



## ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER



### **RAPPORT DE LA COMMISSION TEMPORAIRE DE LA DECENTRALISATION APPLIQUEE AUX FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE**

ASSEMBLEE  
DES  
FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

\* \* \* \*

**RAPPORT FINAL DE LA COMMISSION TEMPORAIRE  
DE LA DECENTRALISATION APPLIQUEE  
AUX FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE**

**6 mars 2006**

***Rapporteur général : Paul CLAVE***

## SOMMAIRE

Composition de la Commission

Compte-rendu des débats

Débat sur l'opportunité de la réunion de la Commission

Discussion générale

Examen des articles

Proposition de résolution

Proposition de projet de loi résultant des délibérations de la Commission

## COMPOSITION DE LA COMMISSION

Président : M. Olivier DARRASON

Rapporteur général : M. Paul CLAVE

M. ALEMANY Yves	M. GIRAULT Pierre
	M. GRANRY Eric
M. BONIN Roger	Mme HURET Laurence
Mme CAPIEU-BUTZENBACH Isabelle	Mme KERVARREC Elisabeth
M. CARIOT Bernard	M. LANGLET Jean-Marie
Mme CERISIER-BEN GUIGA Monique, Sénatrice	M. LECONTE Jean-Yves
M. CHATEL Rémi	Mme LINDEMANN Françoise
M. COINTAT Christian, Sénateur	M. NAEDER Alain
M. DEL PICCHIA Robert, Sénateur	Mme PONTVIANNE Marie-Hélène
M. DONET Jean	M. PUJOL Jean
Mme FOUQUES-WEISS Nadine	Mme SCHOPPNER Martine
M. FRASSA Christophe	M. VILLEROY DE GALHAU Claude
Mme GARRIAUD-MAYLAM Joëlle, Sénatrice	M. YUNG Richard, Sénateur

## INTRODUCTION

La Commission temporaire de la décentralisation appliquée aux Français établis hors de France s'est réunie le 6 mars 2006 en vue d'achever ses travaux et d'adopter son rapport définitif qui sera présenté à l'assemblée plénière le jeudi 9 mars.

Durant ses trois années, la Commission a procédé à de nombreuses auditions de hauts fonctionnaires du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Ces auditions figurent dans les différents rapports intermédiaires. En outre, votre rapporteur a consulté plusieurs élus régionaux ainsi que des experts en matière juridique et financière. Votre Commission tient à remercier tous ces intervenants qui ont permis à la Commission d'avancer dans son travail de meilleure connaissance des mécanismes administratifs et financiers de la décentralisation.

Votre Commission vous propose d'achever l'édifice institutionnel des Français établis hors de France, concrétisé en dernier lieu par la réforme constitutionnelle de 2003 qui a créé « *les instances représentatives des Français établis hors de France*. » Elle vous propose la création d'une collectivité publique des Français établis hors de France dénommée « *Collectivité d'Outre-Frontière* » : un statut novateur permettant une reconnaissance définitive de la communauté des Français établis hors de France au sein de la Nation, désormais placée au même niveau que les collectivités territoriales de la République.

Le président DARRASON et votre rapporteur se réjouissent de l'esprit studieux qui a animé les membres de Commission, qui a abouti à l'adoption à l'unanimité du présent rapport. La Commission tient à remercier tout particulièrement tous les membres de la Commission qui se sont pleinement investis dans les propositions formulées, notamment le sénateur Christian COINTAT, qui a rédigé le texte de base sur lequel a travaillé la Commission ainsi que les autres sénatrices et sénateurs membres de la Commission, Mme Monique CERISIER BEN-GUIGUA, et M. Richard YUNG qui ont déposé de nombreux amendements que la Commission a adoptés, Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Robert-Denis DEL PICCHIA.

La Commission forme le vœu que ses conclusions soient reprises par les Pouvoirs publics, et qu'elle soit présentée au Parlement par le Gouvernement dans les délais les plus rapprochés.

*Le Président,*  
Olivier DARRASON

*Le Rapporteur général,*  
Paul CLAVE

# **COMPTE-RENDU DES DEBATS**

## **Réunions des 15 décembre 2005 et 6 mars 2006**

La Commission s'est réunie au Sénat le 15 décembre 2005, à 10h et le 6 mars à 10h, sous la présidence de M. Olivier DARRASON.

L'ordre du jour de ces deux réunions était centré sur la discussion de la proposition de projet de loi du Sénateur COINTAT sur la création d'une collectivité d'Outre-frontière.

### **Débat sur l'opportunité de la réunion de la Commission**

Un débat s'instaure, à l'initiative de l'ADFE, sur l'opportunité de cette réunion et sur son objet.

Mme la Sénatrice BEN GUIGA déclare qu'il n'est pas possible de tenir une réunion en ce lieu et à cette heure, les membres de la Commission ne pouvant être présents en raison d'autres obligations. Elle reproche au rapporteur de ne lui avoir envoyé ni la convocation ni le rapport du mois de septembre.

Le rapporteur répond qu'il a été impossible d'obtenir une salle au centre des Conférences internationales le jeudi après-midi et qu'il était reconnaissant au Sénat de lui avoir permis de se réunir le jeudi matin au Palais du Luxembourg. D'autre part, le Secrétaire général a envoyé la convocation accompagnée du texte du projet de proposition de loi et de l'exposé des motifs du Sénateur COINTAT fin novembre et que tous les autres présents étaient bien en possession de ces documents.

Le rapporteur fait d'ailleurs observer qu'il n'a reçu aucune contribution à la suite de la consultation à laquelle il a fait par le Secrétariat général début novembre. Il lui est fait reproche de ne pas avoir tenu compte des remarques de l'ADFE dans son rapport. M. CLAVE répond qu'il a fait lire son projet de rapport à plusieurs membres ADFE de la Commission, en particulier à M. LECONTE. Aucune remarque n'ayant été faite, le rapporteur a conscience d'avoir agi dans le sens du consensus.

L'ADFE demande une suspension de séance.

Le Président DARRASON regrette que le Secrétariat général de l'AFE n'ait pu affecter une personne du Secrétariat pour les travaux de la Commission et qu'aucun fonctionnaire du Département ne soit présent pour un débat aussi important. Le rapporteur déplore de travailler dans ces conditions difficiles.

### **Discussion générale**

A la reprise de la séance, l'ADFE déclare accepter de participer au débat. Le Président DARRASON le remercie de cette décision.

Le Sénateur COINTAT explique les grandes orientations de ce texte et notamment qu'il faut aller plus loin et achever l'édifice en voie d'élaboration depuis les travaux de la Commission de la Réforme.

Il justifie le choix du terme « collectivité » plutôt que celui d'établissement public. La collectivité étant une personne morale de droit public, distincte d'un établissement public

Le Sénateur YUNG fait remarquer que ce texte est plus proche de la déconcentration que de la décentralisation.

Le Sénateur COINTAT répond que la déconcentration est un transfert de compétences au sein d'une même personne morale, en quelque sorte un transfert d'un étage à un autre, alors que la décentralisation c'est le transfert des compétences d'une personne morale vers une autre.

Le Sénateur COINTAT fait remarquer l'importance de réunir sur ce projet deux entités distinctes, l'Assemblée des Français de l'étranger et les comités de gestion consulaire. L'Assemblée ne pouvant tout faire, il peut alors y avoir une déconcentration vers une entité qui est le comité consulaire. Le Sénateur YUNG émet des réserves sur le choix du nom de la Collectivité. Il déclare notamment qu'il y a deux approches possibles : la méthode pragmatique que le Sénateur COINTAT a choisie et une autre, plus philosophique, de s'inscrire dans une démarche de décentralisation qui soit un acte de rupture. Nous pensons qu'il faut mettre en avant des idées nouvelles car nous considérons que dans le texte qui est présenté, il n'y a pas de changement radical. Par exemple, sur la question des compétences, si l'on veut que la collectivité se saisisse de toutes les compétences citées, il faudra lui en donner les moyens. L'autonomie financière doit être plus grande.

Le Sénateur DEL PICCHIA répond que chaque fois qu'on a voulu des réformes brutales, cela n'a pas marché et que si l'on va trop loin, nous n'aurons rien.

M. DARRASON dit que si nous avons notre budget, nous pourrions élire notre président. Le Sénateur COINTAT répond que le budget existe puisqu'il sera voté par l'Assemblée.

Un intervenant dit qu'il reste sceptique sur les comités consulaires : aussi longtemps qu'ils n'ont pas fait leur preuve, je reste assez pessimiste.

Le Sénateur BEN GUIGA se déclare également gênée par l'absence d'explication sur la responsabilité des élus. Le Sénateur COINTAT signale que la réponse se trouve dans la loi.

M. LECONTE, à son tour, estime que nous n'avons pas le même sentiment et la même approche sur le terrain que celle de l'AFE.

Il ne faut pas construire une entité qui ne réponde pas aux attentes de nos compatriotes.

M. DARRASON répond que l'AFE n'est que l'émanation des élus du terrain.

Une longue discussion intervient sur la place de l'action culturelle dans les compétences de la nouvelle collectivité. Le Sénateur DUVERNOIS déclare que l'action culturelle doit relever du domaine des attributions régaliennes de l'Etat, position partagée par plusieurs commissaires.

M. DUVERNOIS dit que les élus, les citoyens, les organismes, n'ont pas encore saisis la réelle implication de la LOLF dans la nouvelle gestion.

Le Sénateur COINTAT reprend l'exposé des motifs en détail et explique toutes les raisons qui ont amené ce choix rédactionnel.

La Commission décide de passer à l'examen du texte, article par article.

## **EXAMEN DES ARTICLES**

On trouvera dans cette section le texte de chaque article suivi d'un commentaire en fonction des débats en Commission.

**La numérotation des articles figurant ci-après est celle du texte définitif. Vous trouverez le texte de chaque article dans la dernière partie du présent rapport.**

**Pour une meilleure compréhension du sens de chaque article, nous avons conservé les commentaires faits le 15 décembre 2005, auxquels nous avons rajouté ceux du 6 mars 2006.**

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

#### **Commentaires du 15.12.05**

Le groupe ADFE fait une réserve sur la dénomination de la nouvelle collectivité. Le Sénateur YUNG indique néanmoins qu'à ce stade, pour avancer dans la discussion, il souhaitait laisser à un débat futur cette question de dénomination.

A l'initiative du groupe ADFE, un amendement est adopté introduisant l'idée selon laquelle la nouvelle collectivité s'administre librement, terminologie reprise du code général des collectivités territoriales.

#### **Commentaires du 06.03.06**

Après examen d'une note de M. SECHE présentée par Madame le Sénateur CERISIER BEN GUIGA, le sénateur COINTAT propose que la référence générale de la collectivité soit : « Collectivité publique des Français établis hors de France » et que sa dénomination soit : « Collectivité d'Outre-frontière »

### **Article 2**

#### **Commentaire du 15.12.05**

Un débat s'instaure sur l'utilité de se référer aux Français inscrits au registre des Français établis hors de France. La Commission décide de maintenir le texte sans changement.

