

N° 774

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juillet 2011

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à ériger un établissement public dénommé « collectivité d'outre-frontière »,*

PRÉSENTÉE

Par M. Christian COINTAT,  
Sénateur

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, messieurs,

Nous vous proposons de créer un établissement public dénommé « collectivité d'outre-frontière ».

### **I – La transformation du Conseil supérieur des Français de l'étranger en une véritable Assemblée élue au suffrage universel - Progrès et lacunes**

Depuis 2003, l'Assemblée des Français de l'étranger a tenté, en concertation avec le Gouvernement et les sénateurs représentant les Français établis hors de France, de réaliser des réformes tendant à rendre cette Assemblée plus représentative, plus démocratique et à élargir, si possible, le champ de ses attributions puisque la démocratie s'exerce par de véritables responsabilités confiées à ses élus.

Progressivement, et non sans difficulté, le Conseil supérieur des Français de l'étranger, a connu une véritable métamorphose. Le législateur lui a conféré l'appellation très symbolique d' « Assemblée des Français de l'étranger ». Il a supprimé la catégorie des membres désignés qui avaient les mêmes pouvoirs que les élus au sein de l'Assemblée ; il l'a remplacée par une catégorie de membres qui jouent le rôle d'une section économique et sociale, et qui n'ont que des attributions consultatives. L'Assemblée a pu élargir le champ de son activité consultative notamment :

- par ses délibérations annuelles sur l'enseignement français à l'étranger en présence de la direction de l'Agence pour l'Enseignement français à l'étranger, compétence étendue aux nouvelles agences culturelles ;
- par ses délibérations annuelles sur son budget et sur les crédits consacrés aux Français de l'étranger.
- en matière d'action sociale et d'action culturelle.

À notre initiative, une nouvelle catégorie d'instances publiques, les instances représentatives des Français de l'étranger, a été inscrite par deux fois dans la Constitution (2003 et 2008). Nous avons également obtenu l'insertion dans le domaine de la loi défini par la Constitution des règles électorales de ces instances.

Après l'importante réforme de la création des députés élus par les Français établis hors de France, initiée par le Président de la République et inscrite à l'article 24 de la Constitution en 2008, nous avons préconisé l'insertion des nouveaux députés dans l'Assemblée des Français de l'étranger. Cette réforme vient d'être opérée par la loi n° 2011-411 du 14 avril 2011.

Les prérogatives des membres de l'Assemblée découlant de leur élection au suffrage universel ont également fait l'objet de plusieurs circulaires et nouvelles pratiques de l'administration tendant à la reconnaissance effective de leur représentativité.

Toutefois, force est de constater que toutes ces réformes structurelles n'ont pas encore abouti à un élargissement, même limité, des compétences décisionnelles de l'Assemblée.

Même des réformes aussi modestes que l'insertion dans le domaine de la loi des règles d'organisation et de fonctionnement et du régime budgétaire de l'Assemblée, toutes mesures que nous avons préconisées, n'ont pu recevoir le moindre commencement d'examen.

L'ambitieux projet de collectivité d'outre-frontière préconisé par l'Assemblée des Français de l'étranger en 2006 n'a pu être encore mené à bien.

## **II – Les réformes proposées**

Le moment nous semble donc venu de vous proposer une véritable réforme de l'Assemblée des Français de l'étranger, qui devrait être couplée à une redéfinition de la composition, du rôle et des moyens des comités consulaires.

Nos propositions s'inspirent de la proposition de création d'une collectivité d'outre-frontière adoptée à l'unanimité par l'Assemblée des Français de l'étranger en 2006.

## **1) La création d'un établissement public, sur le modèle des établissements publics régionaux de 1972**

Nous proposons donc la création d'un établissement public, dont les règles s'inspirent étroitement des établissements publics régionaux, créés par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972.

Cette création est justifiée :

- par l'obligation d'appliquer le principe constitutionnel de décentralisation inscrit à l'article premier de la Constitution<sup>1</sup>, qui s'impose non seulement en métropole et outre-mer mais également dans le traitement des affaires concernant les Français de l'étranger, la Constitution n'en limitant nullement l'application au territoire français ; or, force est de constater qu'il n'a pas été mis en œuvre à l'égard de nos compatriotes expatriés dont la situation demeure entièrement l'affaire de l'administration, sans participation décisionnelle de leurs élus ;

- par la nécessité de mieux prendre en compte la représentativité de l'Assemblée, élue au suffrage universel direct et qui doit donc disposer de davantage d'autonomie ;

- par un souci d'élargissement de ses attributions qui ne sauraient se limiter au seul domaine consultatif ;

- par la reconnaissance à ses membres d'un statut de coopérateur de l'administration dans les démarches de nos compatriotes, ce statut étant parfois nié par certains fonctionnaires.

