

N° 465

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de loi portant **création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou d'événements politiques majeurs,***

Par M. Jérôme BASCHER,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.*

Voir les numéros :

Sénat : 312 et 466 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	7
• <i>ARTICLE 1</i> Création d'un fonds d'urgence en faveur des Français de l'étranger	7
• <i>ARTICLE 2</i> Gage financier	23
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	33
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	35
LA LOI EN CONSTRUCTION	37

L'ESSENTIEL

Réunie le 27 mai 2020 sous la présidence de **M. Vincent Éblé**, président, **la commission des finances a examiné le rapport de M. Jérôme Bascher sur la proposition de loi n° 312 (2019-2020) portant création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou d'événements politiques majeurs**, présentée par M. Ronan Le Gleut et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains.

Cette proposition de loi fait suite à de nombreuses autres propositions de loi, déposées par des sénateurs représentant les Français établis hors de France, tendant à créer des fonds de soutien pour les Français de l'étranger, mais non inscrites à l'ordre du jour. **La dernière en date, déposée par Mme Joëlle Garriaud-Maylam en mars 2020, poursuit le même objectif : venir en aide aux Français établis hors de France lorsqu'ils sont victimes de catastrophes naturelles ou d'événements sanitaires ou politiques graves.**

Prenant acte du fait que les tentatives de création de fonds d'indemnisation, dans une logique assurantielle, n'ont pas pu aboutir, **la présente proposition de loi vise à créer un fonds d'urgence, dans une logique de secours aux personnes les plus démunies**. Pour ce faire, elle s'inspire d'autres fonds d'urgence existants pour les Français établis en France, comme les secours d'extrême urgence aux victimes d'accident, de sinistre ou de catastrophe de grande ampleur, récemment mobilisés face à des inondations, ou encore le fonds de secours pour l'outre-mer.

Le contexte de crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de covid-19 dans lequel intervient cette proposition de loi témoigne, s'il en était besoin, de la nécessité d'un tel dispositif. Face aux difficultés socio-économiques rencontrées par les Français de l'étranger actuellement, le Gouvernement a mis en place un plan de soutien en leur faveur, au sein duquel une enveloppe de 50 millions d'euros doit financer des aides d'urgence. **Ce que le plan gouvernemental fait depuis le 11 mai 2020 face à la crise actuelle, le fonds de secours que la présente proposition de loi - déposée avant le début de la crise en France - vise à instituer le fera pour les prochaines crises rencontrées, en assurant lisibilité et sincérité budgétaires.**

Au cours de la réunion de commission, **l'objectif de soutien aux Français de l'étranger les plus démunis face à des crises d'ampleur a été partagé**. Il a été souligné que la création d'un fonds, dont les règles d'attribution sont fixées par un décret en Conseil d'État et connues de tous, et dont les crédits budgétaires sont votés en loi de finances, participe de la **sincérisation du budget de la mission « Action extérieure de l'État » et de la lisibilité des dispositifs de soutien aux Français de l'étranger.**

La commission des finances a établi le texte de commission en adoptant cinq amendements qui précisent le champ d'application du fonds d'urgence et en simplifient l'utilisation, en supprimant le principe d'une subrogation de l'État dans les droits des bénéficiaires des aides.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 1

Création d'un fonds d'urgence en faveur des Français de l'étranger

Le présent article propose d'instituer un fonds d'urgence en faveur des Français résidant habituellement hors de France qui, dans leur pays de résidence, sont exposés à des menaces sanitaires graves ou sont victimes de catastrophes naturelles, de guerres civiles ou étrangères, de révolutions, d'émeutes ou d'autres faits analogues. Il a pour mission d'aider sans délai ses bénéficiaires à faire face à la menace à laquelle ils sont exposés ou à subvenir à leurs besoins essentiels. Les aides distribuées peuvent être financières ou matérielles et les conditions dans lesquelles elles sont accordées et calculées sont fixées par un décret en Conseil d'État. Le présent article prévoit également que l'État soit subrogé dans les droits des bénéficiaires du fonds contre les éventuels responsables des dommages subis.

Le fonds qu'il est proposé d'instituer est complémentaire des aides sociales, directes et indirectes, dont peuvent d'ores-et-déjà bénéficier les Français de l'étranger. Ces aides, dont une faible partie correspond à des aides ponctuelles attribuées pour faire face à des situations difficiles, s'adressent aux Français de l'étranger connaissant des difficultés personnelles sans que ne soit établi de lien entre ces difficultés et une éventuelle crise politique, sanitaire ou sociale qui toucherait le territoire concerné. Elles sont par conséquent de très faible ampleur et leurs attributions ne sont pas précisément retracées dans les documents budgétaires d'exécution.

La crise sanitaire et économique actuelle témoigne, s'il en était besoin, de la nécessité de pouvoir soutenir les Français de l'étranger les plus démunis lorsque surviennent des événements graves, comme cela est fait pour les Français établis en France. Parallèlement à l'aide d'urgence récemment créée pour les Français résidant en France les plus précaires, le Gouvernement a mis en place un dispositif d'aides d'urgence pour les Français de l'étranger les plus vulnérables face à la crise actuelle. Il a, pour ce faire, abondé le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » de 50 millions d'euros et défini une doctrine d'attribution et de calcul des aides. Il a également redéployé des crédits vers les aides déjà existantes, dont l'utilisation est renforcée.

Le rapporteur salue l'élaboration d'un plan de soutien aux Français de l'étranger et l'enveloppe mise à leur disposition pour les aider face aux conséquences immédiates de la crise. Mais il souligne également la nécessité de disposer d'un « véhicule » juridique et financier permettant, à chaque fois qu'une crise d'ampleur intervient, de mobiliser des aides d'urgence et d'en assurer la traçabilité, plutôt que de procéder par à-coups et au cas par cas.

Il n'a donc présenté à la commission des finances que des amendements visant à préciser le champ d'application du fonds proposé et à en simplifier l'utilisation.

La commission des finances a établi le texte de commission en adoptant cinq amendements.