#### **Commentaires du 06.03.06**

Sur proposition de Mme le sénateur CERISIER BEN GUIGA et d'autres participants et à la suite d'un large débat, il est décidé de définir les Français composant la collectivité comme ceux inscrits au registre des Français établis hors de France ou sur la liste électorale consulaire.

### **Article 3**

#### **Commentaire du 15.12.05**



Le groupe ADFE demande que la dernière phrase soit placée en tête. A la suite d'une discussion commune, cette proposition est adoptée, sauf M. GRANRY qui émet des réserves. Cette dernière phrase qui était ainsi rédigée : « Elle a pour mission d'assurer la solidarité entre la France et ses ressortissants expatriés et de renforcer les liens d'appartenance à la Nation des communautés françaises résidant à l'étranger est remplacée par une phrase plus concise ainsi rédigée : « La collectivité d'Outre-frontière a pour mission d'assurer la solidarité entre les Français établis hors de France et la Nation. »

Le Sénateur DUVERNOIS et le groupe ADFE font observer qu'il n'est pas question que la collectivité nouvelle se substitue à la DGCID et assume la compétence de l'ensemble de l'action culturelle de la France à l'étranger. A la suite de ces observations, un long débat s'instaure et la Commission décide de remplacer l'expression « elle contribue ... au développement de la culture française hors de France » par une nouvelle phrase : « Elle participe à l'action culturelle » pour bien limiter la compétence de la nouvelle collectivité dans ce domaine. Il s'agit d'une participation facultative et libre. La nouvelle rédaction a pour objet de ne pas exclure la possibilité pour la nouvelle collectivité de participer à des actions engagées par l'Etat ou par d'autres partenaires à l'étranger.

#### **Commentaire du 06.03.06**

Il est décidé d'ajouter que l'action culturelle concernée est l'action culturelle extérieure de la France

### **Article 4**

#### **Commentaires des 15.12.05 et 06.03.06**

Pas d'observations.

### **Article 5**

#### **Commentaires du 15.12.05**

A la suite de réserves exprimées par l'ADFE et le Sénateur DUVERNOIS, un débat s'instaure pour préciser quelles sont les autorités qui administreront la collectivité. Le rôle de présidence du Ministre des Affaires étrangères doit être distingué du rôle de l'Assemblée, des comités consulaires et des chefs de poste consulaire. Le rôle du Ministre est essentiellement perçu comme une présidence d'honneur permettant de relier plus étroitement la collectivité nouvelle au Ministère des Affaires étrangères. Le Sénateur COINTAT rappelle que le ministre conservera essentiellement des prérogatives budgétaires, notamment au cas où l'Assemblée n'aurait pas adopté le budget en temps utile. Le véritable exécutif sera le représentant du Ministre auprès de l'Assemblée.

#### **Commentaires du 06.03.06**

Pas d'observations.

## Article 6

### Commentaires du 15.12.06

M. LECONTE demande que soit mentionnée dans cet article la compétence de l'Assemblée pour voter le budget de la collectivité et arrêter les comptes. Le Sénateur COINTAT fait remarquer que ce point est traité dans un article ultérieur, l'article 21 mais ne voit aucun inconvénient à ce que cette question soit répétée à l'article 6. La Commission adopte la phrase suivante : « Elle arrête le budget et les comptes de la collectivité. »

Mme CERISIER BEN GUIGA souhaite que la collectivité donne un avis au Gouvernement sur la mission action extérieure de la France dans la loi de finances. Elle ajoute que l'Etat pourrait établir avec la collectivité un plan de développement sur six ans. La Commission accepte cette approche.

A l'initiative de Mme CERISIER BEN GUIGA, la Commission accepte l'idée d'un contrat de plan pluriannuel de six ans, conclu entre l'Etat et la collectivité. La Commission renvoie le détail de la rédaction au rapporteur qui propose la rédaction suivante qui se réfère au droit en vigueur pour les régions, la détermination de la durée du contrat relevant du domaine réglementaire : « L'Etat conclut avec la collectivité d'Outre-frontière un contrat de plan pluriannuel. Les articles 11 à 13 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification relatifs aux contrats de plan sont applicables à la collectivité d'Outre-frontière. Le représentant du Ministre des Affaires étrangères auprès de ladite collectivité est substitué au représentant de l'Etat dans la région ».

### Commentaires du 06.03.06

A la demande de Mme la sénatrice CERISIER BEN GUIGA, il est notamment ajouté que l'Assemblée remet chaque année au Parlement un rapport sur les conditions d'utilisation des crédits de l'Etat destinés aux actions en faveur des français établis hors de France.

## Article 7

### Commentaires du 15.12.05

Plusieurs intervenants font remarquer que par cohérence avec les dispositions des articles 1<sup>er</sup> et 5, il convient de supprimer la notion de délégation du ministre des affaires étrangères pour exercer les attributions du président de l'Assemblée. Le collègue exercera ces attributions en vertu de ses compétences propres, sans délégation ministérielle.

### Commentaires du 06.03.06

Pas d'observations.

## Article 8

### Commentaires du 15.12.05

A l'initiative de Mme la sénatrice CERISIER BEN GUIGA et de M. LECONTE, il est précisé que le comité consulaire « est l'instance représentative locale des Français établis hors de France ».

### **Commentaires du 06.03.06**

Pas d'observations.

## **Article 9**

### **Commentaires du 15.12.05**

A l'initiative de l'ADFE, le 2e alinéa est modifié comme suit : « Conformément aux orientations du contrat de plan et aux normes d'harmonisation fixées par l'Assemblée, le comité consulaire prend des décisions en matière d'action et de protection sociale, médicales et sanitaires, d'emploi et de formation professionnelle et d'éducation.

« Il coordonne les actions menées dans chaque circonscription consulaire. »

Ainsi est introduite la notion de «contrat de plan », mais les comités consulaires ne seront tenus de se référer qu'aux «orientations » de ce contrat. Il appartiendra à l'Assemblée de fixer des critères concrets d'application du contrat, de façon à harmoniser les décisions des comités dans le monde.

### **Commentaires du 06.03.06**

Pas d'observations.

## **Article 10**

### **Commentaires du 15.12.05**

Mme la sénatrice CERISIER BEN GUIGA insiste pour que l'attribution des bourses, aides, allocutions et subventions qui seraient attribuées par les comités consulaires soient soumis au contrôle de l'Assemblée des Français de l'étranger, en vue d'éviter des attributions à caractère partisan. En conséquence, un amendement est adopté pour obliger les comités consulaires à observer les normes d'harmonisation fixées par l'Assemblée.

En ce qui concerne les subventions aux associations et sociétés de bienfaisance :

- comme précédemment, à la demande de M. le Sénateur DUVERNOIS, les termes « associations et sociétés de bienfaisance » sont remplacés par les termes plus génériques « organismes » qui permet de viser tous les groupements concernés, indépendamment de leur statut juridique ;
- on a ajouté la précision selon laquelle les organismes en cause doivent être « Français ».
- à la demande de Mme la sénatrice CERISIER BEN GUIGA, il est également précisé que les subventions aux organismes français leur sont versés, outre conformément aux normes d'harmonisation de l'Assemblée, à ceux qui ont reçu l'approbation par l'Assemblée, ce qui assure un contrôle de l'Assemblée et permet de respecter le principe de non-discrimination dans l'attribution des subventions.

### **Commentaires du 06.03.06**

Sur proposition de Mme PONTVIANNE et d'autres intervenants, il est procédé à quelques aménagements rédactionnels.

## Articles 11 à 16

### Commentaire du 15.12.05

Le sénateur COINTAT indique qu'il était initialement favorable à l'élection au suffrage universel direct et qu'il n'avait opté, dans le texte initial du projet, pour une élection par l'Assemblée qu'en raison de l'extrême difficulté de mise en place d'un système électoral adapté. Mais, réflexion faite, les amendements qu'il propose ont tenté de prendre en compte l'ensemble des difficultés de droit et d'organisation qui se posent.

Compte tenu du peu de temps restant pour conclure la réunion, la Commission décide de voter sur le principe de l'élection des comités consulaires au suffrage universel direct, et non par l'Assemblée des Français de l'étranger. La Commission adopte ce principe à l'unanimité. Il est décidé d'examiner dans la prochaine réunion le détail de l'amendement du Sénateur COINTAT.

A l'initiative de Mme PONTVIANNE, la question de la modulation du nombre de membres des comités en fonction d'un critère démographique, est posée. La Commission décide d'adopter une modulation, le sénateur COINTAT suggérant que deux chiffres soient retenus. La Commission retient cette idée. Votre rapporteur vous propose de retenir cinq membres pour les comités consulaires ou comités de groupements consulaires ayant moins de 2500 inscrits au registre des Français établis hors de France et de sept au-delà.

Il serait procédé à une augmentation d'une unité, dans les Pays où le nombre de membres élus serait un nombre pair.

### Commentaires du 06.03.06

Quelques aménagements rédactionnels sont apportés.

## Article 17

### Commentaires du 06.03.06

A la demande de Mme CERISIER BEN GUIGA est ajouté le principe de la parité homme-femme pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger.

## Articles 18 à 21

### Commentaires du 06.03.06

Pas d'observations.

## Article 22

### Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06

Pas d'observations.

## Article 23

### Commentaires du 15.12.05

La Commission décide d'introduire ici la faculté de l'Assemblée d'établir son règlement intérieur qui figurait, dans le texte initial, à l'art. 16.

### Commentaires du 06.03.06

Pas d'observations.

## Article 24

### Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06

Pas d'observations.

## Article 25

### Commentaires du 15.12.05

Ancien article 15 renuméroté, le texte étant sans changement.

### Commentaires du 06.03.06

A la demande de M. Leconte, les termes de « du chef de poste consulaire » sont remplacés par « de leur président » et la consultation préalable des conseillers est introduite pour les dates de convocation des comités consulaires.

## Article 26

### Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06

Pas d'observations.

## Article 27

### Commentaires du 15.12.05

L'ADFE estime que l'absence d'affectation d'impôts à l'AFE porte atteinte au principe de responsabilité des élus. Mme la sénatrice CERISIER BEN GUIGA suggère une telle affectation, soit d'une partie des droits sur les passeports, soit d'une autre ressource.

Le sénateur DEL PICCHIA souligne la difficulté d'obtenir une telle affectation quel que soit la couleur politique du Gouvernement en place.

Le sénateur COINTAT expliquant qu'il n'est pas possible d'instituer une telle affectation dans le projet, compte tenu des dispositions procédurales prévues par la loi organique relative aux lois de finances, le Président DARRASON suggère une étude sur ce point. Il insiste sur

l'opportunité de prévoir que les ressources de la collectivité nouvelle pourront comporter des impôts, l'absence de cette mention pouvant poser problème. La Commission accepte de retenir la mention succincte d'une possibilité d'affectation d'impôts et taxes. Le Sénateur COINTAT suggère la rédaction suivante qui est retenue : « *le produit des impôts et taxes affectés à la collectivité.* »

### **Commentaires du 06.03.06**

A la demande de Mme la sénatrice CERISIER BEN GUIGA adaptée par le sénateur COINTAT, le principe d'une dotation forfaitaire calculée au prorata du nombre de Français composant la collectivité publique est introduit dans cet article.

