

N° 255

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

Rattaché au Procès-verbal de la séance du 11 février 1992
Émis en séance du Sénat le 12 février 1992

PROPOSITION DE LOI

*relative aux conditions d'exercice du mandat
des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles de CUTTOLI, Jacques HABERT, Pierre CROZE,
Paul d'ORNANO, Jean-Pierre CANTEGRIT, Olivier ROUX, Xavier
de VILLEPIN, Mme Paulette BRISEPIERRE et M. Hubert
DURAND-CHASTEL,

Sénateurs.

(Renvoyée 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,

Il n'y a pas de démocratie authentique lorsque les élus du suffrage universel ne disposent pas des moyens nécessaires à l'exercice de leur mandat.

C'est le cas pour les élus locaux dont une loi récente vient de déterminer le « statut » : loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

C'est le cas, aussi, pour les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger (C.S.F.E.), élus du suffrage universel direct confrontés à des difficultés particulières d'exercice de leur mandat compte tenu de l'étendue de leurs circonscriptions et des problèmes spécifiques que rencontrent nos compatriotes expatriés. Il est donc normal que le Parlement se penche sur leur statut, pour leur donner les moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mandat.

Il vient de le faire lors des travaux préparatoires de la loi précitée du 3 février 1992. Le Sénat vota à l'unanimité cinq amendements à leur sujet qui ont été adoptés par la commission des Lois de l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Le Gouvernement s'est opposé avec succès à leur adoption, refusant de les assimiler aux élus locaux dont ils partagent pourtant à plus d'un titre la condition vis-à-vis des électeurs.

Par contre, le Gouvernement a admis que cette question puisse faire l'objet d'un nouveau débat législatif mais dans un autre cadre. Il s'y est même engagé en y associant le ministère des Affaires étrangères (déclarations de M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur – *Journal officiel*, débat de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 23 janvier 1992 – p. 245).

Les membres élus du C.S.F.E. sont des élus à part entière. Il est impératif qu'ils disposent de moyens d'action appropriés, conformément aux principes démocratiques qui nous régissent pour pouvoir mieux représenter les communautés françaises expatriées.

Nous vous proposons de leur donner ces moyens en adoptant la présente proposition de loi.

*
* *

I. – ÉVOLUTION DU STATUT DES MEMBRES ÉLUS DU C.S.F.E. DEPUIS 1982

Les cent cinquante membres élus du C.S.F.E. sont élus au suffrage universel direct, dans quarante-huit circonscriptions, par l'ensemble des Français établis hors de France.

Le C.S.F.E., assemblée représentative des Français expatriés, n'est pas uniquement consultatif mais exerce les attributions qui lui sont conférées par la loi, notamment :

- l'élection des sénateurs établis hors de France ;
- l'élection des administrateurs de la caisse de sécurité sociale des expatriés ;
- l'élection des membres du conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ;
- l'élection des membres des commissions administratives des centres de vote à l'étranger ;
- l'élection des membres du Conseil pour la protection sociale des Français de l'étranger ;
- l'élection des membres de la Commission nationale des bourses scolaires pour les Français de l'étranger ;
- l'élection des membres du Conseil de l'enseignement français à l'étranger ;
- la désignation de deux membres du Conseil économique et social ;
- la désignation d'un membre du Comité pour l'image de la France ;
- la désignation d'un représentant au Conseil national de l'aide juridique et d'un membre du conseil départemental de l'aide juridique pour Paris ;
- la consultation obligatoire en matière de décrets concernant le service national des Français de l'étranger ;
- le parrainage des candidats à la présidence de la République.

Il est donc normal qu'ils bénéficient de certaines mesures prises en faveur des élus locaux.

*
* *

La loi du 7 juin 1982, qui a prévu l'élection des membres du C.S.F.E. au suffrage universel, ne traitait que du régime électoral du C.S.F.E. et n'abordait en aucune manière leur statut.

Le Conseil supérieur, ainsi élu, dès sa première réunion, en septembre 1982, mit l'accent sur cette exigence démocratique d'un statut des élus. Aussi vota-t-il, à l'unanimité, sur l'initiative de M. de Cuttoli, rapporteur de sa commission de la représentation et des droits, un vœu demandant qu'un véritable statut d'élu au C.S.F.E. soit élaboré, « s'inspirant du futur statut des élus locaux étudié par le Gouvernement ».

Ce vœu portait, en termes détaillés, sur l'ensemble des éléments du statut de l'élu pris en compte par le rapport Debarge, notamment les autorisations d'absence et les indemnités.

Depuis 1982, le C.S.F.E. n'a cessé de se préoccuper de cette importante question, votant de nombreux vœux dont, l'un très détaillé en septembre 1987.