I. LE DROIT EXISTANT : DES DISPOSITIFS D'AIDE AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER INSUFFISANTS POUR FAIRE FACE À DES CRISES D'AMPLEUR

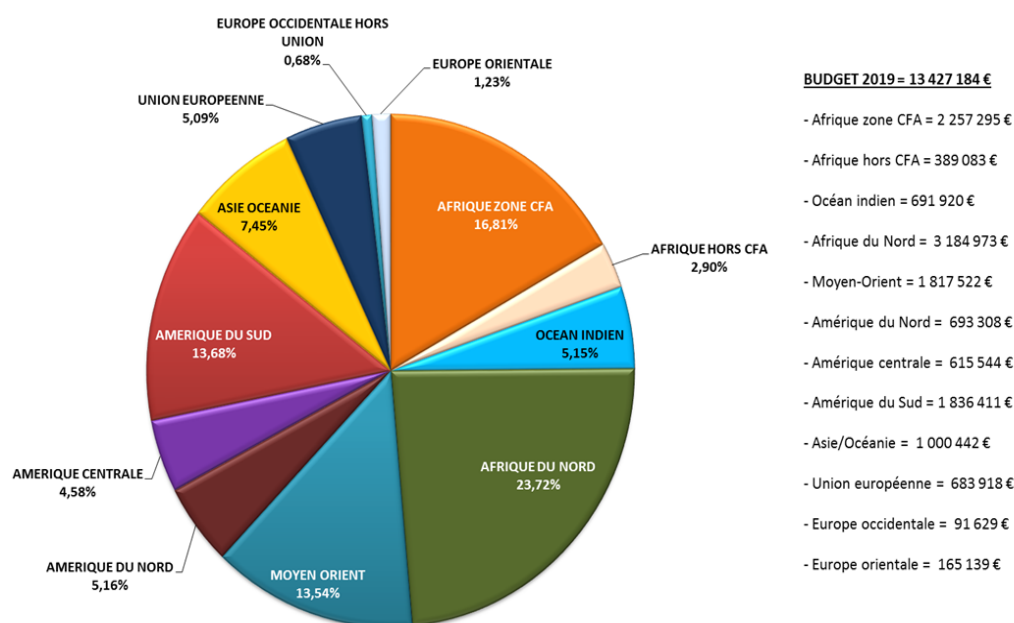
A. DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER EN DIFFICULTÉ EXISTENT DÉJÀ

1. Les aides sociales directes

Des aides sociales directes sont attribuées à certains Français de l'étranger, quel que soit le contexte économique, sanitaire et social du pays. Ces crédits sont gérés par les postes consulaires et sont destinés à trois publics spécifiques : les personnes âgées à faible revenu, les personnes handicapées et les enfants en détresse.

Elles ont représenté **13,4 millions d'euros en 2019**, dont la majeure partie a été distribuée en Afrique.

Répartition géographique des aides sociales directes en 2019



Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères – réponse au questionnaire

a) Les aides sociales régulières

Les aides sociales régulières servies aux Français résidant à l'étranger sont comparables à celles qui sont accordées en France. Elles sont constituées de :

- **l'allocation mensuelle de solidarité**, inspirée du principe de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) accordée en France ;

Elle peut être attribuée aux conditions suivantes :

- le demandeur doit être âgé de 65 ans ou plus ou, en cas d'inaptitude au travail, de plus de 60 ans (l'inaptitude au travail est constatée par le médecin conseil du poste.) ;
- il doit être régulièrement inscrit au registre mondial des Français établis hors de France, auprès du poste consulaire territorialement compétent ;
- les revenus personnels de l'intéressé, et autres avantages (absence de frais au titre du logement, aides familiales...) doivent être pris en compte.

L'allocation est différentielle, les ressources éventuelles du bénéficiaire venant en déduction du « taux de base » de l'allocation fixé pour le poste consulaire de résidence. Le montant de l'allocation accordée est fixé en euros pour l'année.

L'allocation est versée mensuellement en monnaie locale au taux de chancellerie en vigueur le jour du paiement.

- l'allocation mensuelle « adulte handicapé » ou « enfant handicapé ».

L'allocation adulte handicapé (AAH) est attribuée aux personnes :

- titulaires d'une carte d'invalidité délivrée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et présentant un taux d'incapacité permanent au moins égal à 80 % ;
- régulièrement inscrits au registre mondial des Français établis hors de France ;
- disposant de revenus personnels inférieurs au « taux de base » des allocations.

Le taux de l'allocation adulte handicapé est, dans chaque pays, aligné sur le « taux de base » des allocations de solidarité. L'allocation versée est par principe différentielle, les ressources personnelles éventuelles des bénéficiaires ainsi que les avantages dont ils pourraient bénéficier, venant en déduction du « taux de base » des allocations.

L'allocation enfant handicapé (AEH) est accordée aux personnes (ou éventuellement à l'organisme) qui assument la charge effective d'un enfant ou d'un adolescent handicapé âgé de moins de 20 ans, régulièrement inscrit au registre mondial des Français établis hors de France et titulaire d'une carte présentant un taux d'incapacité permanent d'au moins 50 %.

Le taux de base de ces allocations est fixé, chaque année, en euros pour chaque poste, en fonction du niveau de vie local et de l'évolution du taux de change combinée à l'inflation constatée, après avis de la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger.

b) Les aides sociales ponctuelles

Des aides ponctuelles peuvent également être servies dans le cas de difficultés temporaires ou ponctuelles :

- **l'allocation à durée déterminée**, versée à une personne se trouvant temporairement dans une situation difficile à la suite d'événements personnels ou familiaux difficiles ou en cas de graves difficultés financières temporaires ;

- le secours mensuel spécifique qui est une **aide à l'enfance en détresse** ;

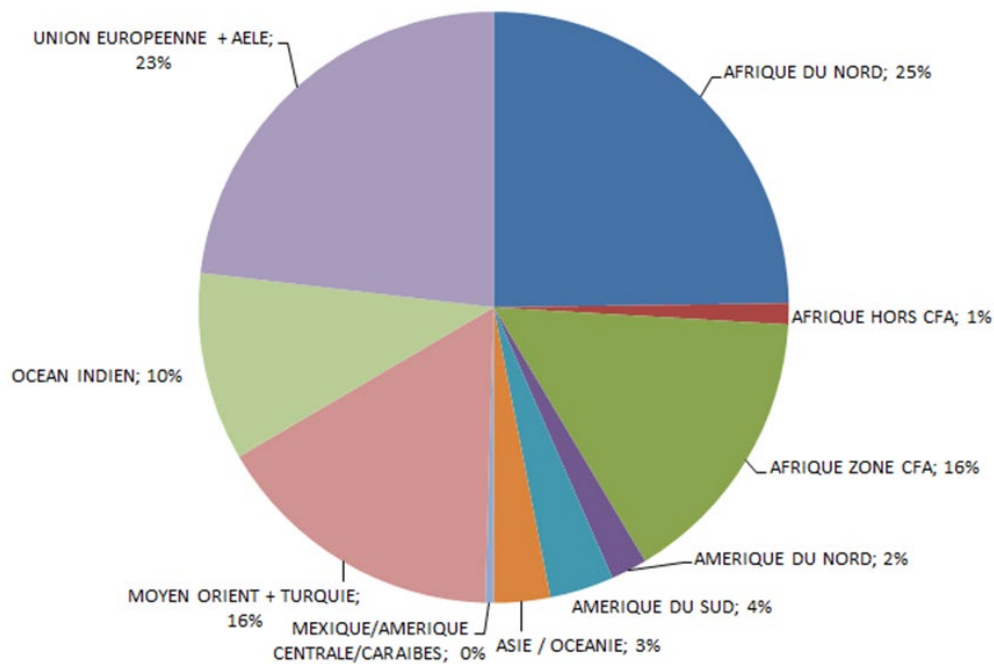
- **les aides ponctuelles** constituées de **secours occasionnels** devant permettre à une personne de résoudre des difficultés ponctuelles pour lesquelles il n'existe aucune autre possibilité d'assistance et d'**aides exceptionnelles** permettant de venir en aide à des Français de passage, à des ressortissants résidents non-inscrits au registre mondial des Français établis hors de France ainsi qu'aux Français détenus.