La représentativité ne se mesure pas seulement à la considération et aux honneurs rendus par l'administration aux élus, mais à une certaine autonomie d'organisation et de fonctionnement de leur Assemblée. Or, toutes les modalités d'organisation et de fonctionnement relèvent actuellement exclusivement de textes réglementaires qui peuvent être modifiés à tout moment et remettre en cause l'autonomie relative accordée depuis 2003. Le statut d'établissement public permettrait la mutation que nous souhaitons dans ce domaine.

Aucune attribution décisionnelle n'a véritablement été accordée à l'Assemblée des Français de l'étranger depuis le commencement des travaux de réforme en 2003. Ses attributions consultatives ont seulement été précisées. Mais la loi du 7 juin 1982 lui confère d'ores et déjà la compétence consultative la plus large. L'inscription dans la loi d'une

---

<sup>1</sup> Constitution, art. 1<sup>er</sup> : (1<sup>er</sup> alinéa) « La France est une République (...) Son organisation est décentralisée. »

compétence consultative obligatoire serait certes utile, mais elle n'empêcherait pas le Gouvernement de statuer sans tenir compte du souhait des élus, la dernière consultation sur le plafonnement de la prise en charge scolaire en est le parfait exemple. Les nouvelles compétences sont modestes mais réalistes et concrètes pour initier une véritable réforme, tant il faut vaincre de résistances politiques et administratives pour parvenir à des résultats. Nous proposons donc de préciser :

- que l'Assemblée 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 ;

- qu'elle fixe les orientations des programmes et actions qu'elle engage ou préconise et précise ceux de l'État qu'elle soutient dans ces domaines.

Dans ce cadre, l'Assemblée fixerait les principes de répartition des bourses scolaires et des allocations de solidarité, sur proposition de la commission nationale compétente. Cette solution permet d'associer tous les acteurs, élus, syndicats, représentants des enseignants et des administrations, tout en permettant à la démocratie de s'exercer.

L'Assemblée voterait également son budget et approuverait ses comptes.

Le ministre des affaires étrangères et européennes serait président de l'établissement public, cette présidence étant distincte de celle de l'Assemblée des Français de l'étranger. Il demeurerait, comme actuellement, l'exécutif de l'établissement public, chargé d'instruire les affaires soumises à l'Assemblée et d'exécuter ses délibérations et de préparer et exécuter le budget de l'établissement.

Les auteurs de la loi de 1972 entendaient que la création des régions n'entraîne pas, en principe, de dépenses autres que de fonctionnement des conseils régionaux qui existaient déjà. À cet effet, ils avaient prévu qu'il n'y aurait pas de services régionaux spécifiques et que les services de l'État assureraient l'intendance. C'est exactement ce qui se passe pour l'Assemblée des Français de l'étranger et nous ne demandons aucun changement à cet égard. Par ailleurs, pour éviter des frais électoraux supplémentaires, les auteurs de la loi de 1972 avaient prévu que les conseils régionaux seraient composés d'élus, soit parlementaires, soit élus locaux. Nous ne demandons aucun changement à la composition de l'AFE ; il n'y

aura donc pas de dépenses supplémentaires à ce titre. Le mode de financement principal de l'Assemblée des Français de l'étranger ne serait pas changé : il s'agira toujours de crédits d'État comme dans le budget actuel, désignés dans notre proposition sous l'appellation de « dotation de l'État ». Les crédits actuels seraient donc simplement regroupés, d'un montant identique, dans le cadre de cette dotation. Il s'agirait ainsi d'un transfert de compétence à coût constant. Il pourrait, par contre, y avoir, création de recettes nouvelles, la possibilité de recueillir des dons et legs, de contracter des emprunts dans les conditions et limites fixées par décret en Conseil d'État, de percevoir le produit ou le revenu des biens et recettes pour services rendus ou résultant de la vente de produits ou de prestations et, le cas échéant, provenant des manifestations que la collectivité organiserait.