Dans le même temps, les sénateurs représentant les Français établis hors de France n'ont cessé d'œuvrer pour qu'un régime indemnitaire satisfaisant soit accordé aux élus du C.S.F.E. Citons notamment les initiatives de MM. de Cuttoli, Habert, Croze, d'Ornano, Cantegrit et Wirth en décembre 1982 (dépôt d'un premier amendement), de MM. de Cuttoli, d'Ornano et Barras et MM. Cantegrit, Croze, de Villepin et Roux en octobre 1987 (propositions de loi) et, en décembre 1988, de MM. Penne, Bayle, Estier et les membres du groupe socialiste (proposition de loi n° 119), de MM. Cantegrit, Croze, Roux, de Villepin, Hoeffel et Lucotte (proposition de loi n° 222 à l'origine de la loi n° 90-384 du 10 mai 1990).

Cette action commune a abouti à la promulgation du premier statut provisoire des membres du C.S.F.E., le décret n° 88-360 du 15 avril 1988).

Dans le même temps, des lois ont assimilé, dans plusieurs domaines, les élus du C.S.F.E. aux élus locaux :

- l'article 7 de la loi du 13 juillet 1983, voté à l'initiative de MM. de Cuttoli, Cantegrit, Habert, Croze, d'Ornano, Wirth, premier texte législatif accordant une protection légale aux élus du C.S.F.E. fonctionnaires au même titre que les fonctionnaires élus locaux ;

- la loi organique n° 88-36 du 13 juillet 1988 habilitant les membres élus du C.S.F.E. à « parrainer » les candidats à la présidence de la République, résultant d'une proposition de loi de MM. de Cuttoli, d'Ornano, Habert, Croze, Cantegrit, Wirth et Roux ;

- l'article 15 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, sur la transparence de la vie politique, résultant d'un amendement de MM. de Cuttoli, d'Ornano et Barras et d'un autre de M. Habert ;

- l'article 5 de la loi n° 90-384 du 10 mai 1990, en matière de protection contre les accidents et d'indemnités résultant de la proposition de loi précitée de M. Cantegrit et plusieurs de ses collègues.

Ces lois successives ont contribué à faire du C.S.F.E. un organisme public *sui generis*. Il ne s'agit plus d'un simple organe consultatif mais, selon les termes de l'article premier de la loi n° 90-384 du 10 mai 1990, d'une « *assemblée représentative des Français établis hors de France* ». Ces termes ne constituent pas un simple effet d'annonce ou une déclaration d'intention mais il convient de leur donner une signification juridique effective, spécialement en matière de statut des membres élus du Conseil.

*
* *

II. - INDEMNITÉS (article premier)

En raison de l'immensité de certaines circonscriptions et du nombre des Français qui y sont établis, les membres élus du C.S.F.E. sont obligés, pour l'exercice de leur mandat, d'engager des dépenses souvent importantes qui restent à leur charge.

Les indemnités forfaitaires créées par la loi du 10 mai 1990, le décret et l'arrêté du 14 mai 1991 ne permettent pas de faire face, même de très loin, à ces diverses charges. Il s'agit là d'un véritable obstacle à l'exercice d'une démocratie authentique. Les élus du suffrage universel que sont les membres du C.S.F.E. doivent avoir les moyens de remplir efficacement leur mandat. Ils ne doivent pas être pénalisés financièrement, eux-mêmes et leur famille.

L'application que le Gouvernement a faite de l'article 5 de la loi du 10 mai 1990 dans ce domaine a constitué une véritable dénaturation de volonté du législateur.

C'est la raison pour laquelle le Sénat et les sénateurs représentant les Français établis hors de France ont tenu à « encadrer » le pouvoir réglementaire par des critères précis.

Le Sénat unanime et la commission des Lois de l'Assemblée nationale ont tenu à reconnaître les difficultés rencontrées par les élus du C.S.F.E. contraints de prendre à leur charge des frais importants.

Compte tenu du consensus qui s'est alors dégagé, nous proposons de reprendre cet amendement sans changement.

Outre les remboursements de frais de séjour et les indemnités de vacation, les membres du C.S.F.E. bénéficieraient donc d'indemnités forfaitaires destinées à couvrir les frais généraux encourus dans l'exercice du mandat. Cette indemnité serait comprise, selon des données géographiques, entre 20 % et 30 % du même traitement de référence de la fonction publique que pour les élus locaux.

Ces dépenses pour l'Etat ne sont nullement excessives si on les compare à celles des élus locaux. Elles correspondent à des charges réelles et il est conforme aux principes démocratiques et républicains de les en dégrever dans les limites exposées.

*
* *

III. — AUTORISATION D'ABSENCE (art. 2 et 3)

La loi n° 92-108 du 3 février 1992 sur le statut des élus locaux a prévu des garanties accordées aux élus salariés pour faciliter l'exercice de leur mandat. Ces garanties consistent en des autorisations d'absence pour assister aux réunions des conseils des collectivités locales ou de diverses instances légales.

Les employeurs des élus salariés sont tenus d'accorder ces garanties d'ordre public auxquelles il ne peut être dérogé.

