouplissement de la prise en charge des frais de mandat et de l'assurance des élus représentant les Français de l'étranger	1 <sup>er</sup>
15	Consultation des conseils consulaires sur les conditions d'exercice des mandats des élus des Français de l'étranger	-
16	Droit à la formation des conseillers des Français de l'étranger	-
17	Bilan annuel sur le statut et les formations des élus des Français de l'étranger	-

*Source : commission des lois du Sénat*

## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp119-179.html>