## **Article 28**

### **Commentaires du 15.12.05**

Plusieurs intervenants, dont M. LECONTE, demandent que soient expressément mentionnés dans les dépenses obligatoires de l'AFE les « frais liés au fonctionnement des comités », cette expression incluant notamment les frais de déplacement éventuels. La Commission retient cette proposition.

### **Commentaires du 06.03.06**

Des corrections rédactionnelles sont apportées à cet article.

## **Article 29**

### **Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

## **Article 30**

### **Commentaires du 15.12.05**

M. LECONTE s'interroge sur le calendrier qui s'imposera à l'Assemblée. Il souhaite que les conseillers soient avertis suffisamment à l'avance de la date de convocation de la session et des documents budgétaires pour que les votes puissent intervenir en connaissance de cause.

Le sénateur COINTAT répond que le texte prévoit, comme c'est le cas pour les collectivités territoriales, une durée minimale entre la convocation de l'Assemblée et la délibération budgétaire. Cette durée est une garantie. Mais il est évident que, puisqu'il ne s'agit que d'un délai a minima, les conseillers seront avertis bien plus tôt. Pour répondre aux inquiétudes de M. LECONTE, il est indiqué que l'Assemblée siège et non plus est convoquée, en session ordinaire, au moins huit jours avant le 1er avril et non seulement huit jours avant cette date.

### **Commentaires du 06.03.06**

Pas d'observations.

## **Article 31**

**Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

## **Article 32**

**Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

## **Article 33**

**Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

## **Article 34**

**Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

## **Article 35**

**Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

## **Article 36**

**Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

## **Article 37**

**Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

## **Article 38**

**Commentaires du 15.12.05**

Le sénateur COINTAT propose un article additionnel relatif à la présence de candidats inéligibles sur une déclaration. Il propose de reprendre sur ce point une disposition du droit

électoral commun (art. L 361 du code électoral relatif à l'élection des conseils régionaux) selon lequel « La contestation par le Conseil d'Etat de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. Le Conseil d'Etat proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste. »

Plusieurs intervenants s'interrogent sur la place de cette disposition dans ce texte. Le sénateur COINTAT explique qu'ayant constaté une lacune dans nos textes électoraux, qui n'a pu être comblée lors du vote des lois précédentes de 2004 sur l'Assemblée et 2005 sur la fusion des listes, il convenait de combler cette lacune. Il a eu également l'idée de ce texte en étudiant le régime électoral des futurs comités consulaires, la question de l'inéligibilité d'un candidat à un comité sur la liste électorale commune candidats à l'Assemblée et aux Comités consulaires devant être tranchée pour éviter des annulations d'élections ou des élections partielles répétitives. Le Sénateur COINTAT est disposé à ce que cet article figure en fin de texte, dans les dispositions diverses. Il convient de se reporter, sur ce point, à l'article 28 bis ci-après.

#### **Commentaires du 06.03.06**

Pas d'observations.

### **Article 39**

#### **Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

### **Article 40**

#### **Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

### **Article 41**

#### **Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

### **Article 42**

#### **Commentaires du 15.12.05**

Cet article qui offre à l'Assemblée des Français de l'étranger les moyens d'une plus grande communication dans les médias fait l'objet d'une forte réserve de Mme CERISIER BEN GUIGA qui en demande la suppression. Plusieurs commissaires manifestent leur étonnement, dont le Sénateur DEL PICCHIA. Il souligne que cet article permet à l'Assemblée de passer convention avec RFI pour se faire connaître. Le supprimer serait donc se priver de moyens d'action et de communication utiles.

#### **Commentaires du 06.03.06**



A la demande de Mme le sénateur CERISIER BEN GUIGA, l'alinéa relatif à RFI est réaménagé.

### **Article 43**

#### **Commentaires du 06.03.06**

Un article nouveau 43 est ajouté dans le même sens au sujet de la chaîne Public Sénat

### **Article 44**

#### **Commentaires du 15.12.05 et du 06.03.06**

Pas d'observations.

## PROPOSITION DE RESOLUTION

La Commission, après délibération, a adopté à l'unanimité la proposition ci-après qu'elle soumet à l'approbation de l'assemblée plénière :

### **L'Assemblée des Français de l'étranger,**

**Considérant** que les Français de l'étranger forment une collectivité de fait dont la Constitution de la République affirme la réalité dans ses articles 24 et 39 ; que cette collectivité est composée d'une population, les Français établis hors de France ; que les articles 24 et 39 de la Constitution «associent » toujours cette collectivité aux collectivités territoriales de la République ; que cette collectivité n'a pas de territoire au sens des collectivités territoriales, mais a déjà des territoires électoraux tracés par la carte électorale établie par la loi ; que cette collectivité a déjà des parlementaires, les sénateurs représentant les Français établis de la France ; que cette collectivité a déjà ses élus au suffrage universel, assimilables aux élus locaux, et constituant une assemblée représentative, les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ; que cette collectivité a un budget de fait sinon de droit, composé notamment des dotations du budget de l'Etat destinées aux Français établis hors de France ; que cette collectivité peut déjà traiter de tous les sujets les concernant ; que cette collectivité dispose d'instances de représentation locale que sont les comités consulaires ; que cette collectivité dispose d'un réseau scolaire original apprécié dans le monde ; qu'elle dispose également d'un régime de protection sociale spécifique et d'un système d'aide sociale particulier ; qu'elle dispose enfin d'un créneau dans les médias ;

**Considérant** que la création d'une collectivité de droit s'impose par souci du respect de la citoyenneté et de l'égalité de nos compatriotes expatriés ; que cette création s'impose également pour développer le sentiment d'appartenance nationale et renforcer les liens de solidarité entre les citoyens français à l'étranger ; que cette collectivité permettra une réelle prise en compte des droits et intérêts légitimes de nos compatriotes expatriés ; que cette collectivité favorisera une politique de proximité, de sorte que les décisions soient prises au plus près des citoyens qu'elles concernent et des élus qui connaissent leurs problèmes, sur le terrain ; que dans le cadre de la décentralisation générale de l'Etat elle favorisera la déconcentration nécessaire des décisions ; que la création de cette collectivité s'impose pour que nos compatriotes expatriés bénéficient de la richesse de la démocratie ; que les Français établis hors de France ont besoin de cette collectivité pour mieux servir la France au-delà de ses frontières, dans un esprit de dialogue et de concertation permanents avec les Pouvoirs publics et l'administration ;

**Considérant** que cette réforme sera un gage de dynamisme et de novation des institutions des Français établis hors de France et une chance supplémentaire de réussite pour notre pays confronté à la mondialisation et à la construction d'une Europe nouvelle ;

1. **Adopte le projet** de création d'une collectivité publique des Français établis hors de France dénommée « Collectivité d'Outre-frontière » ci-annexé.

2. **Invite le Gouvernement** à déposer un projet de loi reprenant les termes de ce projet et à le présenter au Parlement dans les délais les plus rapprochés.

**= = Adoptée l'unanimité**

**Proposition**  
**en vue d'un projet de loi**  
**instituant une**  
**collectivité publique d'Outre-frontière**

## **Proposition en vue d'un projet de loi instituant une collectivité publique d'Outre-frontière**

---

### **EXPOSE DES MOTIFS**

Mesdames, Messieurs,

De nombreuses avancées ont été obtenues en faveur de nos compatriotes expatriés, qui contribuent au rayonnement de la culture et de l'économie françaises à l'étranger. Vous y avez vous-mêmes puissamment aidé à l'occasion des dernières réformes réalisées depuis trois ans par la voie législative, en acceptant un changement de la carte électorale et du « visage » de leur assemblée représentative, l'Assemblée des Français de l'étranger.

Vous avez adopté notamment le vote électronique pour son élection en 2003, les Français de l'étranger se trouvant ainsi propulsés à la pointe du progrès technique dans le domaine électoral. Vous avez assuré les bases juridiques et politiques de la politique d'aide sociale et de formation professionnelle qui les concernent. Vous avez changé la dénomination et la composition de leur Assemblée représentative pour qu'elle devienne davantage une assemblée d'élus, les personnalités qualifiées dont vous avez autorisé le maintien perdant tout droit de vote dans les travaux de l'assemblée. Vous avez redessiné sa carte électorale dans un sens plus conforme à l'équité.

Vous avez voté la loi du 9 août 2004, dont le Président de la République et le Premier ministre ont souhaité l'adoption au cœur même d'une session extraordinaire particulièrement chargée, montrant ainsi l'intérêt personnel qu'ils portaient à la communauté des Français de l'étranger.

Lors des travaux préparatoires de cette loi, les députés et les sénateurs qui sont intervenus au cours des débats ont insisté sur la nécessité d'aller plus loin. Un changement de nom ne suffit pas. Une réflexion sur les moyens d'action des élus des Français de l'étranger s'imposait. Tous en sont convenus sur les bancs des deux hémicycles avec l'assentiment du gouvernement.

L'Assemblée des Français de l'étranger a elle-même progressé dans un examen détaillé de son rôle au sein de sa commission temporaire de la décentralisation.

Il convient, désormais, de franchir une étape supplémentaire, par la mise en place d'une authentique collectivité publique des Français de l'étranger. Nos compatriotes expatriés ne verront pas leurs droits et leur mission complètement reconnus, ils ne pourront pas agir avec un maximum d'efficacité, tant qu'une véritable communauté de destin n'aura pas été consacrée par nos lois.

Il est donc proposé d'aborder cette nouvelle dimension en donnant à la communauté des Français établis hors de France une existence tangible par la création d'une « collectivité

publique d'Outre-frontière ». L'expression « outre-frontière » rappelle « outre-mer », au singulier bien qu'il y ait plusieurs mers, plusieurs frontières, le singulier rappelle en effet cette unité de la communauté des Français de l'étranger, cette solidarité unique et exemplaire que nos lois doivent encourager.

Cette collectivité nouvelle, *sui generis*, qu'il est proposé de bâtir, sera forcément originale. Si la plupart des grandes constructions juridiques ont un passé, il n'est pas interdit d'en inventer de nouvelles pour mieux servir le peuple français et l'intérêt général. Une telle approche est également de nature à offrir un modèle à d'autres pays d'Europe qui, suivant l'exemple de la France, ont entrepris, bien après elle, un processus analogue, particulièrement en Italie et en Espagne.

Le droit français offre un cadre juridique propice : la personnalité morale de droit public, plus large et plus flexible que le statut d'établissement public, qui laissera une grande souplesse d'adaptation et permettra le plein exercice par l'administration et le Gouvernement de leurs fonctions régaliennes à l'étranger.

## I - UNE COMMUNAUTE DE DROIT ET DE FAIT

Si la Constitution permet de créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales, c'est à la condition qu'elles disposent d'un territoire et d'un peuple.

Certes, la nouvelle collectivité dont la création vous est proposée bénéficiera d'une assise territoriale en France, son siège, à Paris, au ministère des affaires étrangères. Mais elle ne disposera pas, par essence, d'un peuple résidant sur le territoire français. L'un des éléments de la catégorie constitutionnelle des collectivités territoriales manquera donc en fait.