## **2) La reconnaissance des droits des membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger**

Le respect de la démocratie suppose que soient reconnus les compétences, droits et prérogatives des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger. Nous proposons de consacrer dans la loi le principe selon lequel ils ont le droit d'assister nos compatriotes dans leurs démarches administratives et de les informer sur leurs droits et devoirs. Cette compétence leur est, en effet, niée par certains fonctionnaires. Nous proposons aussi de consacrer dans la loi le principe selon lequel les élus ont droit à la mise à la disposition de locaux et de moyens de communication, de lieux d'affichage et d'information, et d'autres moyens dans les conditions fixées par décret après avis de l'Assemblée ou de son bureau dans l'intervalle des sessions. Cette mise à disposition sera encadrée par trois règles : la limitation des droits nouveaux à une seule finalité : l'exercice du mandat, l'égalité entre tous les élus, le respect des nécessités du service.

## **3) La suppression des membres désignés et leur remplacement par une commission d'experts**

La démocratie a franchi un pas supplémentaire en 2003 lorsqu'a été supprimée la catégorie des membres désignés de l'Assemblée des Français de l'étranger et leur remplacement par des membres qualifiés avec une compétence consultative. Leur suppression a été proposée par différents parlementaires ou membres de l'AFE de façon à ce qu'elle ne soit composée que d'élus du suffrage universel.

Nous proposons non pas de les supprimer mais de les remplacer. Nous suggérons qu'à l'instar des conseils économiques et sociaux des régions puisse être créé auprès de l'Assemblée des Français de l'étranger un comité de personnalités qualifiées, à structure légère, nommées par le Gouvernement après consultation de l'Assemblée et qui seraient à sa disposition pour enrichir sa réflexion par leurs avis. Ils pourraient participer aux séances de l'Assemblée elle-même et aux réunions de ses différentes instances avec voix consultative.

Tels sont, Mesdames, Messieurs, les motifs de la présente proposition de loi que nous demandons de bien vouloir adopter.



## **PROPOSITION DE LOI**

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

Il est créé un établissement public à caractère représentatif dénommé « Collectivité d'outre-frontière ».

### **Article 2**

L'Assemblée des Français de l'étranger, par ses délibérations et ses avis, et le ministre des affaires étrangères, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de cette collectivité.

### **Article 3**

- ① La collectivité d'outre-frontière a pour mission, dans le respect des attributions de l'État et des attributions des comités consulaires, de favoriser la solidarité entre les Français établis hors de France et la Nation. 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 française hors de France.
- ② Elle participe à l'action culturelle et au rayonnement de la présence française dans le monde.

### **Article 4**

- ① I – Dans les domaines de sa compétence, la collectivité peut :
- ② 1° réaliser toutes études et actions d'information et de communication ;
- ③ 2° faire toute proposition tendant à coordonner et à rationaliser les choix des investissements publics destinés aux Français établis hors de France;
- ④ 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 ;
- ⑤ 4° participer à des actions de coopération décentralisée ;
- ⑥ 5° organiser des manifestations tendant à promouvoir la présence française dans le monde.

- ⑦ II – La collectivité exerce en outre :
- ⑧ 1° Les attributions intéressant les Français établis hors de France que l'État lui confie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;
- ⑨ 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.
- ⑩ L'État 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.

### **Article 5**

- ① L'Assemblée des Français de l'étranger règle par ses délibérations les affaires qui sont de la compétence de l'établissement public en vertu des articles précédents.
- ② 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 qu'elle engage ou préconise et précise ceux de l'État qu'elle soutient dans ces domaines.
- ③ Elle fixe les principes de répartition des bourses scolaires accordées au titre de l'enseignement français à l'étranger et des allocations de solidarité accordées aux Français de l'étranger sur proposition des commissions nationales compétentes.
- ④ Elle vote le budget de l'établissement public et approuve les comptes de la collectivité.
- ⑤ Elle donne son avis, au moins une fois par an, sur les conditions d'utilisation des crédits de l'État destinés aux actions en faveur des Français de l'étranger. Elle donne également son avis sur les crédits de la mission extérieure de l'État.

### **Article 6**

- ① Le ministre des affaires étrangères préside l'établissement public.
- ② L'Assemblée élit son président et les autres membres de son bureau au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne.

