



ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

23^{ÈME} SESSION

Octobre 2015

RAPPORT DE LA COMMISSION DES LOIS, DES RÈGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES



Composition de la Commission

Président : M. **PITON** Olivier
Vice-présidente : Mme **RAHAL** Radya

M. BEZARDIN	Alexandre
M. BOUCHER	François
M. CHAOUI	Jean-Daniel
M. DENDENE	Karim
Mme DUBARD	Jeanne
Mme GOUPIL	Michèle
M. LANGLET	Jean-Marie
M. LE GLEUT	Ronan
Mme MAROT	Morgane
Mme POZNANSKI- BENHAMOU	Daphna
Mme SCHOEPPNER	Martine
M. SEINGRY	Georges-Francis
M. SUKHO	Guy
Mme VALLDECABRES	Annik

Table des matières

	Page
Composition de la Commission	2
Introduction du Président	3
Rapport présenté par Daphna POZNANSKI-BENHAMOU sur le recouvrement des créances alimentaires.....	4
Résolutions	5
Création d'un groupe de travail paritaire issu de la commission, à la suite des travaux préparatoires à un rapport présentés par Alexandre BEZARDIN sur les missions et prérogatives des conseillers consulaires et des conseillers AFE	9
Note présentée par Morgane MAROT sur la modernisation des services consulaires	10
Note présentée par Jean-Daniel CHAOUI sur les usurpations d'identité	11
Note présentée par Jean-Daniel CHAOUI sur les Consuls honoraires.....	12
Suivi de la résolution de la commission présentée par Georges-Francis SEINGRY relative au bilan des élections en 2014.....	13
Avis sur le projet d'arrêté relatif au recensement et à la participation des Français établis hors de France à la journée défense et citoyenneté, hors du territoire national	13
Résolution portant sur le délai souhaitable de transmission de l'information aux Commissions avant demande d'avis	14
Travaux prévisionnels de la Commission pour le 1er semestre 2016.....	15

Mot d'introduction du Président de la commission

Au cours de cette 23ème session de l'Assemblée des Français de l'Etranger, la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires s'est efforcée de diriger ses travaux dans deux directions.

D'une part, elle a souhaité remplir tout son rôle d'expert, visant à dresser un bilan de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France et à proposer des pistes d'amélioration substantielles. C'est ainsi qu'elle a étudié puis validé à l'unanimité le principe de la création d'un groupe de travail faisant suite aux travaux sur les missions et prérogatives des conseillers consulaires et AFE, présentés par Alexandre BEZARDIN. C'est ainsi, également, que la Commission a adopté à l'unanimité la note d'étape de Morgane MAROT sur la modernisation du réseau et des services consulaires ainsi que l'évolution de la situation des consuls honoraires présentée Jean-Daniel CHAOUI.

D'autre part, la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires a tenu à marquer l'importance que revêt pour elle le quotidien des Français de l'étranger. Elle a validé à l'unanimité le rapport de Daphna POZNANSKI-BENHAMOU sur le recouvrement des créances alimentaires à l'étranger et en a validé la résolution en quatre points présentés à l'AFE. Elle a enfin unanimement adopté le thème de la note présentée par Jean-Daniel CHAOUI relative au problème des usurpations d'identité concernant nos ressortissants.

Pour l'éclairer dans ses travaux qui regroupent donc un rapport, la création d'un groupe de travail paritaire préalable à un rapport et trois notes, la commission aura auditionné treize personnalités extérieures dont une ancienne ministre et une parlementaire mais également, et c'est important, de nombreux représentants de la société civile.

La commission entend poursuivre sa réflexion en mars 2016 sur de nombreux thèmes déjà étudiés dont elle cherchera à élargir le champ d'investigation et en abordera trois nouveaux.

Olivier Piton

Rapporteur : Daphna POZNANSKI-BENHAMOU

RAPPORT SUR LE RECOUVREMENT DES CREANCES ALIMENTAIRES A L'ETRANGER

Résumé :

La commission des lois, des règlements et des affaires consulaires a adopté à l'unanimité le rapport sur le recouvrement des créances alimentaires à l'étranger.

Un constat s'impose d'emblée : l'éclatement des cellules familiales n'épargne pas les Français résidant hors de France. Selon l'enquête réalisée en 2013 par la Maison des Français de l'Etranger, le taux de divorce des couples expatriés est supérieur de 40% au taux de divorce hexagonal. De nombreux conflits relatifs au partage de l'autorité parentale, à la garde des enfants, à l'exécution des jugements de divorce et au paiement ou au recouvrement des pensions alimentaires surgissent.