Cette contrainte constitutionnelle explique pourquoi il est apparu préférable d'instituer non pas un établissement public, stricto sensu, mais une personne morale de droit public construite, cependant, par analogie avec le modèle des établissements publics régionaux, créés par la loi initiale n° 72-619 du 5 juillet 1972.

Il s'agira donc d'une collectivité publique *sui generis* :

- **une collectivité composée d'un peuple** : les Français établis hors de France, catégorie constitutionnelle, consacrée deux fois par les articles 24 et 39 de la Constitution comme ayant une existence propre, originale, particulière ;
- **une communauté de droit et de fait**, que la Constitution « accole » toujours aux collectivités territoriales de la République (articles précités) ;
- **une communauté** qui n'a pas de « territoire » au sens des collectivités territoriales, mais **qui a déjà des « territoires électoraux »** tracés par la carte électorale de l'Assemblée des Français de l'étranger établie par la loi du 9 août 2004;
- **une collectivité qui a déjà des parlementaires** : les sénateurs représentant les Français établis hors de France, cette communauté n'étant représentée qu'au Sénat en vertu de l'article 24 de la Constitution ;

- **une collectivité qui a ses élus au suffrage universel, assimilables aux élus locaux, constituant une assemblée représentative** : les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger dont il faut rappeler qu'ils ont le pouvoir de présenter des candidats à la Présidence de la République, au même titre que les élus locaux de métropole et d'outre-mer, et qui, pour ce faire, sont considérés avec les sénateurs représentant les Français établis hors de France comme élus d'un département spécifique<sup>1</sup>. Ces conseillers exercent le même travail d'intercesseurs ou de médiateurs que les élus territoriaux entre les administrations et les administrés. Ils ont, par ailleurs, été assimilés par la loi aux élus locaux de France sur plusieurs points (formation des élus, indemnisation au titre des accidents, protection de la carrière des candidats et des élus fonctionnaires, etc.)<sup>2</sup>

- **Une collectivité qui a un budget de fait sinon de droit** : les dotations du budget de l'Etat destinées à l'Assemblée des Français de l'étranger, aux comités consulaires, aux associations de Français de l'étranger, au réseau scolaire et aux bourses, à l'aide sociale, à la formation professionnelle, à l'action culturelle etc. L'Assemblée des Français de l'étranger et les comités consulaires interviennent de plus en plus, à titre consultatif, dans les choix et répartitions auxquels procède l'administration dans ces domaines. L'Assemblée est déjà consultée chaque année sur les crédits qui lui sont affectés et sur l'emploi qui en a été fait;

- **une collectivité dont l'Assemblée représentative peut déjà traiter de tous les sujets concernant les Français de l'étranger**: L'Assemblée a des compétences consultatives dans les domaines les plus divers : nationalité, service national, droits civiques et politiques, sécurité des biens et des personnes, protection et aide sociale, enseignement, formation, culture, commerce extérieur, fiscalité, économie, finances, affaires européennes, etc. Il s'agit d'un système de consultation original car l'Assemblée ayant émis des avis, des résolutions, des vœux ou des motions reçoit systématiquement une réponse de l'administration exposant les raisons qu'elle a de donner ou non satisfaction, l'état de la réglementation, etc.

- **une communauté qui dispose d'instances de représentation locale, que sont les comités consulaires** : L'article 4 de la loi constitutionnelle n° 2003-876 du 28 mars 2003 a donné naissance à une catégorie constitutionnelle inédite : celle des *instances représentatives des Français établis hors de France*. Cette réforme, résultant d'un amendement du sénateur Christian Cointat, avait pour but de donner à l'Assemblée des Français de l'étranger et aux comités consulaires une consécration constitutionnelle et une capacité juridique nouvelle. Ces comités, dont les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger sont membres de droit, délibèrent de questions très concrètes ayant une incidence directe sur la vie quotidienne de nos compatriotes expatriés : bourses scolaires, protection et aide sociale, formation professionnelle, apprentissage et emploi ;

- **une communauté qui dispose d'un réseau scolaire original**, apprécié dans le monde : les moyens étant regroupés dans un établissement public, l'Agence pour l'Enseignement français à l'étranger. L'Agence a l'obligation légale de rendre compte de ses activités chaque année à l'Assemblée des Français de l'étranger, celle-ci étant par ailleurs représentée dans le conseil d'administration de l'Agence. L'Agence, les sénateurs représentant les Français établis hors de France, et les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger entretiennent par ailleurs

---

<sup>1</sup> Cf. Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, art. 3, § I, 2° et 3° alinéas.

<sup>2</sup> Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger, art. 1<sup>er</sup> quater, 1<sup>er</sup> quinquies ; Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, art. 7 ;

un dialogue permanent sur les dossiers de bourses, d'investissements immobiliers et de personnels qui leur sont soumis ;

- **une communauté qui dispose d'un régime de protection sociale spécifique**, régi par la Caisse des Français de l'étranger de Rubelles, présidée par le sénateur Jean-Pierre Cantegrit. Cette caisse - qui est l'une des rares caisses de sécurité sociale à ne pas avoir de déficit - est étroitement liée à l'Assemblée des Français de l'étranger qui élit la plupart des membres de son conseil d'administration ;

- **une communauté qui bénéficie d'un système spécifique d'aide sociale** : des allocations de solidarité en faveur des plus modestes et des handicapés ;

- **une communauté qui dispose d'un créneau dans les médias même s'il est encore loin d'être satisfaisant**, la loi prévoyant l'existence, dans les programmes de Radio-France-Internationale, d'émissions destinées aux Français de l'étranger.

## II – POURQUOI UNE COLLECTIVITE PUBLIQUE ?

La collectivité publique dont il est proposé de formaliser la création a déjà tous les attributs d'une véritable «collectivité locale » : une population bien identifiée, des élus nationaux et locaux, un territoire électoral, une organisation et une mission au sein de la République.

**Pourquoi donner à cette collectivité de fait une reconnaissance de droit avec une assise administrative particulière ?**

**D'abord par souci du respect de la citoyenneté** de nos compatriotes expatriés. L'expérience, l'histoire, démontrent que lorsqu'un peuple ne bénéficie pas d'une telle assise, il n'est pas ou peu entendu. Le renvoi de toutes les décisions et réflexions à des administrations - dont les fonctionnaires sont certes méritants et mettent tout leur cœur dans leur mission mais ne sont pas élus - démobilise le citoyen qui se découvre un citoyen passif, subissant les décisions, sans participer à leur élaboration, en ayant conscience de ne pouvoir influencer sur le cours des choses. Il convient de faire progresser la citoyenneté par l'implication concrète de nos compatriotes à l'étranger dans les décisions et procédures qui les concernent.

**Ensuite par souci d'égalité** pour que tout Français - toutes choses égales par ailleurs évidemment - quel que soit son lieu de résidence en France ou hors de France, soit traité de la même manière par l'Etat avec les mêmes droits et devoirs. Aucune discrimination de quelque nature que ce soit ne peut être acceptable dans la République.

**Une collectivité c'est aussi un plus pour développer le sentiment d'appartenance nationale** : une collectivité renforce les liens de solidarité entre les citoyens. Elle crée une image commune et développe un sentiment d'appartenance. La France a toujours exporté ses valeurs. Ce rayonnement suppose des structures solidaires, visibles, qu'une administration ne peut porter à elle seule. L'importance du tissu associatif français à l'étranger dont le rôle exemplaire mérite d'être souligné n'exclue nullement - bien au contraire - des institutions publiques telles que l'Assemblée des Français de l'étranger et les comités consulaires qui permettent de coordonner et de rassembler les énergies dispersées, de mieux répartir les efforts humains et financiers. Il faut qu'une Institution démocratique visible fasse vivre au-delà de nos frontières les racines de notre Nation. Les instances représentatives des Français

établis hors de France ont ainsi également pour mission de rappeler à nos compatriotes leur pays, sa grandeur, son humanisme, sa volonté, sa capacité d'action et de transformation du monde.

**Une collectivité, c'est l'assurance de voir pris en compte les droits, les intérêts légitimes du citoyen :** les élus sont les médiateurs naturels de la population qu'ils représentent. Ils portent les préoccupations du concret, du quotidien, de l'expérience. Ils « aigüillonnent » quelque peu l'administration pour qu'elle préfère la simplification des démarches à la multiplication des procédures, pour qu'elle pratique la transparence et l'accueil plutôt que le repli administratif ou le retranchement derrière des normes rigides qui donne parfois au citoyen l'impression d'une sévérité abusive et d'un manque d'humanité. Une collectivité dont les élus sont les moteurs est un facteur de qualité tant pour les administrés dont les droits sont protégés et reconnus que pour l'Etat qui est ainsi plus efficace.

**Une collectivité s'impose également pour que la décision soit prise au plus près, sur le terrain.** Les citoyens de métropole ont les communes, les départements, les régions, qui leur permettent de voir leurs élus, de les rencontrer, de leur présenter leurs requêtes, des élus médiateurs, intercesseurs, qui recherchent l'équité, le bon sens, la rapidité de décisions, l'efficacité, qui résistent aux tentatives d'enterrer un dossier. Les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger et des comités consulaires remplissent déjà cette mission avec un grand dévouement. Mais ils rencontrent un handicap institutionnel puissant : leurs instances représentatives ne sont pas pleinement reconnues, dans le cadre d'une collectivité bien identifiée. Le caractère indispensable de ces institutions de terrain n'existe pas encore complètement à l'étranger. Il y a certes les comités consulaires mais leur composition n'a pas actuellement la représentativité d'une instance élue et ils ont des compétences très sectorielles, aucune compétence générale, pour favoriser le dialogue « administration - élus ». Il y aussi le réseau associatif, mais une association n'est pas comparable à une institution publique qui a capacité pour provoquer la décision ou sa réforme.

**Une collectivité s'impose en outre pour que nos compatriotes expatriés bénéficient de la richesse de la démocratie.** La démocratie est, avec les droits de l'homme et du citoyen, avec les libertés publiques et privées, une valeur fondamentale en France. Dans le cadre de la Nation, elle ne peut s'appliquer que de manière universelle et non de façon différenciée en fonction du lieu de résidence. Nos compatriotes y ont droit non seulement en métropole et outre-mer mais aussi dans leur vie de citoyen français quand ils sont établis hors de nos frontières. Pouvoir voter à l'étranger et être représenté par un élu qui prend en charge la défense de l'intérêt général et des droits des citoyens français sur place, sur le terrain, dans un dialogue continu avec les représentants du pouvoir régalién, apportant expérience, engagement et compréhension, est une grande conquête républicaine. Il convient de poursuivre dans cette voie et de développer pour les Français établis hors de France ce pouvoir citoyen qui est au coeur de la démocratie. Cela ne pourra que servir notre pays.