2. Les aides sociales indirectes

Les organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) jouent également un rôle majeur dans le soutien aux Français de l'étranger, complémentaire de celui des consulats. Ils répondent en effet à des situations qui, par leur urgence ou leur nature, ne peuvent trouver de solutions dans le cadre réglementaire des conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS).

Les crédits attribués aux OLES en 2019 ont représenté 412 810 euros.

Répartition géographique des crédits attribués aux OLES en 2019



Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères – réponse au questionnaire

B. AUCUN FONDS D'URGENCE N'EST TOUTEFOIS PRÉVU POUR FAIRE FACE À DES SITUATIONS EXCEPTIONNELLES, CIBLÉES GÉOGRAPHIQUEMENT OU GÉNÉRALISÉES

1. En cas d'évènement grave, sanitaire, politique ou social, seules les aides de droit commun existent...

Parmi les aides qui peuvent être attribuées aux Français de l'étranger et qui ont été décrites ci-dessus, **seuls les secours occasionnels** permettent de soutenir une personne faisant face à des difficultés ponctuelles pour lesquelles il n'existe aucune autre possibilité d'assistance. **Ils font partie des aides ponctuelles dont les crédits s'élèvent en 2020 à 477 860 euros.**

2. ... alors que pour les Français vivant en France, des fonds d'urgence existent

Comme le rappelle l'exposé des motifs de cette proposition de loi, **plusieurs fonds d'urgence ou de secours existent pour venir en aide à certaines populations face à des situations exceptionnelles.** C'est notamment le cas du fonds de secours pour l'outre-mer ou celui du fonds d'extrême urgence.

a) Le fonds de secours pour l'outre-mer

Le fonds de secours pour l'outre-mer (FSOM) a été créé, dans sa forme actuelle, par la circulaire du 11 juillet 2012. **Il vise à aider financièrement les sinistrés ultramarins à la suite d'un événement naturel d'une intensité exceptionnelle.** Il a ainsi vocation à pallier la faible couverture assurantielle des particuliers ou exploitants outre-mer et à prendre en charge l'indemnisation partielle des dégâts causés aux infrastructures et équipements publics des collectivités territoriales.

Il peut intervenir pendant et après une catastrophe naturelle et peut être mobilisé dans l'urgence. Après le passage de l'ouragan Irma, 1,3 million d'euros ont ainsi été rapidement délégués, au titre de ce fonds, au préfet de Guadeloupe. La demande d'intervention est adressée au ministre chargé des outre-mer par le représentant de l'État dans le territoire concerné au plus tard trois mois après la catastrophe naturelle.

Budgétairement, le fonds est, depuis 2015, doté en loi de finances initiale, au sein du programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission interministérielle « Outre-mer » du budget de l'État, de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. En cas de crise majeure, des ouvertures de crédits complémentaires peuvent intervenir.

b) Les secours d'extrême urgence, mobilisés à plusieurs reprises pour faire face à des catastrophes naturelles

Les secours d'extrême urgence aux victimes d'accident, de sinistre ou de catastrophe de grande ampleur ont été définis par une circulaire du 12 juillet 2017.

Celle-ci indique **qu'à titre subsidiaire et de façon très exceptionnelle l'État peut attribuer des secours d'extrême urgence aux particuliers**, afin de manifester l'expression de la solidarité nationale en faveur des victimes. Ces secours d'extrême urgence sont destinés aux victimes d'accident, sinistre ou catastrophe liés à tous les cataclysmes naturels, accidents technologiques ou actes de malveillance ayant entraîné sur un plan collectif, du fait de leur gravité, une évacuation des populations, une importante détérioration ou la destruction de biens meubles ou immeubles. Ils sont exclusivement destinés aux particuliers. L'aide d'extrême urgence accordée est d'un montant maximum de 300 euros par adulte et de 100 euros par enfant à charge.

Dans ce cadre, un crédit annuel est ouvert en loi de finances au sein du programme 161 « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ». Il est géré par la direction de la sécurité civile et de la gestion des crises (DSCGC).

Lorsque les circonstances l'exigent, le ministre de l'intérieur informe les préfetures concernées du déclenchement du dispositif de « secours d'extrême urgence ».

Ces crédits ont été mobilisés en 2017 afin de venir en aide aux sinistrés de l'île de Saint-Martin à la suite du passage de l'ouragan Irma (2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement). Ils ont également servi **en 2018 à venir en aide aux sinistrés des communes du Val-de-Marne** à la suite de la crue de la Seine et de ses affluents de janvier et février 2018 **et de l'Aude** à la suite des inondations d'octobre 2018 (1,3 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

Dans les deux cas, les crédits exécutés ont été largement supérieurs aux crédits prévus en loi de finances initiale (100 000 euros chaque année).

C. FACE À LA CRISE SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE ACTUELLE, LE GOUVERNEMENT A CRÉÉ UNE AIDE PONCTUELLE D'URGENCE POUR LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

Le 30 avril dernier, les ministres Jean-Yves Le Drian, Gérald Darmanin et Jean-Baptiste Lemoyne ont annoncé **un dispositif de soutien pour les Français de l'étranger et le réseau d'enseignement français à l'étranger** d'un montant de 240 millions d'euros.

Au sein de cette enveloppe, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a engagé sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » un montant de 50 millions d'euros pour abonder les crédits consacrés à l'aide sociale.

Par ailleurs, 1,9 million d'euros de crédits, prévus en loi de finances initiale pour 2020 pour le soutien au tissu associatif des français de l'étranger (STAFE), ont été redéployés.

Les actions financées par les crédits supplémentaires alloués pour soutenir les Français de l'étranger

Des crédits supplémentaires ont été alloués aux organismes locaux d'entraide et de solidarité.

Les crédits octroyés aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) ont presque doublé, passant de 393 000 euros en loi de finances initiale pour 2020 à 632 000 euros par redéploiement de crédits. Les OLES sont en effet en première ligne pour venir en aide aux Français de l'étranger, aux côtés des centres médico-sociaux (CMS), qui ont reçu 192 000 euros en anticipation par rapport au calendrier de versement initialement prévu.