L'un des amendements adoptés par le Sénat et la commission des Lois de l'Assemblée nationale étendait cette garantie aux élus du C.S.F.E. Nous le reprenons.

Il s'applique aux salariés français membres du C.S.F.E. dont les relations de travail sont régies par le droit français. La proposition de loi ne peut viser que les employeurs susceptibles de relever de la loi française, selon les principes habituellement retenus par la jurisprudence

de la Cour de cassation en matière de conflits de lois françaises et étrangères relatives au contrat de travail.

Seront autorisées les absences pour participer aux réunions du C.S.F.E., de son bureau permanent, de ses commissions, de toute instance où les membres du C.S.F.E. représentent le Conseil et aux réunions des organismes consultatifs institués auprès des chefs de poste diplomatique ou consulaire.

Des dispositions comparables existent non seulement pour les élus locaux mais aussi pour les membres des conseils économiques et sociaux des régions (art. 15, dernier al., de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 modifié par la loi du 3 février 1992). Il serait paradoxal que, dans ce domaine, les membres élus du C.S.F.E. soient privés des garanties accordées aux membres de ces organismes consultatifs.

L'article 2 de notre proposition comporte certaines précisions par rapport à l'amendement présenté lors des travaux préparatoires de la loi du 3 février 1992. Il s'agit de reprendre les mêmes termes que ceux adoptés pour les conseillers municipaux (art. L. 121-36, L. 121-42 et L. 121-43 du code des communes), pour les conseillers généraux (art. 2, 5 et 6 nouveaux de la loi du 10 août 1871 modifiée), pour les conseillers régionaux (art. 11 a) de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions) et pour les membres des conseils économiques et sociaux des régions (art. 15, dernier al. nouveau, de la loi du 5 juillet 1972).

Ces matières relèvent en effet du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution.

Il s'agit, en l'espèce :

- de l'obligation d'informer les employeurs ;
- de la question du paiement des temps d'absence ;
- de l'assimilation de ces périodes à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés, du droit aux prestations sociales et des droits découlant de l'ancienneté ;
- de l'interdiction de modifier la durée et les horaires de travail en raison de ces absences sans l'accord de l'élu ;
- de l'interdiction du licenciement, d'un déclassement professionnel ou d'une sanction disciplinaire motivée par les absences légales.

L'article 3 de notre proposition prévoit l'extension du régime des autorisations d'absence aux élus fonctionnaires ou agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs. Cette extension a été prévue expressément, pour les élus locaux,

par les articles 38 et 39 de la loi du 3 février 1992 à l'initiative du Sénat.
Il convient d'adopter la même procédure pour les élus du C.S.F.E.

★
★ ★

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

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le premier alinéa de l'article premier *ter* de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger est ainsi rédigé :

« Les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger perçoivent une indemnité forfaitaire représentative des frais généraux exposés pour l'exercice de leur mandat. Cette indemnité varie, en fonction des données géographiques, entre 20 % et 30 % du montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Ils perçoivent également des indemnités de vacation lorsqu'ils participent en France à une réunion à laquelle ils ont été convoqués dans l'exercice de leur mandat. Ils bénéficient de la prise en charge des frais de transport et de séjour en France engagés à l'occasion des réunions du conseil, de son bureau permanent ou de ses commissions et de toute réunion à laquelle ils sont convoqués par le ministre des Affaires étrangères. »

Art. 2.

Après l'article premier *quater* de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 précitée, il est inséré un article premier *quinquies* ainsi rédigé :

« *Article premier quinquies.* — Les employeurs relevant du droit français sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise, membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger, le temps nécessaire pour se rendre et participer :

« 1° aux séances plénières de ce conseil ;

« 2° aux réunions de son bureau permanent ou de ses commissions dont ils sont membres ;

« 3° aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter le Conseil supérieur ;

« 4° aux réunions des commissions locales instituées auprès des chefs de postes diplomatiques ou consulaires.

« Selon des modalités fixées par décret après consultation du Conseil supérieur des Français de l'étranger, l'élu doit informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance.

« L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu aux séances et réunions précitées.

« Le temps d'absence est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés et du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.

« Aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut, en outre, être effectuée en raison des absences intervenues en application des dispositions du présent article sans l'accord de l'élu concerné.

« Aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences résultant de l'application du présent article sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu. La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret après consultation du Conseil supérieur des Français de l'étranger. »

Art. 3.

Après l'article premier *quinquies* de la loi n° 82 471 du 7 juin 1982 précitée, il est inséré un article premier *sexies* ainsi rédigé :

« *Article premier sexies.* — Sans préjudice des dispositions plus favorables qui leur seraient applicables, les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger fonctionnaires ou agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs bénéficient des garanties prévues à l'article précédent. »

Art. 4.

Les dépenses résultant de l'application de la présente loi seront couvertes, en tant que de besoin, par une augmentation à due concurrence des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.