**Une collectivité s'impose enfin dans le cadre de la décentralisation.** Nos compatriotes ne doivent pas rester sur le bord du chemin de cette grande et ambitieuse réforme de la responsabilisation. La proximité des décisions les concerne tout autant et même davantage compte tenu de leur éloignement. Impliquer les Français expatriés dans la maîtrise de leur destin est également une façon, comme en métropole, de mieux utiliser les moyens disponibles, d'accélérer les décisions, de les rendre plus conformes aux souhaits des citoyens ; bref, d'accroître l'efficacité. La culture de la responsabilité est l'une des conditions majeures de la prise de conscience de ce que l'on est et de ce que l'on représente réellement. Les



Français expatriés en ont besoin pour mieux servir la France au-delà de ses frontières. Leur confier une partie de leur destin sera un gage de dynamisme et de novation dans un monde de plus en plus difficile et une chance supplémentaire de réussite pour notre pays.

### **III – LES CONSEQUENCES NEGATIVES DE LA LOLF SUR LE FONCTIONNEMENT DES COMITES CONSULAIRES**

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est incontestablement, sur un plan général, un progrès salué de tous. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'un très large consensus politique. En fixant une nouvelle approche budgétaire avec des règles plus modernes, elle est censée améliorer le fonctionnement de l'Etat en remplaçant une logique purement comptable par une logique de projets, avec des indicateurs de performances et de résultats. Les choix politiques devraient donc mieux apparaître au travers des futures lois de finances, aboutir à une meilleure coordination et à une meilleure évaluation des politiques publiques. La loi organique a également pour objet de donner de nouveaux moyens d'action au Parlement, de le rendre davantage acteur dans l'élaboration des lois de finances et de renforcer ses moyens de contrôle. La loi organique a, enfin, de profondes répercussions sur les techniques de contrôle financier et budgétaire qui devraient, là encore, privilégier une logique de projets, introduisant davantage de souplesse dans la gestion des crédits et des moyens en personnel.

Toutefois, alors que la LOLF a un contenu démocratique certain et devrait conduire à une plus grande souplesse et à une plus grande efficacité, ses effets sur le fonctionnement des comités consulaires à l'étranger, compétents en matière d'aide et de protection sociales, d'emploi et de formation professionnelle, risquent d'être, paradoxalement, largement négatifs si d'importantes mesures d'adaptation ne sont pas prises.

Le Ministère de l'Economie et des Finances estime, en effet, que le système des comptes de dépôt actuellement en vigueur dans les comités consulaires qui leur assure une autonomie budgétaire et leur permet une gestion démocratique des ressources mises à leur disposition ne peut être maintenu. Ce système instauré en 1974 donne aux comités un réel pouvoir de décision ainsi qu'une grande souplesse de gestion, tout en respectant les nécessités du contrôle financier.

L'abandon de ces procédures qui ont donné toute satisfaction pendant une trentaine d'années et n'ont nui ni à l'efficacité de l'action administrative ni aux exigences du contrôle financier entraînera une grande complexité et une démultiplication des procédures. Aller dans cette voie serait un recul considérable, en contradiction totale avec la politique suivie jusqu'à présent comme avec l'esprit de la LOLF. En outre, cela exposerait les comités à une disparition de fait. D'ailleurs, le ministère des finances reconnaît que dans le contexte actuel, il faudrait soit se tourner vers le système associatif par la mise en place d'associations de droit privé bénéficiaires des crédits publics actuellement attribués par les comités consulaires, soit redonner la responsabilité des décisions aux seuls chefs de poste selon les mécanismes budgétaires de l'administration.

L'une ou l'autre de ces formules représenterait un recul démocratique majeur allant à l'encontre des orientations votées par l'Assemblée des Français de l'étranger qui demande avec insistance des progrès concrets pour ses instances représentatives avec une plus grande responsabilité des élus. Dans tous les cas, il faudrait recourir, pour une partie des ressources, à

la procédure des fonds de concours ou attributions de produits, formule que la LOLF rend particulièrement complexe.

Comme il n'est pas envisageable de procéder dans l'immédiat à une adaptation de loi organique sur les lois de finances, la seule solution passe par l'attribution d'une personnalité morale. **C'est donc dans le cadre de la collectivité d'Outre-frontière que la question budgétaire peut être réglée grâce à une organisation globale, cohérente et fonctionnelle.**

#### IV – LE DISPOSITIF

Le dispositif proposé est simple. Il s'appuie sur l'expérience prudente des établissements publics régionaux, contestée en ses commencements mais appréciée par la suite au point d'avoir ouvert la voie à une réforme beaucoup plus ambitieuse ; réforme elle-même enrichie par la politique de décentralisation mise en œuvre aujourd'hui.

**La création d'une personne morale de droit public est donc proposée pour ne pas alourdir le dispositif.** Le législateur a la liberté de créer de nouvelles personnes morales de droit public. Il l'a fait, par exemple, en 1982, en ce qui concerne les groupements d'intérêt public, groupements qui ont pris un nouvel essor et dont le régime figure dans le code de la recherche. Dans le cas particulier, il s'agit de la création d'une catégorie juridique nouvelle à laquelle il convient de donner tous ses effets.

**Ce choix évitera une inflation législative, seules les règles constitutives devant figurer dans la loi.** Ces dispositions y figurent déjà en grande partie pour l'Assemblée des Français de l'étranger. Il reste à préciser quelques dispositions minimales d'organisation et de fonctionnement, reprises de la pratique et des dispositions réglementaires existantes qui sont transférées dans la loi.

La proposition traite successivement de la création, de la composition, des compétences, des institutions et des moyens budgétaires et comptables, et en personnel, de la nouvelle collectivité.

Il a paru essentiel de préciser la base populaire de la collectivité nouvelle. Elle se compose des Français établis hors de France<sup>3</sup>. La collectivité n'est pas, d'abord, une institution ou un ensemble d'institutions, mais un Peuple que les institutions ne font que servir.

**Les compétences** sont celles qu'avait déjà l'Assemblée des Français de l'étranger, mais qu'il a paru souhaitable d'étendre et de préciser : la collectivité a pour mission de représenter les Français établis hors de France auprès des pouvoirs publics. Elle a pour but de renforcer la solidarité des communautés françaises à l'étranger, de contribuer à la défense de leurs droits, au rayonnement de la culture et de l'économie françaises dans le monde, elle a une mission particulière en matière de simplification et de facilitation des démarches administratives. C'est le champ de compétences général, précisé par les dispositions concernant les attributions de l'Assemblée des Français de l'étranger et des comités consulaires.

---

<sup>3</sup>L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2005-461 du 13 mai 2005 relative aux Français établis hors de France précise que : « L'expression « Français établi hors de France » désigne toute personne de nationalité française ayant sa résidence habituelle hors du territoire national.

Le nouveau dispositif entraîne des modifications corrélatives des articles L 214-12-1 du code de l'éducation en matière d'actions de formation professionnelle et d'emploi (*art. 39 de la proposition*) et de l'article L 121-10-1 du code de l'action sociale et des familles en matière de politique et d'aide sociale (*art. 41 de la proposition*). Il a paru également nécessaire de renforcer les liens entre l'Assemblée des Français de l'étranger et l'Agence pour l'Enseignement français à l'étranger. L'article 40 modifie à cet effet l'article L 452-9 du code de l'éducation afin de préciser :

- que lors de l'adoption du budget de la collectivité d'Outre-frontière, l'Assemblée des Français de l'étranger délibère des orientations de la politique de l'enseignement français à l'étranger en présence du directeur de l'Agence qui est entendu en ses propositions ;
- que l'Agence ne se contente pas d'établir un rapport annuel destiné à l'Assemblée, mais qu'elle lui rend compte de ses activités lors de chaque session de celle-ci ;
- que l'Agence est tenue de répondre aux questions écrites et orales des membres de l'Assemblée.

L'article 4 traite des **moyens d'action concrets de la collectivité** (études, communication, propositions, accords avec des partenaires publics ou privés, actions de coopération décentralisée, etc.). Le même article autorise l'Etat et les personnes morales de droit public à confier certaines de leurs attributions à la nouvelle collectivité, par décret en Conseil d'Etat pour l'Etat, par convention ou acte administratif unilatéral dans le cas des autres personnes publiques. La proposition reprend sur ce point les dispositions de la loi initiale du 5 juillet 1972 relative aux établissements publics régionaux.

L'Assemblée des Français de l'étranger et les comités consulaires ne bénéficient pas encore d'une audience suffisante dans les médias et dans les communautés françaises à l'étranger, malgré tous les efforts accomplis ces dernières années par l'ensemble des acteurs concernés, administration et élus. Cette proposition inscrit dans la loi l'obligation pour la société de programme Radio-France-Internationale et pour Public-Sénat de rendre compte régulièrement des travaux de l'Assemblée et des comités consulaires. Des dispositions spécifiques devront figurer à cet effet dans les cahiers des charges de la société, sur lesquelles l'Assemblée sera consultée. Une convention entre la société de programme et la collectivité pourra préciser les modalités de diffusion éventuelle des programmes proposés par la collectivité (*cf. art. 42 de la proposition*).

Il n'est pas rare que les autres entreprises de communication audiovisuelle ou par voie électronique proposent des émissions ou programmes relatifs aux Français de l'étranger ; il est proposé de prévoir la possibilité de conventions de coopération conclues entre ces entreprises, qu'elles appartiennent au secteur public ou au secteur privé, qu'elles soient françaises ou étrangères, et la collectivité d'Outre-frontière. Par ailleurs, le site Internet de l'Assemblée est expressément rattaché à la Collectivité et pourra proposer la retransmission totale ou partielle des travaux de l'Assemblée ou de comités consulaires ou de programmes décidés par l'Assemblée. (*cf. art. 7 de la proposition insérant un article 12 (3<sup>e</sup> alinéa) dans la loi du 7 juin 1982*). Ces dispositions devraient contribuer à une meilleure connaissance de la situation des Français établis hors de France et de l'action de ses instances représentatives et remédier en partie au déficit de communication constaté.

**Les institutions de la collectivité** seront le ministre des affaires étrangères, l'Assemblée des Français de l'étranger et les comités consulaires, le représentant du ministre et les chefs de poste consulaire.

**Le ministre présidera la communauté** au nom de l'Etat et arrêtera le budget de la collectivité en cas de défaillance de l'Assemblée. Il était impensable de couper les liens étroits de cette communauté avec « son » ministère de tutelle, les affaires étrangères. C'est un peu le ministre de l'intérieur et des libertés locales des Français de l'étranger. Au fil des années, des relations confiantes et fructueuses se sont nouées avec les ministres successifs. Il convient de les poursuivre, le ministère des affaires étrangères étant l'administration de base du Français de l'étranger. On n'imaginerait pas aujourd'hui l'absence d'une rencontre annuelle ou bisannuelle entre le ministre et l'Assemblée à Paris.

**Le Représentant du ministre** agira au nom de l'Etat auprès de la collectivité comme le Préfet auprès de la région ou du département. Il sera chargé, par analogie avec la loi « initiale » du 5 juillet 1972, d'instruire les affaires relevant de la compétence de l'Assemblée des Français de l'étranger, d'exécuter ses délibérations et, dans les cas précisés par le régime budgétaire de la collectivité, de demander une deuxième délibération. Il n'appartient pas à la loi de fixer l'organisation des services administratifs mais il semble naturel que ce rôle soit dévolu à la DFAE et à son directeur. Selon la même approche, au niveau local, c'est le chef du poste consulaire concerné qui sera chargé d'instruire les affaires relevant de la compétence du comité consulaire et d'exécuter ses décisions.