Les crédits du dispositif de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger (STAFE) votés en loi de finances initiale pour 2020 sont également redéployés vers les OLES.

Une nouvelle aide ponctuelle d'urgence a été mise en place.

Un secours occasionnel de solidarité a été créé pour les Français de l'étranger qui se trouveraient en situation de grande difficulté financière du fait du COVID-19.

Ce dispositif est calqué sur celui qui a été annoncé le 15 avril par le Gouvernement pour les foyers les plus modestes en France : attribution ponctuelle d'une aide de 150 euros par ménage et d'un supplément par enfant à charge de 100 euros. Ces montants seront pondérés par les montants des taux de base appliqués dans chaque pays, tels qu'ils ont été validés par la Commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger le 13 mars dernier et notifiés aux postes.

Pour bénéficier de cette aide d'urgence, les Français de l'étranger doivent :

- être inscrits au registre mondial des Français établis hors de France ;
- ne pas disposer de moyens propres pour traverser cette crise ;
- ne pas pouvoir disposer d'aide familiale, amicale ou associative (présence d'OLES sur place) ;
- être inéligibles au dispositif d'aide mis en place par les autorités du pays de résidence.

Les crédits dédiés à l'aide à la scolarité ont également été abondés de 50 millions d'euros afin de répondre aux difficultés des familles françaises de deux façons :

- pour le trimestre en cours, les familles peuvent déposer des recours gracieux auprès de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour obtenir des bourses de soutien afin de faire face aux écolages du troisième trimestre. À ce jour, 1500 demandes ont été reçues, pour un montant estimé entre 10 et 15 millions d'euros ;

- pour l'année prochaine, en révisant les critères de demande de bourses attribuées par les commissions locales des bourses. Les revenus 2019 seront toujours pris en compte, mais la situation financière des familles en 2020 le sera également.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN FONDS D'URGENCE POUR AIDER SANS DÉLAI LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER FAISANT FACE À UN ÉVÉNEMENT GRAVE

Le premier alinéa du présent article institue un fonds d'urgence en faveur des Français résidant habituellement hors de France et régulièrement immatriculés auprès des autorités consulaires qui, dans leur pays de résidence :

- sont exposés à des menaces sanitaires graves ;
- sont victimes de catastrophes naturelles ;
- sont victimes de guerres civiles ou étrangères ;
- sont victimes de révolutions, d'émeutes ou d'autres faits analogues.

Il prévoit que les crédits de ce fonds sont inscrits au budget général de l'État après consultation de l'Assemblée des Français de l'étranger.

L'Assemblée des Français de l'étranger

L'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) est une assemblée composée de 90 conseillers élus par et parmi les 447 conseillers consulaires pour 6 ans au suffrage universel indirect dans 15 circonscriptions couvrant le monde entier. Son président est élu par et parmi ses membres. Elle est le porte-parole des Français de l'étranger et le défenseur de leurs droits et intérêts. L'assemblée est l'interlocuteur du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France et les politiques conduites à leur égard. Elle se réunit au moins deux fois par an en session plénière.

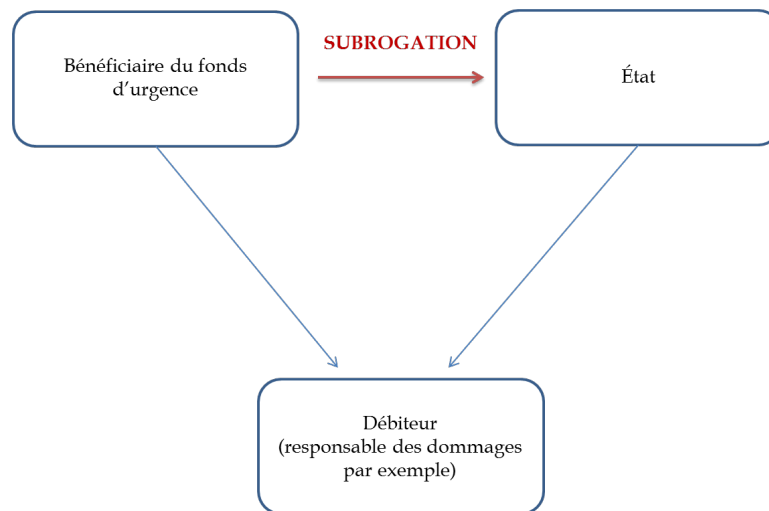
Les conseillers consulaires

Les conseillers des Français de l'étranger sont des élus de proximité, représentant les Français établis hors de France auprès des ambassades et des consulats, au sein des conseils consulaires. 447 conseillers consulaires ont été élus en 2020 pour 6 ans. Ils se réunissent en conseils consulaires au moins deux fois par an.

Le deuxième alinéa précise, au-delà des bénéficiaires potentiels du fonds indiqués au premier alinéa, la mission de ce fonds. Il a vocation à **aider sans délai ses bénéficiaires à faire face à la menace à laquelle ils sont exposés ou à subvenir à leurs besoins essentiels** auxquels ils ne peuvent répondre. Il s'agit donc bien d'un **fonds de secours d'urgence, destiné à intervenir pendant la crise et non a posteriori**. Le même alinéa indique que les aides apportées peuvent être financières ou matérielles, directes ou indirectes. **La nature même des aides versées est donc extrêmement large.**

Le troisième alinéa prévoit que l'État est subrogé dans les droits de tout bénéficiaire contre les éventuels responsables des dommages subis et, le cas échéant, dans ses droits assurantiels et qu'il peut engager toute action en responsabilité.

Schéma illustrant le principe de la subrogation



Source : commission des finances du Sénat

Le quatrième alinéa renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application du présent article et de préciser les conditions dans lesquelles sont accordées et calculées les aides financières, en indiquant notamment les conditions de ressources auxquelles elles sont soumises.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN DISPOSITIF QUI PARTICIPE DE LA SINCÉRISATION DES COMPTES ET DE LA LISIBILITÉ DES AIDES ATTRIBUÉES AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER, QUI MÉRITE TOUTEFOIS D'ÊTRE PRÉCISÉ

A. UN OBJECTIF PARTAGÉ DE SECOURS AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER LES PLUS EN DIFFICULTÉ

La présente proposition de loi s'inscrit dans la lignée des nombreuses propositions de loi qui l'ont précédée et qui visaient à soutenir les Français de l'étranger. Très récemment encore, les propositions de loi déposées par nos collègues Olivier Cadic¹ et Joëlle Garriaud-Maylam² visaient à instituer un fonds de solidarité en faveur des Français de l'étranger victimes d'événements graves.

¹ Proposition de loi n°390 (2019-2020).