Outre les difficultés inhérentes à ces situations, nos compatriotes sont confrontés à des problèmes d'ordre pratique, juridique et financier tels que la détresse financière et psychologique de la personne créancière, souvent en charge d'enfants mineurs, la localisation du débiteur, le coût d'un avocat à l'étranger ou encore les obstacles découlant de la langue, de la distance, des différences de mentalités et de cultures. La commission s'est donc saisie du problème complexe des créances alimentaires à l'étranger.

Liste des personnalités auditionnées

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Sénatrice représentant les Français de l'étranger
Natasha BUTLER, Chef du Bureau du recouvrement des créances alimentaires à l'étranger
Alain SELVA, Adjoint au Chef du Bureau



Assemblée des Français de l'Étranger
23ème session
05-09 octobre 2015

Paris, le 08 octobre 2015

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Résolution : LOI/R.1/15.10

Objet : Une meilleure information des acteurs institutionnels

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Considérant la méconnaissance du Règlement (CE) n° 4/2009 par les acteurs institutionnels chargés de l'appliquer ;

Considérant la position du Ministère de la Justice en la matière, soit que seule la formation et la rédaction d'une circulaire pourraient réduire cet obstacle ;

Considérant la rédaction en 2013 d'une brochure d'information financée par la Commission Européenne à destination du grand public sur le recouvrement des créances alimentaires ;

Demande

- Que la circulaire en cours d'examen au Ministère de la Justice soit rapidement diffusée à tous les acteurs institutionnels ainsi que lors de leurs périodes de formation ;
- Que la brochure d'information financée par la Commission Européenne soit diffusée par le Ministère des Affaires étrangères et du Développement international à tous les acteurs institutionnels pouvant être concernés (ministères, juges, présidents de tribunal de grande instance, huissiers, avocats, greffiers, CAF, SADJAV - Service de l'Accès aux droits et à la Justice et de l'Aide aux Victimes -, postes consulaires, parlementaires et élus des Français de l'étranger).

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

En attente de réponse



Assemblée des Français de l'Étranger
23ème session
05-09 octobre 2015

Paris, le 08 octobre 2015

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Résolution : LOI/R.2/15.10

Objet : Création d'une agence dédiée au recouvrement des créances alimentaires et en son sein, d'un pôle spécialisé pour le recouvrement des créances alimentaires à l'étranger

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la loi sur l'égalité réelle entre femmes et hommes du 4 août 2014 dans ses dispositions relatives à la protection des parents victimes d'impayés alimentaires ;

Considérant la nécessaire amélioration pour les finances publiques de recouvrer plus efficacement auprès des débiteurs de créances alimentaires ;

Demande

- Qu'une structure nationale unique soit créée pour recouvrer les créances alimentaires ;
- Qu'au sein de cette structure, soit créé un pôle dédié pour le recouvrement des créances alimentaires à l'étranger.

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

En attente de réponse



Assemblée des Français de l'Étranger
23ème session
05-09 octobre 2015

Paris, le 08 octobre 2015

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Résolution : LOI/R.3/15.10

Objet : Adoption de mesures renforcées à l'égard des débiteurs de créances alimentaires

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Considérant que seuls 20 à 30% du montant des allocations avancées par l'Etat aux personnes créancières sont recouverts auprès des débiteurs de créances alimentaires,

Considérant que de nombreux Etats étrangers recourent de 50 à 95% auprès des débiteurs de créances alimentaires,

Demande

- Qu'une réflexion soit engagée par le législateur sur des mesures coercitives à l'égard des débiteurs semblables à celles utilisées dans ces pays étrangers (interdit bancaire, retrait de carte bancaire, retrait du permis de conduire, retrait du passeport etc....) ;
- Qu'une réflexion soit engagée par le législateur sur une interprétation plus stricte du délit d'abandon de famille.

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

En attente de réponse



Assemblée des Français de l'Étranger
23ème session
05-09 octobre 2015

Paris, le 08 octobre 2015

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Résolution : LOI/R.4/15.10

Objet : Mise en œuvre des obligations découlant des instruments juridiques internationaux

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Considérant l'attitude insuffisamment diligente des Etats du Maghreb dans la mise en œuvre de leurs obligations découlant de la Convention de New York qu'ils ont signée, et celle de l'Italie dans la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 4/2009

Demande

Que le Ministère des Affaires étrangères et du Développement international intervienne auprès des Etats concernés.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	X
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions	1	

En attente de réponse

Rédacteur : Alexandre BEZARDIN

TRAVAUX PREPARATOIRES A UN RAPPORT SUR LES MISSIONS ET PREROGATIVES DES CONSEILLERS CONSULAIRES ET AFE

CREATION D'UN GROUPE DE TRAVAIL PARITAIRE ISSU DE LA COMMISSION

Résumé :

La commission des lois, des règlements et des affaires consulaires de l'Assemblée des Français de l'étranger a adopté à l'unanimité le principe de la création d'un groupe de travail paritaire qui respecte le principe de proportionnalité des groupes politiques, afin de poursuivre les travaux initiés sur la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France. Ce groupe de travail rédigera un rapport.