**Deux changements significatifs concernent l'Assemblée des Français de l'étranger :**

- *ses compétences sont accrues* : elle votera le budget de la collectivité et délibérera des questions d'enseignement, d'action culturelle, de protection et d'aide sociales, de formation professionnelle et d'apprentissage. Elle fixera des orientations dans ces domaines. C'est la reprise de deux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> quinquies de la loi du 7 juin 1982. Le terme « délibérer » ne signifie pas seulement donner un avis, mais vraiment prendre un ensemble de décisions, la décision ayant en l'espèce un caractère de programmation. A ce sujet, il convient de rappeler les documents d'aménagement du territoire et les programmes et plans prévus par la loi initiale du 5 juillet 1972 sur les régions qui étaient alors investies d'une mission de réflexion sur l'avenir économique et social de leur population. Elles traçaient des orientations. Il est proposé de reprendre ce dispositif.

- *les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement de l'Assemblée sont inscrites dans la loi* : Ces règles, qui font partie des règles constitutives des différentes catégories de personnes morales de droit public ou d'établissement public, relèvent du domaine législatif. Il est donc nécessaire de les transposer dans la loi du 7 juin 1982.

**Il ne sera pas créé de services propres de l'Assemblée qui n'aura pas de domaine public ou privé.** Elle continuera à fonctionner avec les moyens que le ministère des affaires étrangères met à sa disposition, notamment l'aide d'un secrétariat général dont l'autonomie est sur le point d'être renforcée par un décret et un arrêté modificatifs des textes qui régissent l'organisation du ministère des affaires étrangères. L'Assemblée continuera à siéger dans les locaux du ministère des affaires étrangères. Une proximité permanente est, en effet, nécessaire entre l'Assemblée et l'administration des affaires étrangères qui a le premier rôle en matière d'administration de nos compatriotes établis hors de France. Le projet maintient ces liens organiques en leur conférant une consécration législative supplémentaire.

Plus abondante est la **réglementation des comités consulaires**, qui ne sont actuellement régis que par décret ou arrêté ministériel mais qui, devenant « *instances représentatives* » devront relever de la loi. Les comités ne seront plus sectoriels, par matière, mais auront chacun une vocation générale. Cette compétence s'exercera par l'attribution des crédits d'assistance et des bourses qui leur seront délégués mais également par des avis sur les questions relatives aux

Français établis dans leur zone géographique. Les règles minimales d'organisation et de fonctionnement sont insérées dans la loi.

Comme il n'est pas toujours possible de créer dans chaque consulat un comité consulaire, faute d'un nombre suffisant de Français inscrits au registre, la proposition prévoit qu'un comité consulaire puisse être compétent pour plusieurs postes. En outre, il est précisé que les comités auront une composition démocratique, émanant de l'élection. Leurs membres seront les membres concernés de l'Assemblée des Français de l'étranger, membres de droit, et des membres élus au suffrage universel direct au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne, en même temps et sur le même bulletin que l'élection à l'Assemblée des Français de l'étranger.

La question de l'élection concomitante au suffrage universel direct des membres des comités consulaires et de ceux de l'Assemblée des Français de l'étranger a été examinée, par analogie avec le système en vigueur pour l'élection des « conseillers » et des « conseillers d'arrondissement » à Paris, Lyon et Marseille.

Les comités consulaires resteront présidés par le chef du poste consulaire mais qui, en cas d'empêchement, ne pourra se faire remplacer que par un vice-président élu par le comité en son sein et doté, par ailleurs, d'un trésorier et d'un secrétaire.

Les comités n'auront **ni services propres ni domaine public**. Ils disposeront, comme actuellement, des moyens mis à leur disposition par les consulats. Les fonctions de membres des comités continueront à reposer sur le bénévolat et la gratuité qui sont à leur honneur et traduisent leur grande fraternité républicaine.

**La collectivité d'Outre-frontière aura un budget et disposera de l'autonomie financière.** C'est une grande innovation, un grand progrès de la démocratie. Pour la détermination du régime budgétaire et comptable de la collectivité, cette proposition s'inspire à la fois des dispositions initiales de la loi du 5 juillet 1972 relative aux établissements publics régionaux et des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives à Paris et à ses arrondissements. Il n'a toutefois pas été possible de reprendre les dispositions relatives aux interventions de la chambre régionale des comptes, en raison du nombre limité des sessions de l'Assemblée des Français de l'étranger et de son bureau et du fait qu'une partie conséquente du budget de la collectivité doit s'exécuter à l'étranger.

- Les ressources sont calquées sur celles des établissements publics régionaux (cf. art. 27). Elles comprennent les ressources classiques de toute personne morale de droit public, les dons et legs, les fonds de concours, les recettes pour services rendus, auxquelles s'ajouteront les recettes provenant, le cas échéant, de la vente des produits et des manifestations que la collectivité organise. Mais la principale innovation consiste dans la transformation en « dotation globale » et « en dotation forfaitaire » (calculée au prorata du nombre de Français composant la collectivité) des crédits annuels du Ministère des affaires étrangères destinés actuellement à l'Assemblée des Français de l'étranger et aux comités consulaires ou relevant de leurs compétences consultatives. Il n'est pas créé d'impôt destiné à l'Assemblée, aucune affectation d'impôts ou taxes n'est prévue. Toutefois, la porte est ouverte à l'instauration d'un impôt si celui-ci s'avère nécessaire. **La création de la collectivité d'Outre-frontière peut donc se faire par simple transfert de crédits au sein du budget n'entraînant pas de charges nouvelles pour l'Etat.**

- L'article 28 énumère expressément les dépenses obligatoires de la collectivité.

- *L'article 30 rappelle les grands principes budgétaires applicables à la collectivité : annualité, équilibre, possibilité de reports d'un exercice à l'autre. Est posée la règle selon laquelle l'Assemblée doit être convoquée entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 23 mars aux fins d'adoption du budget de la collectivité.*

- *L'article 31 prévoit les règles applicables jusqu'à l'adoption du budget qui devra intervenir avant le 1<sup>er</sup> avril de l'exercice auquel il se rapporte ; il était important que les opérations budgétaires ne s'arrêtent pas du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> avril, mais qu'un régime transitoire soit prévu : le représentant du ministre des affaires étrangères et les chefs de poste sont habilités à encaisser les recettes disponibles et à acquitter les dépenses nécessaires.*

- *L'article 32 prévoit les dispositions applicables lorsque le budget n'est pas adopté avant le 1<sup>er</sup> avril : il sera arrêté par le ministre des affaires étrangères.*

- *Si le budget voté avant la date du 1<sup>er</sup> avril ne l'est pas en équilibre ou si des dépenses obligatoires sont omises, le représentant du ministre des affaires étrangères invitera l'Assemblée à procéder à une nouvelle délibération au cours de la même session ; si l'Assemblée s'abstient de délibérer ou si elle ne prévoit pas les mesures nécessaires et suffisantes, le représentant du ministre soumettra le budget au ministre qui l'arrêtera (*art. 33*).*

- *Il fallait inventer un système budgétaire original des comités consulaires leur permettant de continuer leur mission efficacement par une gestion démocratique. Le système retenu s'inspire de celui de Paris et des conseils d'arrondissement (*art. 34 et art. 35*). Une dotation des comités consulaires figure dans le budget de la collectivité. Il est créé un « état budgétaire spécial » pour chaque comité consulaire qui sera adressé au représentant du ministre des affaires étrangères pour lui permettre de préparer le projet de budget de la collectivité. Comme à Paris où les états spéciaux des conseils d'arrondissements sont annexés au budget de la commune, les états spéciaux des différents comités consulaires seront annexés au budget de la collectivité d'Outre-frontière. L'Assemblée arrêtera définitivement ces états compte tenu du volume global de la dotation affectée aux comités et des critères objectifs de répartition qu'elle devra définir ; l'un de ces critères devra se référer au nombre de Français établis dans la circonscription, un autre critère aux montants des recettes et dépenses des trois derniers exercices budgétaires pour chaque comité. Les chefs de poste disposeront du pouvoir d'ordonnancer et d'engager les dépenses sous le contrôle du comptable de la collectivité.*

- *Le contrôle des comptes de la collectivité se fera sous forme d'apurement administratif, sous réserve des droits d'évocation et de réformation de la Cour des comptes (*art. 36*). Ce système a paru préférable, dans un premier temps, à une intervention de la chambre régionale des comptes de Paris, ce système applicable aux collectivités locales paraissant beaucoup trop lourd ; l'essentiel est qu'un contrôle efficace et effectif soit prévu, sous l'autorité de la Cour des comptes.*

Tels sont, Mesdames, Messieurs, les motifs du présent projet de loi qu'il vous est demandé de bien vouloir adopter.

# **PROPOSITION DE PROJET DE LOI**

## **TITRE IER CREATION**

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

Il est créé une collectivité publique des Français établis hors de France.  
Cette collectivité, dénommée collectivité d'Outre-frontière, est une personne morale de droit public. Elle s'administre librement et dispose de l'autonomie financière.

## **TITRE II COMPOSITION**

### **Article 2**

La collectivité d'Outre-frontière se compose des Français établis hors de France inscrits au registre des Français établis hors de France ou sur la liste électorale consulaire.

## **TITRE III COMPETENCES**

### **Article 3**

La collectivité d'Outre-frontière a pour mission d'assurer la solidarité entre les Français établis hors de France et la Nation. Elle représente les Français établis hors de France auprès des pouvoirs publics. Elle contribue à la défense de leurs droits et intérêts, à la simplification de leurs démarches administratives, à l'élimination de toute forme de discrimination, à la protection de leurs personnes et de leurs biens ainsi qu'au développement de l'éducation et de l'économie françaises hors de France. Elle participe à l'action culturelle extérieure de la France.

### **Article 4**

I - Dans les domaines de sa compétence, la collectivité peut :

- 1° Réaliser toutes études et actions d'information et de communication ;
- 2° Faire toute proposition tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements publics destinés aux Français établis hors de France ;
- 3° Conclure avec toute personne morale publique ou privée des accords pour l'étude et la réalisation de toute action ou équipements présentant un intérêt direct pour les Français établis hors de France ;
- 4° Participer à des actions de coopération décentralisée ;
- 5° Organiser des manifestations tendant à promouvoir la présence française dans le monde.

II - La collectivité exerce en outre :

- 1° Les attributions intéressant les Français établis hors de France que l'Etat lui confie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;
- 2° Les attributions, autres que des tâches de gestion, que des établissements publics ou des groupements d'intérêt économique ou toutes autres personnes morales de droit public

décident de lui confier avec son accord.

L'Etat et les autres personnes morales de droit public assurent à la collectivité des ressources correspondant aux attributions qu'ils lui transfèrent en application des dispositions du présent paragraphe.