### **Article 7**

- ① Les délibérations de l'Assemblée des Français de l'étranger sont exécutoires de plein droit, sous réserve de la possibilité pour le représentant de l'État d'en demander, dans les quinze jours, un nouvel examen.
- ② Les délibérations contraires à une loi ou à un règlement et celles qui portent sur un objet étranger aux attributions définies à la présente loi sont nulles. La nullité est prononcée par décret en Conseil d'État.

### **Article 8**

L'Assemblée des Français de l'étranger peut déléguer à son bureau le pouvoir de prendre des décisions, des délibérations ou de formuler des avis sur des objets limitativement précisés.

### **Article 9**

- ① Le ministre des affaires étrangères préside l'établissement public.
- ② Il instruit les affaires soumises à l'Assemblée des Français de l'étranger et exécute ses délibérations.
- ③ Il est chargé de la préparation et de l'exécution du budget de l'établissement public ; il engage les dépenses et assure l'ordonnancement.

### **Article 10**

- ① Les ressources de la collectivité comprennent :
- ② - une dotation annuelle de l'État fixée par les lois de finances ;
- ③ - les autres ressources provenant de l'État qui correspondent aux transferts d'attributions prévus à l'article 4-II, 1° ci-dessus ; ces produits sont déterminés par les lois de finances ;
- ④ - les autres subventions de l'État et de toutes autres personnes morales de droit public et, le cas échéant, le produit des impôts et taxes affectés à la collectivité ;
- ⑤ - les fonds de concours ;
- ⑥ - les dons et legs ;
- ⑦ - le produit des emprunts contractés dans les conditions définies par décret en Conseil d'État ;
- ⑧ - 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 11**

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 12**

- ① Le budget doit être équilibré en dépenses et en recettes.
- ② S'il n'est pas voté le 1<sup>er</sup> avril, et jusqu'à son adoption, les recettes continuent d'être perçues sur les bases fixées pour l'exercice précédent et il est fait face aux dépenses résultant d'engagements antérieurs ou d'obligations légales.
- ③ Les excédents constatés peuvent faire l'objet de reports sur l'exercice suivant.

### **Article 13**

Un décret en Conseil d'État détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application de la présente loi, notamment les règles de fonctionnement de l'Assemblée des Français de l'étranger et les modalités du contrôle financier.

### **Article 14**

Pour l'exercice des attributions prévues à la présente loi, l'établissement public utilise les services de l'État 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.

### **Article 15**

- ① La loi n° 82-471 du 7 juin 1982 est ainsi modifiée et complétée :
- ② I. – L'article premier A est abrogé.
- ③ II. – Le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> est remplacé par les dispositions suivantes :
- ④ « Il est créé auprès de l'Assemblée un comité de personnalités qualifiées en raison de leurs compétences dans les questions entrant dans la compétence de l'Assemblée des Français de l'étranger. Les membres du comité sont chargés d'apporter leur concours aux travaux de l'Assemblée et de ses diverses formations. Ils peuvent participer aux travaux de l'Assemblée et de ses différentes instances à titre consultatif. Leur contribution est bénévole et ne donne lieu au versement d'aucune indemnité. »

- ⑤ III. – L'article 1<sup>er</sup> *bis* est ainsi modifié :
- ⑥ « Art. 1<sup>er</sup> *bis* – Les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger ont compétence pour assister les Français établis hors de France auprès des services diplomatiques et consulaires et généralement tous services ou entreprises publics œuvrant à l'étranger, pour faciliter leurs démarches et contribuer à leur information sur les droits et obligations. Ils coopèrent, le cas échéant, avec les délégués et représentants du Défenseur des droits.
- ⑦ « Les services publics en France et à l'étranger et les réseaux de communication et d'information du public contribuent à faire connaître leur existence et leur action.
- ⑧ « Pour l'exercice de leur mandat, les membres de l'Assemblée ont droit à la mise à disposition de locaux, d'équipements de bureau, de moyens de communication, de lieux d'affichage et d'information, compte tenu des nécessités des services et dans le respect de l'égalité entre les différents élus.
- ⑨ « Un décret fixe les conditions d'application du présent article ainsi que les autres droits et prérogatives des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger après consultation de cette Assemblée ou de son bureau dans l'intervalle des sessions ».

### **Article 16**

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 notamment les règles de fonctionnement de l'Assemblée et les modalités du contrôle financier.

### **Article 17**

Les dépenses résultant, le cas échéant, de la présente loi sont compensées à due concurrence par une augmentation des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.