² Proposition de loi n°395 (2019-2020).

Elle s'en distingue également en **répondant à une logique de secours aux plus vulnérables et non à une logique assurantielle d'indemnisation.**

En effet, le fonds qu'elle vise à instituer ne serait mobilisé que pour aider financièrement les Français de l'étranger se trouvant dans une situation économique et sociale fragile et mis en situation de grande précarité par la survenue d'un événement exceptionnel.

Les aides versées seraient des aides d'extrême urgence, limitées dans leur montant mais **versées immédiatement** aux bénéficiaires, afin par exemple de leur permettre d'acquérir des produits de première nécessité ou encore de traiter les conséquences immédiates et urgentes de la crise.

Ce fonds se distingue des aides ponctuelles existantes, qui ne s'adressent pas uniquement aux Français résidant à l'étranger et inscrits au registre des Français établis hors de France d'une part, mais également aux Français de passage qui pourraient se trouver en difficulté, et qui ne visent pas d'autre part à venir en aide aux Français de l'étranger en cas de crise sanitaire ou politique ou en cas de catastrophe naturelle mais en cas de difficultés personnelles. **Il permet de cibler l'allocation de crédits vers le(s) poste(s) consulaire(s) concerné(s) par la crise, de manière immédiate, sans avoir à recourir à des abondements à travers des redéploiements de crédits, un décret d'avance, voire un projet de loi de finances rectificative, qui nécessitent des délais supplémentaires et ne permettent pas toujours d'assurer la lisibilité des aides versées.**

Il pérennise ce que le plan gouvernemental de soutien aux Français de l'étranger fait actuellement, face à la crise liée à l'épidémie de covid-19. Ce faisant, il remédie au fait que l'ensemble des dispositifs sociaux et sanitaires applicables aux Français de l'étranger sont inadaptés aux situations de crise – comme en a encore témoigné l'amendement déposé par le Gouvernement sur le projet de loi portant dispositions urgentes face à l'épidémie de covid-19 supprimant le délai de carence auxquels sont soumis les Français de l'étranger qui rentrent en France pour bénéficier de leurs droits à l'assurance maladie.

Le rapporteur partage avec les auteurs de la proposition de loi la nécessité de distinguer les aides exceptionnelles d'urgence versées en cas de crise majeure telle que la crise sanitaire actuelle **des aides de droit commun répondant à un tout autre objectif**. C'est l'objet même du fonds que la présente proposition de loi vise à instituer et que le rapporteur soutient.

B. UNE DÉMARCHE DE SINCÉRISATION DES COMPTES

L'absence de fonds d'urgence pour les Français de l'étranger conduit actuellement à faire porter les aides versées en urgence par les programmes budgétaires existants et, en leur sein, par les dispositifs de droit commun.

Le fonds d'urgence que vise à créer la présente proposition de loi permettrait par conséquent de sincérifier les comptes de la mission « Action extérieure de l'État » en isolant les crédits alloués en urgence par certains consulats pour aider leurs ressortissants français à faire face à une crise majeure.

Si la mécanique budgétaire de ce fonds ne peut être précisée dans la présente proposition de loi, compte tenu du domaine réservé des lois de finances, la logique qui le sous-tend peut être explicitée. **Un tel fonds pourrait être doté d'au moins 30 millions d'euros. Ces crédits pourraient être abondés par un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles, puisant les crédits au sein du programme 552 de la mission « crédits non répartis » qui a précisément pour objectif de faire face à des impondérables sans recourir aux décrets d'avance. Ils pourraient également être, pour partie, ouverts en loi de finances initiale, et pour partie puisés dans la réserve de précaution en cas de crise nécessitant que le fonds soit actionné.**

La réserve de précaution du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » s'est élevée en 2019 à 5,1 millions d'euros. Elle pourrait être augmentée en réservant le taux de crédits hors titre 2 maximal, soit 4 % depuis la loi de finances initiale pour 2020. Elle permettrait donc de couvrir en bonne part l'estimation des crédits nécessaires à ce fonds.

Exécution des crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » en 2019

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action ou de la sous-action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Titre 2 : dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 : dépenses de personnel	Autres titres	Total
01 - Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	181 859 252	30 968 900	212 828 152	181 859 252	30 968 900	212 828 152
02 - Accès des élèves français au réseau AEFÉ	0	105 310 000	105 310 000	0	105 310 000	105 310 000
03 - Instruction des demandes de visa	54 978 421	0	54 978 421	54 978 421	0	54 978 421
Total	236 837 673	136 278 900	373 116 573	236 837 673	136 278 900	373 116 573
Mise en réserve initiale 2019			4 100 000			4 100 000
Surgel 2019			1 000 000			1 000 000
Total crédits gelés			5 100 000			5 100 000

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Les documents budgétaires rendraient ainsi compte chaque année de l'utilisation faite des crédits de ce fonds d'urgence, variable selon les crises survenues en cours d'année. Comme le permettent déjà les rapports annuels de performance du programme 161 « sécurité civile » et du programme 123 « conditions de vie outre-mer » pour les secours d'extrême urgence et les secours outre-mer, le rapport annuel de performance du programme 151 identifierait, le cas échéant, les événements ayant nécessité la mobilisation du fonds, les pays concernés et les crédits exécutés.

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ MÉRITE D'ÊTRE PRÉCISÉ

Si le rapporteur partage l'objectif du présent article, le dispositif proposé **présente toutefois quelques difficultés juridiques et rédactionnelles** qu'il se propose de corriger.

1. Un champ de bénéficiaires qu'il convient de restreindre légèrement et de préciser

Le premier alinéa du présent article vise à instituer un fonds « en faveur des Français résidant habituellement hors de France et régulièrement immatriculés auprès des autorités consulaires qui, dans leur pays de

résidence, sont exposés à des menaces sanitaires graves ou sont victimes de catastrophes naturelles ou de guerres civiles ou étrangères, de révolutions, d'émeutes ou d'autres faits analogues ».

La mention d'une immatriculation auprès des autorités consulaires est relativement imprécise. C'est l'inscription auprès du consulat au registre des Français établis hors de France qui est en réalité visée et qui mériterait d'être inscrite telle quelle dans le dispositif.

Plus fondamentalement, la liste des événements pouvant déclencher la mobilisation du fonds d'urgence institué par le présent article est large. Si les menaces sanitaires graves, les catastrophes naturelles, les guerres - civiles ou étrangères - et les révolutions font l'objet de définitions assez communément admises, **il n'en va pas de même des « émeutes et autres faits analogues ».** Cette dernière catégorie d'événements fragiliserait juridiquement le dispositif en le soumettant à de nombreuses questions d'interprétation et risquerait de le rendre trop large. C'est la raison pour laquelle **votre rapporteur est favorable à la suppression de cette dernière catégorie d'événements du champ de ce fonds.**

Notre collègue Christophe-André Frassa ayant déposé un amendement COM-1 précisant la rédaction du premier alinéa du présent article au sujet de l'inscription au registre des Français établis hors de France et restreignant l'éligibilité au fonds en supprimant la mention des « émeutes et autres faits analogues », votre rapporteur vous propose de l'adopter.