## **TITRE IV INSTITUTIONS**

### **CHAPITRE IER Dispositions générales**

#### **Article 5**

La collectivité d'Outre-frontière est présidée, au nom de l'Etat, par le ministre des Affaires étrangères.

°Elle est administrée :

1° Par les instances représentatives des Français établis hors de France visées à l'article 39 de la Constitution. Celles-ci comprennent l'Assemblée des Français de l'étranger et les comités consulaires ;

2° Par le représentant du ministre des affaires étrangères, représentant de l'Etat, qui instruit les affaires relevant de la compétence de l'Assemblée des Français de l'étranger et exécute ses délibérations ;

3° Par les chefs de poste consulaire qui instruisent les affaires relevant de la compétence des comités consulaires et exécutent leurs délibérations.

## **CHAPITRE II Assemblée des Français de l'étranger**

### **Section 1 - Compétences**

#### **Article 6**

L'article 1er A de la loi du 7 juin 1982 susvisée est complété par les dispositions suivantes :

« L'Assemblée des Français de l'étranger exerce les compétences dévolues à la collectivité d'Outre-frontière sous réserve des attributions des comités consulaires prévues par la présente loi. Elle délibère en matière de politiques d'éducation, d'action culturelle, de formation professionnelle et d'apprentissage, de protection et d'aide sociales concernant les Français établis hors de France. Elle fixe les orientations des programmes et actions des autorités publiques dans ces domaines. Elle arrête le budget et les comptes de la collectivité. Elle remet chaque année au parlement un rapport sur les conditions d'utilisation des crédits de l'Etat destinés aux actions en faveur des Français établis hors de France. Elle donne son avis sur les crédits de la mission extérieure de l'Etat ».

« L'Etat conclut avec la collectivité d'Outre frontière un contrat de plan pluriannuel. Les articles 11 à 13 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification relatifs aux contrats de plan sont applicables à la collectivité d'Outre frontière. Le représentant du Ministre des Affaires étrangères auprès de ladite collectivité est substitué au représentant de l'Etat dans la région.



## Section 2 – Organisation et fonctionnement

### Article 7

L'article 10 de la loi du 7 juin 1982 susvisée est remplacé par les articles ci-après rédigés comme suit :

« *Art. 10 – I -* Le bureau se compose des trois vice-présidents et des membres des bureaux des commissions permanentes ainsi que des présidents de groupes.

« L'élection des vice-présidents a lieu selon les règles prévues à l'article 8 et celle des bureaux des commissions permanentes conformément au règlement intérieur de l'Assemblée.

« Les vice-présidents forment un collège qui exerce les attributions du président de l'Assemblée.

« *At. 11 -* L'Assemblée établit son règlement intérieur. Ce règlement peut être déféré devant le tribunal administratif de Paris.

« *Art. 12 –* L'Assemblée se réunit en session plénière sur convocation de son président, chaque fois qu'il le juge utile et au moins deux fois par an, après avis ou sur proposition du collège des vice-présidents.

« Ses séances sont publiques sauf dans les cas intéressant la sécurité des biens et personnes des Français de l'étranger ou la confidentialité de négociations internationales déterminés par le règlement intérieur.

« Une délibération de l'Assemblée des Français de l'étranger, après avis de la Commission nationale Informatique et Liberté, détermine les conditions d'organisation et de fonctionnement du site Internet de la collectivité d'Outre-frontière, les orientations du contenu du site et des documents ou travaux qui y sont publiés. Dans le respect des dispositions du règlement intérieur sur la publicité des débats, cette délibération prévoit, le cas échéant, les modalités de retransmission sur ce site de ses débats ou de ceux de ses formations ou d'autres programmes intéressant les Français établis hors de France.»

« *Art. 13 –* L'Assemblée des Français de l'étranger peut déléguer à son bureau le pouvoir de prendre des décisions ou de formuler des avis dans les conditions prévues par son règlement intérieur ou par une délibération spécialement motivée.

« *Art. 14 -* Les délibérations de l'assemblée sont exécutoires de plein droit, sous réserve de la possibilité pour le représentant du ministre des affaires étrangères d'en demander un nouvel examen au cours de la même session.

« Les délibérations contraires à une loi ou à un règlement et celles qui portent sur un objet étranger aux attributions définies par la présente loi sont nulles. La nullité est prononcée par décret en Conseil d'Etat. »

« *Art. 15 –* L'Assemblée siège à Paris au ministère des affaires étrangères qui met à sa disposition un secrétariat général, des locaux et les équipements nécessaires à l'exercice de sa mission.

« *Art. 16 –* Le représentant du ministre des affaires étrangères et ses collaborateurs, le secrétaire général de l'Assemblée et ses représentants ont accès aux séances de l'Assemblée et aux réunions de ses différentes formations. Ils sont entendus quand ils le demandent. »

## **CHAPITRE II**

### **Comités consulaires**

#### **Article 8**

Il est créé un comité consulaire par consulat ou groupement de consulats appartenant à une même circonscription électorale de l'Assemblée des Français de l'étranger. Le comité consulaire est l'instance représentative locale des Français établis hors de France.

Un décret pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger fixe le nombre de comités consulaires, leur circonscription et leur siège.

#### **Section 1 - Compétences**

##### **Article 9**

Le comité consulaire délibère sur toutes les questions relatives aux Français établis dans sa circonscription entrant dans la compétence de la collectivité d'Outre-frontière.

Conformément aux orientations du contrat de plan et aux normes d'harmonisation fixées par l'Assemblée le comité consulaire prend des décisions en matière d'action et de protection sociale, médicales et sanitaires, d'emploi et de formation professionnelle et d'éducation.

Il coordonne les actions menées dans chaque circonscription consulaire.

Il donne des avis au chef de poste en matière de protection des personnes et des biens et de sécurité.

Il participe aux actions d'information des Français de la circonscription.

Il peut organiser toute manifestation prévue à l'article 4 -5°

##### **Article 10**

Conformément aux normes d'harmonisation fixées par l'Assemblée, le comité consulaire attribue sous conditions :

1° les bourses scolaires

2° des aides, allocations de solidarité et secours aux Français établis dans la circonscription ;

3° des subventions aux organisations françaises de bienfaisance et de solidarité de la circonscription; ayant reçu l'approbation par l'Assemblée.

4° toutes aides ou actions prévues par le contrat de plan.

#### **Section 2 – Composition**

##### **Article 11**

Chaque comité consulaire est composé :

- du chef de poste consulaire territorialement compétent :

- du ou des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger élus de la circonscription électorale concernée, membres de droit ;

- de délégués élus pour six ans au suffrage universel direct par les électeurs de la circonscription électorale concernée dans les conditions prévues aux articles 12 à 21 ci-après, à raison de cinq membres dans les comités consulaires ou comités de groupements consulaires ayant moins de 2500 inscrits au registre des Français établis hors de France, et de sept au-delà.

Lorsqu'en vertu des dispositions des alinéas précédents, un comité consulaire comprend un nombre de membres pairs, le nombre de membres élus est augmenté d'une unité.

### **Article 12**

Les délégués des comités consulaires sont élus à la même date, pour la même durée et par le même collège électoral, que les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger sur la déclaration de candidature de laquelle ils figurent.

### **Article 13**

Les délégués des comités consulaires sont élus à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

### **Article 14**

Nul ne peut être élu délégué d'un comité consulaire :

- 1° s'il n'est inscrit sur la liste électorale de la circonscription consulaire concernée ;
- 2° s'il n'a pas son domicile dans le ressort de la circonscription consulaire concernée ;
- 3° s'il est privé de sa capacité électorale.

### **Article 15**

Nul ne peut être candidat à un comité consulaire sur plusieurs listes.

### **Article 16**

Les membres élus des comités consulaires sont soumis aux mêmes incompatibilités que les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger.

En outre, le mandat de membre élu d'un comité consulaire est incompatible avec les fonctions de membre du personnel du consulat quelle que soit son statut ou la nature de ses activités, fonctionnaire, agent public ou personnel régi par le droit privé.

### **Article 17**

Les déclarations de candidature pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger doivent comporter, à peine de nullité, la liste des candidats aux comités consulaires créés dans la circonscription électorale. Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un.

Le nombre des candidats à un comité consulaire figurant sur une même liste ne peut être inférieur au nombre des sièges à pourvoir augmenté de deux, ni supérieur au triple du nombre des sièges à pourvoir.

L'accord des candidats et leur signature sont recueillis soit dans la déclaration de candidature initiale soit par des déclarations complémentaires dans les mêmes conditions, lieux et formes que pour les candidats à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Lorsqu'une déclaration de candidature à l'Assemblée des Français de l'étranger comporte une ou plusieurs listes de candidats aux comités consulaires non recevable en application de la présente section, le candidat placé en tête de liste ou son mandataire dispose d'un délai de soixante-douze heures pour compléter la liste à compter de la notification du refus d'enregistrement de la déclaration ou de la notification de la décision du tribunal administratif confirmant le refus.

### **Article 18**

Les bulletins de vote pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger comportent, à peine de nullité, outre les mentions prescrites pour ces élections, les nom et prénoms des candidats aux comités consulaires créés dans la circonscription électorale concernée.

Les bulletins doivent être rédigés de manière identique pour l'ensemble de la circonscription.

### **Article 19**

Les résultats des élections aux comités consulaires sont publiés sur le site Internet officiel de l'Assemblée des Français de l'étranger dans les trois jours de la publication au Journal officiel de l'arrêté du ministre des affaires étrangères proclamant les résultats des élections à l'Assemblée.

### **Article 20**

Les élections aux comités consulaires peuvent être contestées à l'occasion des recours dirigés contre l'arrêté du ministre des affaires étrangères proclamant les résultats des élections à l'Assemblée des Français de l'étranger dans la circonscription électorale concernée.

La constatation par le Conseil d'Etat de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats aux comités consulaires n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. Le Conseil d'Etat proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste.

### **Article 21**

Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le membre du comité consulaire élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit.

L'Assemblée des Français de l'étranger et les autres membres du comité consulaire concerné en sont informés dans les meilleurs délais.

Le mandat de la personne ayant remplacé un membre du comité consulaire dont le siège était vacant expire lors du renouvellement du comité consulaire qui suit son entrée en fonction.

Lorsque les dispositions du premier alinéa du présent article ne peuvent être appliquées, il est procédé à une élection partielle dans les trois mois qui suivent la dernière vacance, sauf dans le cas où le renouvellement général du comité doit intervenir dans les huit mois suivant ladite vacance.

### **Section 3 – Organisation et fonctionnement**

#### **Article 22**

Les comités consulaires sont présidés par le chef du poste consulaire. Ils désignent un vice-président, un trésorier et un secrétaire.

#### **Article 23**

L'Assemblée des Français de l'étranger établit le règlement intérieur des comités consulaires et fixe les règles relatives aux rapports qu'elle entretient avec eux.

#### **Article 24**

Les comités consulaires peuvent s'adjoindre le concours d'experts, avec voix consultative, dans les conditions prévues par leur règlement intérieur.