En effet, après plusieurs mois d'exercice, les instances représentatives des Français établis hors de France, dont le principe majeur est de participer à la vie démocratique dans les 130 circonscriptions consulaires, qu'il s'agisse du quotidien de nos compatriotes, de la protection et de l'action sociale, de l'emploi, de l'enseignement du français à l'étranger, se doivent de réaliser un nécessaire bilan de la réforme engagée en 2013.

La loi a eu pour ambition de réformer profondément la représentation politique des Français établis hors de France, tant au niveau des attributions conférées aux nouveaux élus de proximité (les conseillers consulaires), qu'à son organisation territoriale, qu'il s'agisse du fonctionnement des conseils consulaires ou des pouvoirs accordés à l'Assemblée des Français de l'Etranger.

Très attentive au désir des élus consulaires de tirer les premiers enseignements d'une loi et d'une pratique qui ont révolutionné la représentation politique des Français établis hors de France, la commission, après une expertise ayant identifiée les principaux aspects saillants de la loi et ayant explorée des pistes de réflexion, a chargé un groupe de travail de proposer à l'AFE de tirer tous les enseignements de la réforme et de fournir des pistes de modifications éventuelles.

Personnalité auditionnée

Hélène CONWAY-MOURET, Ancienne ministre, Sénatrice représentant les Français de l'étranger

Rédactrice : Morgane MAROT

NOTE SUR LA MODERNISATION DU RESEAU ET DES SERVICES CONSULAIRES

Résumé :

Cette note d'étape a été adoptée à l'unanimité par la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires.

Depuis quelques années, l'accélération de la mobilité des Français devrait, par répercussion, continuer d'augmenter proportionnellement l'activité consulaire.

Parallèlement à la forte présence de la France à l'étranger, le réseau consulaire a pour ambition d'offrir des services de qualité aux Français de l'étranger, dans la continuité de ce qui est proposé sur le territoire. Les mêmes objectifs de modernisation et d'optimisation s'appliquent à l'administration des Français de l'étranger et sur le territoire français.

La dématérialisation de certaines démarches, accompagnées de mesures de simplification administrative, facilitent l'accès aux services consulaires et fluidifient la mobilité. Dans ce cadre l'administration a conscience de l'importance de se doter d'outils technologiques performants.

La commission des lois, des règlements et des affaires consulaires s'est orientée vers le suivi des mesures de modernisation et d'amélioration des services consulaires engagées par le gouvernement et l'administration.

Les travaux entamés sur ce thème lors de la session précédente ont permis d'en faire une évaluation succincte sur plusieurs aspects.

La commission entend ici poursuivre ses travaux par un diagnostic de la valise *Itinera* et par un aperçu des évolutions technologiques à court terme.

Personnalités auditionnées

Xavier BRUNETIERE, Directeur de l'Agence Nationale des Titres Sécurisés (ANTS)

Xavier COUSIN, Chef de pôle de titres réglementaires (ANTS)

Rédacteur : Jean-Daniel CHAOUI

NOTE SUR LA SITUATIONS D'USURPATION D'IDENTITE A L'ETRANGER CONCERNANT LES RESSORTISSANTS FRANCAIS

Résumé :

Le thème de cette note a été validé par la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires. Il s'est agi de partir du cas spécifique existant dans un certain nombre de pays pour chercher à élargir la réflexion sur l'usurpation d'identité à l'étranger de façon plus globale. L'usurpation d'identité peut engendrer de véritables drames personnels ou familiaux qui dépassent le cadre du simple délit.

Ainsi, la perte de l'inscription sur le registre des Français de l'étranger entraîne l'impossibilité de pouvoir bénéficier des bourses scolaires pour la famille victime. D'autres conséquences peuvent être plus dramatiques encore. Les victimes peuvent se voir privées de tout ou partie de leur patrimoine ou encore peuvent être déclarées abusivement mariées.

L'autre aspect du drame est la lenteur avec laquelle les cas d'usurpation d'identité se résolvent, ce qui contribue à l'aggravation de la situation des victimes. D'autant que le temps que l'action en justice aille à son terme, victimes et coupables ont souvent tendance à être soumises au même traitement.

La « présomption de culpabilité » à l'égard des victimes dans l'attente d'un jugement est un fait trop récurrent et qui doit être dénoncé.

Personnalités auditionnées

Dalila BOUHEZILA, Présidente de l'association « On a volé mon identité »
Benoit WYART, Secrétaire de l'association

Rédacteur : Jean-Daniel CHAOUI

NOTE SUR LA SITUATION DES CONSULS HONORAIRES ET PROPOSITION D'EVOLUTION DE LEUR STATUT

Résumé :

La réflexion sur ce thème, validée par la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires, s'inscrit dans la démarche actuelle du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international visant à faire le point sur l'évolution du réseau consulaire et notamment le rôle que doivent jouer les consuls honoraires dans la nouvelle configuration en cours d'élaboration.

Tout en réaffirmant l'universalité de leur présence, qui se matérialise par 230 implantations et une large gamme de services, l'heure est à l'adaptation pour les consuls honoraires, afin ajuster l'offre du ministère aux contraintes budgétaires, en premier lieu, et aux besoins locaux, en second lieu. Les consuls honoraires devraient faciliter cette adaptation.

La fermeture de consulats ou leur transformation, les suppressions d'ETP dans l'administration consulaire posent la question du maintien d'un service public, d'une influence et d'un service plus efficace auprès des Français de l'étranger.

Les consuls honoraires pourraient se voir attribuer des responsabilités élargies : instruction des dossiers, remise des actes, responsabilisation sur l'aide sociale et les bourses scolaires, etc. Cette évolution du rôle du consul honoraire impliquerait nécessairement trois obligations :

- Un recrutement plus ciblé et une professionnalisation de la fonction
- Une réévaluation des attributs gratifiants liés à la fonction
- Des moyens de fonctionnement proportionnels à l'importance et aux besoins de la communauté française

Le rôle des consuls honoraires ainsi revisité permettrait d'alléger les tâches de l'administration consulaire, que ce soit le consulat général, le consulat ou la section consulaire.

Personnalités auditionnées

Christophe BOUCHARD, Directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE), ancien Consul général à Miami

Sylvain RIQUIER, Sous-directeur de l'Administration des Français (MAEDI)



Assemblée des Français de l'Étranger
23ème session
05-09 Octobre 2015

Paris, le 8 octobre 2015

COMMISSION DES LOIS, DES RÈGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Avis : LOI/A.1/15.10

Objet : *Projet d'arrêté relatif au recensement et à la participation de Français établis hors de France à la Journée de Défense et Citoyenneté, hors du territoire national.*

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu

Le code du service national, notamment les articles L. 113-2, L. 114-8 et L. 114-13 ainsi que les articles R. 111-12, R. 111-18, R 112-16 et R. 112-17 ;

Considérant

- la demande du directeur des Français de l'étranger et de l'administration consulaire du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international ;
- le projet d'arrêté conjoint du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de la Défense ;
- l'avis positif rendu par sa Commission des Lois, des règlements et des affaires consulaires ;

Formule un avis positif sur la nouvelle rédaction du projet d'arrêté relatif au recensement et à la participation des Français établis hors de France à la journée de Défense et de Citoyenneté, hors du territoire national.

Résultat	Adoption en commission	Adoption en Séance
<u>UNANIMITÉ</u>	X	<i>En cours d'analyse par le bureau de l'AFE</i>
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		



Assemblée des Français de l'Étranger
23ème session
05-09 Octobre 2015

Paris, le 8 octobre 2015

COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

Résolution : LOI / R .5/15.10

Objet : Résolution portant sur le délai souhaitable de transmission de l'information aux commissions avant demande d'avis.

L'Assemblée des Français de l'Étranger,

Considérant

L'article 12 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 du code de l'éducation, "sont considérés comme personnels résidents les fonctionnaires établis dans le pays depuis trois mois au moins à la date d'effet du contrat" ;

Demande

Que la saisine de l'AFE lorsque son avis est sollicité pour avis sur des textes législatifs ou réglementaires soit précédée d'un délai raisonnable pour apprécier les documents afférents.

Résultat	Adoption en commission	Adoption en Séance
<u>UNANIMITÉ</u>	X	
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstentions		

Résolution retirée en séance plénière

**TRAVAUX PREVISIONNELS DE LA COMMISSION
POUR LE 1er SEMESTRE 2016**

- Missions et attributions des consuls honoraires par Jean-Daniel CHAOUI
- Réflexions sur la création de consulats européens par Ronan LE GLEUT
- Déplacements illicites d'enfants par Michèle GOUPIL
- Usurpations d'identité (note élargie) par Jean-Daniel CHAOUI et Jeanne DUBARD
- Modernisation du réseau et des services consulaires (note élargie) par Morgane MAROT
- Fonctions et prérogatives des conseillers consulaires et des conseillers AFE par Alexandre BEZARDIN, Président du groupe de travail