2. Des précisions peuvent être apportées sur la nature même des aides et sur leur procédure d'attribution

Le deuxième alinéa du présent article prévoit que « les aides de ce fonds peuvent être financières ou matérielles, directes ou indirectes ». La mention d'aides directes ou indirectes renvoie à la distinction, décrite ci-avant, entre les aides directes accordées par les conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS) et les aides indirectes attribuées par les OLES.

Le rapporteur juge préférable, pour améliorer la rédaction du dispositif proposé et le rendre plus explicite, de supprimer par un amendement COM-4 la mention d'aides « directes ou indirectes ».

Il propose également d'indiquer, dans cet alinéa, que les aides visées sont accordées sous condition de ressources, plutôt que de laisser cette précision au sein du dernier alinéa relatif au renvoi à un décret en Conseil d'État.

Enfin, **il juge souhaitable, par un amendement COM-5 de préciser la procédure d'attribution des aides versées par ce fonds d'urgence, en prévoyant une consultation des conseils consulaires, comme c'est d'ores-et-déjà le cas pour les aides sociales existantes.**

3. Un principe de subrogation inopérant

Le troisième alinéa du présent article prévoit que l'État soit subrogé dans les droits des bénéficiaires du fonds contre les éventuels responsables des dommages.

Ce principe de subrogation serait toutefois, *de facto*, inopérant, compte tenu des dommages visés : crise sanitaire, catastrophes naturelles, guerres civiles ou étrangères et révolutions.

Les guerres civiles ou étrangères ou encore les révolutions qui pourraient avoir des conséquences sur des Français établis hors de France relèvent de la conduite de la politique étrangère de la France et toutes démarches qui pourraient être accomplies le sont auprès d'États tiers, selon les règles du droit international public.

Or l'État ne peut exercer d'action récursoire à l'encontre de tout État ou personne privée de droit étranger en se substituant aux ayant-droits que tant que les textes internationaux ou le droit local l'y autoriseraient. L'État français serait donc de fait dans l'impossibilité d'exiger le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a engagées en faveur de ressortissants français.

Le rapporteur vous propose par conséquent **d'adopter un amendement COM-6 de suppression de cet alinéa.**

4. Un allègement rédactionnel du dernier alinéa

En miroir avec les précisions que le rapporteur vous propose d'apporter au deuxième alinéa, il vous propose par un **amendement COM-7** d'alléger la rédaction du dernier alinéa du présent article. Le décret en Conseil d'État fixerait donc les modalités d'application du présent article et préciserait les conditions dans lesquelles sont accordées et calculées les aides.

Afin de rendre le dispositif proposé encore plus fidèle à l'esprit qui l'a dicté et de définir plus précisément les contours de ce fonds, **le rapporteur vous propose d'adopter ces cinq amendements.**

Décision de la commission : votre commission a adopté cet article ainsi rédigé.

ARTICLE 2

Gage financier

Commentaire : le présent article correspond au gage habituel pour compenser la perte de recette pour l'État des dispositions de la présente proposition de loi.

Le présent article prévoit que la perte de recettes résultant pour l'État de la présente proposition de loi est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Décision de la commission : votre commission a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 27 mai 2020 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de M. Jérôme BASCHER, rapporteur, sur la proposition de loi n° 312 (2019-2020) portant création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou d'événements politiques majeurs présentée par M. Ronan LE GLEUT et plusieurs de ses collègues.

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons désormais le rapport de M. Jérôme Bascher sur la proposition de loi de notre collègue Ronan Le Gleut portant création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger victimes de catastrophes naturelles ou d'événements politiques majeurs.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Cette proposition de loi s'inscrit dans la lignée de nombreuses autres propositions de loi ayant peu ou prou le même objet depuis plusieurs décennies, celui de soutenir les Français de l'étranger en cas de crise majeure. Très récemment encore, nos collègues Olivier Cadic et Joëlle Garriaud-Maylam ont déposé deux propositions de loi visant à instituer un fonds de solidarité en faveur des Français de l'étranger victimes d'événements graves.

Ce texte a toutefois la particularité, comme le précise l'exposé des motifs, de sortir de la « logique assurantielle » des fonds d'indemnisation et de choisir la voie du « secours », à travers un fonds d'urgence. La logique est différente. Il s'agit bien ici d'aider sans délai les Français de l'étranger à faire face à la menace à laquelle ils sont exposés ou à subvenir aux besoins essentiels auxquels ils ne peuvent plus répondre. Les aides sont soumises à des conditions de ressources.

Venir en aide immédiatement aux Français les plus démunis qui font face à une crise majeure, c'est ce que font déjà certains fonds existants, comme le fonds de secours pour l'outre-mer, instauré en 2012, qui aide financièrement les sinistrés ultramarins à la suite d'un événement naturel d'une intensité exceptionnelle, ou encore les secours d'extrême urgence aux victimes d'accident, de sinistre ou de catastrophe de grande ampleur, mobilisés lors du passage de l'ouragan Irma ou des inondations de l'Aude par exemple. Mais rien n'est en revanche prévu actuellement pour les Français de l'étranger se trouvant dans une situation similaire.

La crise sanitaire, économique et sociale actuelle en témoigne : face aux difficultés rencontrées par un certain nombre de Français de l'étranger, le Gouvernement a mis en place un plan de soutien de 240 millions d'euros,

dont 50 millions d'aides d'urgence calquées sur le dispositif d'aides annoncé le 15 avril dernier pour les foyers les plus modestes en France, qui consiste à attribuer une aide de 150 euros par ménage et un supplément par enfant à charge de 100 euros.

Le fonds proposé permettrait de sortir de cette intervention au coup par coup et de déterminer une doctrine d'attribution d'aides d'urgence mobilisables lorsque les circonstances le nécessitent. Il permet également d'établir clairement la distinction entre les aides sociales existantes, qui ne dépendent pas du contexte socio-économique ou politique du pays, mais de difficultés personnelles des Français de l'étranger concernés - l'allocation mensuelle de solidarité inspirée de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), l'allocation « adulte handicapé » ou « enfant handicapé », ou les aides pour l'enfance en détresse - et les aides d'urgence liées à une crise touchant l'ensemble d'un territoire. Il n'a pas, espérons-le, vocation à être souvent mobilisé. C'est la raison pour laquelle les conséquences budgétaires de la création d'un tel fonds sont modestes.

Plutôt que de procéder par des redéploiements budgétaires dans l'urgence, l'inscription de ce fonds dans le budget aurait le mérite de renforcer la sincérité budgétaire, à laquelle nous sommes, comme la Cour des comptes, très attachés. Ses crédits pourraient être, pour partie, ouverts en loi de finances initiale et, pour partie, puisés dans la réserve de précaution du programme 151 dédié aux Français de l'étranger en cas de crise.

J'en viens maintenant à l'examen des deux articles de cette proposition de loi. Je ne m'étendrai pas sur l'article 2, qui gage financièrement l'article 1^{er}.

L'article 1^{er} institue un fonds d'urgence en faveur des Français résidant habituellement hors de France et régulièrement immatriculés auprès des autorités consulaires qui sont, dans leur pays de résidence, exposés à des menaces sanitaires graves ou sont victimes de catastrophes naturelles, de guerres civiles ou étrangères, de révolutions, d'émeutes ou d'autres faits analogues. Il prévoit que les crédits de ce fonds sont inscrits au budget général de l'État après consultation de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Je ne vous propose que de préciser le dispositif et d'en restreindre légèrement le champ d'application pour limiter les risques juridiques liés à l'application de l'article 40 de la Constitution. En particulier, la liste des événements pouvant déclencher la mobilisation du fonds d'urgence est large. Si les menaces sanitaires graves, les catastrophes naturelles, les guerres - civiles ou étrangères - et les révolutions font l'objet de définitions assez communément admises, il n'en va pas de même des « émeutes et autres faits analogues ». Cette dernière catégorie d'événements fragiliserait juridiquement le dispositif en le soumettant à des questions d'interprétation

et risquerait de le rendre trop large. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à la suppression de cette dernière catégorie d'événements.

Les aides apportées par le fonds peuvent être financières ou matérielles, directes ou indirectes. Cette dernière mention renvoie à la distinction entre les aides directes, accordées par les conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS), et les aides indirectes, attribuées par les organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES). Cette distinction ne semble pas nécessaire. C'est la raison pour laquelle je vous proposerai un amendement pour la supprimer, afin d'améliorer la rédaction du dispositif proposé et le rendre plus explicite.

Le troisième alinéa de l'article 1^{er} prévoit que l'État est subrogé dans les droits de tout bénéficiaire contre les éventuels responsables des dommages subis et qu'il peut engager toute action en responsabilité. Je vous proposerai de supprimer cet alinéa. Ce principe de subrogation serait, *de facto*, inopérant, compte tenu des dommages visés. L'État ne peut en effet exercer d'action récursoire à l'encontre d'un État ou personne privée de droit étranger en se substituant aux ayants droit que si les accords internationaux ou le droit local l'y autorisent. L'État français serait donc dans l'impossibilité d'exiger le remboursement de tout ou partie des dépenses qu'il a engagées en faveur de ressortissants français.

M. Vincent Éblé, président. – Conformément au vade-mecum sur l'application des irrecevabilités en application de l'article 45 de la Constitution adopté par la Conférence des présidents, en vue du dépôt des amendements de séance, le rapporteur nous propose par ailleurs de considérer qu'entrent dans le périmètre de la proposition de loi : la définition des Français de l'étranger bénéficiaires du fonds d'urgence créé ; le champ des événements entraînant la mobilisation du fonds d'urgence créé ; la nature des aides versées ; les modalités de calcul et d'attribution des aides versées, y compris les consultations préalables ; et la recherche de responsabilité contre les responsables des dommages.

Le périmètre de la proposition de loi est ainsi défini.

M. Ronan Le Gleut, auteur de la proposition de loi. – Comme l'a rappelé notre rapporteur, l'idée d'un tel fonds n'est pas neuve. Elle remonte au moins à la commission Bettencourt en 1974. On pourrait aussi mentionner les travaux de nos collègues Jacques Habert, Charles de Cuttoli, Paulette Brisepierre, Paul d'Ornano ou Xavier de Villepin, dans les années 1990. Plus récemment, Olivier Cadic et Joëlle Garriaud-Maylam ont aussi déposé des propositions de loi.

L'idée est juste. L'État doit être présent aux côtés de tous les Français, conformément à sa fonction régaliennne, qu'ils habitent en métropole, en outre-mer ou à l'étranger. Contrairement aux idées reçues, les 3,4 millions de Français de l'étranger ne sont pas les abominables exilés fiscaux que l'on présente parfois : si la France comptait 3,4 millions de

milliardaires en exil fiscal, cela se saurait ! La réalité est tout autre : il s'agit souvent de retraités qui vivent avec une retraite modeste et la précarisation des Français de l'étranger est réelle. Or, ils contribuent au rayonnement culturel, linguistique, diplomatique de la France, au travers de la francophonie par exemple. Les entrepreneurs contribuent aussi à développer nos exportations. Les Français de l'étranger font donc partie du dessein et du destin national. Beaucoup d'entre eux paient des impôts – il existe une direction des impôts des non-résidents – et leur contribution au budget de l'État est tout à fait substantielle.

En janvier dernier, lorsque l'épidémie est apparue à Wuhan et a commencé à se propager en Asie, j'ai été alerté sur la situation des Français qui vivent en Chine et en Extrême-Orient. Il est alors apparu nécessaire d'ajouter la dimension sanitaire aux cas visés par nos prédécesseurs : les coups d'État, les tsunamis, les catastrophes naturelles.

La baisse continue des moyens du Quai d'Orsay pèse sur les moyens des consulats et des ambassades. Lorsqu'il était ministre des affaires étrangères, Alain Juppé disait déjà que le budget du ministère était à l'os. Avec les baisses intervenues depuis lors, on doit être à la moelle aujourd'hui ! Les consulats, qui manquent de moyens, doivent faire appel aux réseaux associatifs pour venir en aide à des familles en difficulté, car l'État ne le fait plus. J'ai été président d'une association de Français de l'étranger pendant dix ans et j'ai été sollicité plusieurs fois pour cela. La crise du Covid-19 a été un révélateur de ce manque de moyens. Il a fallu intégrer un volet spécial pour les Français de l'étranger au plan global d'action pour faire face à la crise sanitaire, mais on a perdu du temps. Si le fonds d'urgence avait existé, les moyens auraient pu être mobilisés plus rapidement. Finalement, cette proposition de loi ne fait que pérenniser ce que le Gouvernement a dû mettre en œuvre pour faire face à la crise actuelle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je partage ces excellentes analyses !

Mme Nathalie Goulet. – Je remercie notre rapporteur et salue sa distinction – subtile – entre l'urgence et la solidarité. Mme Garriaud-Maylam avait déposé en 2008, puis en 2016, des textes visant à créer un fonds de solidarité. Victoire de l'optimisme sur les aléas parlementaires, ce projet revient : même si le mécanisme de la proposition de loi n'est pas tout à fait le même, l'idée est la même.

Ce fonds couvrirait les catastrophes naturelles, les pandémies, les événements politiques majeurs même si le rapporteur souhaite le restreindre légèrement, avec raison, je crois. Il est dommage que les deux textes n'aient pas pu être fusionnés. Le texte de Mme Garriaud-Maylam comportait en effet un volet sur l'entreprise et un mode de financement intéressant. Encore une fois, l'idée est la même, même si le contexte est différent. Comme l'a dit Ronan Le Gleut, si le fonds d'urgence avait existé, il aurait pu aider

efficacement les Français de l'étranger. Mais on pourrait en dire autant du fonds de solidarité. J'espère que l'on pourra amender le texte dans les limites de l'article 45 de la Constitution pour le compléter en s'inspirant du mécanisme proposé par Mme Garriaud-Maylam.

M. Rémi Féraud. – Cette proposition de loi comble un manque, qui est apparu lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative. Notre collègue Jean-Yves Leconte nous avait alertés sur le manque de moyens pour mettre en place un plan d'urgence. Les ambassades et les consulats ont des moyens très limités pour aider les Français en difficulté. Il y a donc incontestablement un besoin. Cette proposition de loi y répond. Nous avons donc une approche bienveillante à son égard. Elle a toutefois un défaut, le même que la récente proposition de loi du groupe Les Républicains relative aux Français établis hors de France, dont Jérôme Bascher était déjà rapporteur pour la commission des finances, celui de ne pas contenir d'estimation chiffrée. On ne connaît pas son coût pour les finances publiques. Avez-vous des précisions à cet égard ? Nous sommes aussi très favorables à ce que les conseils consulaires soient associés à la distribution des aides.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Madame Goulet, j'ai beaucoup échangé avec Mme Garriaud-Maylam. Les amendements que vous envisagez ne risquent pas tant de se heurter à l'article 45 qu'à l'article 40 de la Constitution. Je suis assez ouvert, mais nous devons être vigilants à cet égard.

La réserve de précaution est plafonnée à 3 % des crédits. Le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » comporte 373 millions d'euros de crédits, dont 240 millions environ relevant du titre 2. La réserve de précaution sur le titre 2 n'est que de 0,5 %. On ne peut donc guère mobiliser que quelques millions au titre de la réserve de précaution, ce qui n'est pas à la hauteur des besoins. Il conviendrait alors peut-être d'augmenter les crédits du programme, quitte à les mettre en réserve pour ce fonds, afin de pouvoir dégager 20 à 25 millions d'euros de plus.

En 2020, l'État a créé une mission supplémentaire spécifique « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », permettant de dégager 50 millions d'euros dans l'immédiat. Pour les années suivantes, on pourrait envisager d'augmenter progressivement le programme 151 pour constituer une « sur-réserve » de précaution.

Enfin, je ne vois pas d'objection à associer les conseils consulaires à la distribution des aides, bien au contraire.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – L'amendement COM-1 rectifié de notre collègue Christophe-André Frassa précise que le fonds d'urgence est destiné à soutenir les Français résidant habituellement hors de France et régulièrement inscrits au registre des Français établis hors de France. Cette précision rédactionnelle constitue une invitation à s'inscrire sur ce registre. Il supprime également du champ du fonds les « émeutes et autres faits analogues ». J'y suis favorable.

L'amendement COM-1 rectifié est adopté.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Outre une modification rédactionnelle, l'amendement COM-4 précise que les aides visées sont accordées sous condition de ressources, plutôt que de laisser cette précision au sein du dernier alinéa relatif au renvoi à un décret en Conseil d'État.

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – L'amendement COM-5 que je vous présente prévoit une consultation des conseils consulaires lors de la procédure d'attribution des aides.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Mon amendement COM-6 supprime l'alinéa relatif à la subrogation de l'État dans les droits des bénéficiaires du fonds contre les éventuels responsables des dommages.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Le dernier amendement COM-7 est un amendement de coordination, qui cherche à alléger la rédaction du dernier alinéa. Le décret en Conseil d'État fixerait les modalités d'application du présent article et préciserait les conditions dans lesquelles sont accordées et calculées les aides, sans mention des conditions de ressources, qui apparaîtraient au deuxième alinéa.

L'amendement COM-7 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – L'amendement COM-3 rectifié présenté par notre collègue Jacky Deromedi vise à ce que les conseils consulaires soient consultés pour avis sur les attributions d'aides sociales aux Français de l'étranger. Il est satisfait par l'amendement COM-5 que je vous ai proposé.

L'amendement COM-3 rectifié n'est pas adopté.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

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 :

TABLEAU DES SORTS

Article 1^{er} <i>Institution d'un fonds d'urgence en faveur des Français de l'étranger exposés à des menaces sanitaires graves ou victimes de catastrophes naturelles ou d'événements politiques majeurs</i>			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FRASSA	COM-1 rect.	Précision rédactionnelle et exclusion des émeutes du champ d'application du fonds	Adopté
M. BASCHER	COM-4	Précision rédactionnelle	Adopté
M. BASCHER	COM-5	Précision prévoyant une consultation des conseils consulaires	Adopté
M. BASCHER	COM-6	Suppression du principe de subrogation de l'État contre les éventuels responsables des dommages	Adopté
M. BASCHER	COM-7	Précision de coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DEROMEDI	COM-3 rect	Précision prévoyant une consultation des conseils consulaires	Non adopté
Article 2 <i>Compensation des conséquences financières par la création d'une taxe additionnelle</i>			

M. Vincent Éblé, président. – Je précise que, suite à un changement d'ordre du jour qui devrait être acté lors de la Conférence des Présidents cet après-midi, cette proposition de loi devrait être examinée en séance non plus la semaine qui vient, mais le 30 juin prochain.

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* »¹.

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 saisie². 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 texte³. 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 initial⁴.

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.

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

² 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.

³ 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.

⁴ 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 finances a arrêté**, lors de sa réunion du 27 mai 2020, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 312 (2019-2020) portant création d'un fonds d'urgence pour les Français de l'étranger.**

Ce périmètre comprend :

- La définition des Français de l'étranger bénéficiaires du fonds d'urgence créé ;
- Le champ des événements entraînant la mobilisation du fonds d'urgence créé ;
- La nature des aides versées ;
- Les modalités de calcul et d'attribution des aides versées, y compris les consultations préalables ;
- La recherche de responsabilité contre les responsables des dommages.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- Mme Laurence HAGUENAUER, directrice des Français à l'étranger et de l'administration consulaire ;
- M. Baptiste PRUDHOMME, conseiller politique et parlementaire.

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 :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-312.html>