#### **Article 25**

Les comités consulaires se réunissent au moins deux fois par an sur convocation de leur président, après consultation des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger de la circonscription concernée. Ils ne peuvent siéger en même temps qu'une session de l'Assemblée des Français de l'étranger ou une réunion de son bureau. Les comités d'une même circonscription électorale de l'Assemblée des Français de l'étranger ne peuvent être réunis le même jour.

#### **Article 26**

Les délibérations contraires à une loi ou à un règlement et celles qui portent sur un objet étranger aux attributions définies au présent article sont nulles. La nullité est prononcée par arrêté du ministre des affaires étrangères.

## **TITRE V BUDGET, RESSOURCES, MOYENS**

#### **Article 27**

Les ressources de la collectivité comprennent :

- une dotation annuelle de l'Etat fixée par les lois de finances ;
- une dotation forfaitaire calculée au prorata du nombre de Français composant la collectivité publique ;
- les autres ressources provenant de l'Etat qui correspondent aux transferts d'attributions prévus à l'article 4-II, 1° ci-dessus ; ces produits sont déterminés par les lois de finances ;

- les autres subventions de l'Etat et de toutes autres personnes morales de droit public et le produit des impôts et taxes affectés à la collectivité.
- les fonds de concours ;
- les dons et legs ;
- le produit des emprunts contractés dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat ;
- le produit ou le revenu des biens et les recettes pour services rendus ou résultant de la vente de produits ou de prestations et, le cas échéant, provenant des manifestations que la collectivité organise.

### **Article 28**

Les dépenses obligatoires de la collectivité comprennent:

1° les dépenses de sessions et réunions de ses différentes instances ;

2° les indemnités dues aux membres de l'Assemblée ;

3° la dotation des comités consulaires comprenant :

- les dépenses ayant pour objet le financement des allocations de solidarité, des aides et secours prévues à l'article L 121-10-1 du code de l'action sociale et des familles, y compris les subventions aux organisations françaises de bienfaisance et de solidarité à l'étranger;
- les dépenses ayant pour objet le financement des actions de formation professionnelle, d'insertion et d'apprentissage prévues à l'article L 214-12-1 du code de l'éducation ;
- les dépenses de bourses scolaires ;
- les frais liés au fonctionnement des comités.

4° les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles.

### **Article 29**

Aucune dépense obligatoire ne peut être créée par voie réglementaire sauf en cas de transfert d'attribution prévu au paragraphe II de l'article 4..

### **Article 30**

L'Assemblée vote chaque année le budget de la collectivité d'Outre-frontière et approuve les comptes de l'exercice précédent.

Il doit être équilibré en recettes et en dépenses.

Le budget doit être adopté avant le 1er avril de l'exercice auquel il se rapporte. L'Assemblée siège en session ordinaire au moins huit jours avant cette date.

Les excédents constatés peuvent faire l'objet de reports sur l'exercice suivant.

### **Article 31**

Jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 31 mars, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, le représentant du ministre des affaires étrangères est en droit :

1°) de mettre en recouvrement les recettes ;

2°) d'engager, de liquider et de mandater les dépenses dans la limite de la moitié de celles inscrites au budget de l'année précédente ;

3°) de mandater les dépenses afférentes au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget.

Les crédits correspondants prévus au présent article sont inscrits au budget lors de son adoption. Le comptable est tenu de payer les mandats et de recouvrer les titres de recettes émis dans les conditions ci-dessus.

### **Article 32**

Si le budget n'est pas adopté avant le 1<sup>er</sup> avril de l'exercice auquel il s'applique, le représentant du ministre des affaires étrangères saisit le ministre qui arrête le budget et le rend exécutoire.

### **Article 33**

Le représentant du ministre des affaires étrangères constate par décision motivée, communiquée à l'Assemblée, au cours de la session où le budget ou un budget rectificatif est adopté :

1° le cas où ce budget n'est pas voté en équilibre réel ;

2° le cas où une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante.

Dans ces deux cas, le représentant du ministre invite l'Assemblée à y remédier par une nouvelle délibération qui doit avoir lieu au cours de la même session.

Si l'Assemblée ne s'est pas prononcée au cours de cette session, ou si la délibération prise ne comporte pas les mesures nécessaires ou suffisantes, le budget est réglé et rendu exécutoire par le ministre des affaires étrangères sur saisine de son représentant; le ministre assortit sa décision d'une motivation explicite.

### **Article 34**

I - Le montant total des dépenses et recettes des comités consulaires est inscrit dans le budget de la collectivité d'Outre-frontière. Il inclut les fonds de concours, les dons et legs affectés spécialement aux comités et les recettes pour services rendus par ces derniers ou provenant de la vente de produits ou prestations ou des manifestations que les comités organisent.

II - Ces dépenses et recettes sont détaillées dans un état spécial propre à chaque comité consulaire. Les états spéciaux sont annexés au budget de la collectivité.

III - Chaque comité consulaire adresse au représentant du ministre des affaires étrangères l'état budgétaire spécial de ses prévisions de recettes et dépenses pour l'exercice suivant.

IV - L'état spécial de chaque comité consulaire est soumis à l'Assemblée en même temps que le budget de la collectivité.

V - L'Assemblée procède aux rectifications nécessaires pour tenir compte du montant total de la dotation attribuée aux comités consulaires et des critères objectifs de répartition qu'elle a retenus et qui doivent figurer soit dans une disposition particulière du budget soit dans une délibération spéciale. L'un de ces critères tient compte du nombre de Français établis dans la circonscription considérée, et un autre du montant des dépenses constatées au cours des trois derniers exercices.

VI - Les états spéciaux deviennent exécutoires à la même date que celle du budget de la collectivité.

VII - Jusqu'à ce que l'état spécial soit devenu exécutoire, le chef de poste compétent peut, chaque mois, engager et ordonnancer les dépenses dans la limite du douzième de celles inscrites à l'état spécial de l'année précédente.

VIII - Le chef de poste compétent engage et ordonnance les dépenses inscrites à l'état spécial lorsque celui-ci est devenu exécutoire.

IX - Le comptable de la collectivité d'Outre-frontière contrôle l'exécution des dépenses prévues à l'état spécial.

X - Le solde d'exécution de l'état spécial est reporté de plein droit.

XI - L'Assemblée des Français de l'étranger se prononce sur le compte de la collectivité après avis de chaque comité consulaire sur l'exécution de l'état spécial le concernant.

### **Article 35**

En cas de modification du budget initial de la collectivité ou de l'état spécial d'un comité consulaire, les mandatements doivent être achevés au plus tard le 31 janvier suivant l'exercice auquel ils se rapportent.

II - L'Assemblée ou son bureau dans l'intervalle des sessions de celle-ci procèdent, s'il y a lieu, aux modifications nécessaires des états spéciaux des comités consulaires après avis des chefs de poste compétents.

III - Les diminutions de la dotation initiale de chaque comité ne peuvent résulter que d'une diminution de la dotation initiale attribuée par l'Etat à l'Assemblée des Français de l'étranger décidée conformément à la loi organique relative aux lois de finances.

IV - Les augmentations de dépenses ne peuvent être destinées à couvrir que des dépenses exceptionnelles et imprévues qui ne peuvent être satisfaites par la dotation initiale de la collectivité.

V - Les membres des comités sont immédiatement informés des modifications de la dotation initiale qui leur a été attribuée par l'Assemblée des Français de l'étranger. Les observations éventuelles des comités sont portées à la connaissance des membres de l'Assemblée.

### **Article 36**

L'article L 131-5 du code des juridictions financières est complété par l'alinéa suivant :

« Les dispositions du présent article sont applicables aux comptes de l'Assemblée des Français de l'étranger et des comités consulaires régis par la loi n°... du... instituant une collectivité d'Outre-frontière. L'apurement des comptes s'exerce sous le contrôle de la Cour des comptes et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation. ».

### **Article 37**

Pour l'exercice des attributions prévues à la présente loi, la collectivité d'Outre-frontière utilise les services de l'Etat mis à sa disposition au siège de la collectivité et dans les postes diplomatiques et consulaires. Il n'est pas créé, à cette fin, de services de la collectivité.

## **TITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES**

### **Article 38**

L'article 9 de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée relatif à l'Assemblée des Français de l'étranger est complété par l'alinéa suivant :

« La constatation par le Conseil d'Etat de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. Le Conseil d'Etat proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de liste. »



### **Article 39**

L'article L 214-12-1 du code de l'éducation est remplacé par les dispositions suivantes :  
« *Art. L 214-12-1* – Les actions menées à l'égard des Français établis hors de France en matière de formation professionnelle et d'apprentissage relèvent de la compétence de la collectivité d'Outre-frontière. L'Etat peut apporter des concours supplémentaires pour promouvoir une catégorie d'actions déterminée en lien avec les actions menées au niveau national. »

### **Article 40**

L'article L 452-9 du code de l'éducation est remplacé par les dispositions suivantes :  
« *Art. L 452-9* – Lors de l'adoption du budget de la collectivité d'Outre-frontière, l'Assemblée des Français de l'étranger délibère des orientations de la politique de l'enseignement français à l'étranger en présence du directeur de l'Agence pour l'Enseignement français à l'étranger qui est entendu en ses propositions.  
« L'Agence rend compte de ses activités à l'Assemblée lors de chaque session de celle-ci. Elle répond aux questions écrites et orales de ses membres. »

### **Article 41**

L'article L 121-10-1 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :  
« *Art. L 121-10-1* – Les actions menées à l'égard des Français établis hors de France en difficulté, en particulier les personnes âgées ou handicapées, relèvent de la compétence de la collectivité d'Outre-frontière. L'Etat et les autres personnes publiques peuvent apporter des concours supplémentaires en cas d'urgence ou pour promouvoir un type d'action déterminé.  
« Ces personnes peuvent bénéficier, sous conditions, de secours et aides prélevés sur les crédits de la collectivité d'Outre-frontière, sans préjudice d'aides et secours supplémentaires accordés par l'Etat. Ces personnes bénéficient également d'autres mesures appropriées tenant compte de la situation économique et sociale du pays de résidence. »

### **Article 42**

I - Entre la première et la deuxième phrase du paragraphe IV de l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 sont insérées les dispositions suivantes :  
« Elle présente également les travaux de la collectivité publique des Français établis hors de France.  
« L'Assemblée des Français de l'étranger donne son avis sur les dispositions du cahier des charges de la société relatives aux émissions destinées aux Français de l'étranger. Une convention entre la société et la collectivité d'Outre-frontière peut préciser les modalités de diffusion éventuelle des programmes qu'elle propose. »

II – Des conventions conclues entre les entreprises de communication audiovisuelle ou de communication par voie électronique du secteur public ou du secteur privé, françaises ou étrangères, et la collectivité d'Outre-frontière pourront préciser des modalités de coopération en vue de la réalisation de programmes d'information sur les activités de la collectivité ou sur la situation des Français établis hors de France.

### **Article 43**

Le cinquième alinéa de l'article 45.2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 est complété par la phrase suivante :

« cette société présente également les travaux de la collectivité publique des Français établis hors de France ».

### **Article 44**

Un décret pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi.