

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 octobre 1990.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative à la représentation des activités économiques et sociales de l'outre-mer au sein du Conseil économique et social,*

Par M. Louis VIRAPOULLE,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Louis Virapoullé, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnès, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Étienne Dailly, André Dagnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazais, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hœffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : 891, 1530 et T A 369

Senat : 461 (1989-1990)

---

Conseil économique et social.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	3
<b>I. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE</b> .....	3
• <b>Rappel des modalités de désignation des conseillers économiques et sociaux représentant l'outre-mer</b> .....	3
• <b>Les inconvénients du dispositif actuel</b> .....	4
• <b>L'intérêt de la présente proposition de loi organique</b> .....	6
<b>II. MODIFICATION COMPLÉMENTAIRE PROPOSÉE PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	7
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	9
<b>ANNEXE</b> .....	13

Mesdames, Messieurs,

Votre Haute assemblée est conviée à examiner la **proposition de loi organique (Sénat 1989-1990 n° 461) relative à la représentation des activités économiques et sociales de l'outre-mer au sein du Conseil économique et social**, adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale.

## **I. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

La proposition de loi organique soumise à notre examen, qui tend à élargir le 8° de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée, portant loi organique relative au Conseil économique et social, **a pour objet d'assurer aux collectivités territoriales d'outre-mer à statut particulier une représentation au sein du Conseil**, jusqu'à présent réservée en droit aux seuls départements et territoires d'outre-mer proprement dits.

**• Rappel des modalités de désignation des conseillers économiques et sociaux représentant l'outre-mer**

Modifié par la loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984, l'article 7 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, susvisée, fixe à huit

le nombre des conseillers représentant les activités économiques et sociales des départements et des territoires d'outre-mer.

Ces représentants sont désignés conformément aux dispositions de l'article 12 du décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 par décret pris sur le rapport du ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer, après consultation des organisations locales les plus représentatives, dont la liste est elle-même fixée par voie réglementaire (arrêté du ministre des DOM-TOM).

L'attribution des sièges n'est pas liée juridiquement à une répartition géographique. **Il est néanmoins de tradition constante que les huit personnalités désignées soient choisies dans chacune des collectivités territoriales d'outre-mer, de façon à assurer à chaque département d'outre-mer et à chaque territoire d'outre-mer un siège au sein du Conseil économique et social.**

#### • Les inconvénients du dispositif actuel

La rédaction actuelle de l'article 7 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 relative au Conseil économique et social comporte deux inconvénients juridiques graves :

- d'une part, elle vise de façon explicite les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer, et semble dès lors exclure la représentation au Conseil économique et social des autres types de collectivités territoriales d'outre-mer, créées par le législateur en application des dispositions finales de l'article 72 alinéa premier de la Constitution (relèvent de cette catégorie Mayotte et l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui ne constituent ni des départements, ni des territoires d'outre-mer au sens de l'ordonnance du 29 décembre 1958) ;

- d'autre part, elle fixe à huit le nombre total des représentants des activités économiques et sociales d'outre-mer, alors que le nombre des collectivités concernées s'élève à neuf (quatre départements d'outre-mer, trois territoires d'outre-mer et deux collectivités à statut particulier) : la représentation traditionnelle de chacune des collectivités d'outre-mer au Conseil économique et social est donc matériellement impossible, en raison de cette carence d'un siège.

**Le premier inconvénient, d'ordre essentiellement rédactionnel, est plus apparent qu'effectif. En effet, une interprétation extensive de la notion de DOM-TOM a jusqu'à présent prévalu, et permet d'associer les deux collectivités à statut particulier au processus consultatif préalable à la désignation des conseillers économiques et sociaux de l'outre-mer.**

**C'est ainsi que Saint-Pierre-et-Miquelon, jadis placé sous le statut de territoire d'outre-mer, a successivement été transformé en département d'outre-mer (loi n° 76-664 du 19 juillet 1976) puis en collectivité territoriale d'outre-mer à statut particulier (loi n° 85-595 du 11 juin 1985, relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon).**

**Cette seconde transformation statutaire est demeurée sans incidence sur la représentation de Saint-Pierre-et-Miquelon au Conseil économique et social, où cette collectivité territoriale continue de bénéficier d'un représentant (ce siège est actuellement pourvu par M. Victor Reux), bien que cette pratique constante soit dépourvue d'assise juridique solide.**

**Le second inconvénient, en revanche, produit directement ses effets préjudiciables à l'encontre de Mayotte, dont aucun représentant ne siège au Palais d'Iéna.**

**Avant 1976, l'ancien territoire des Comores était représenté au Conseil économique et social. Lors de l'accession à l'indépendance de ce territoire, et nonobstant le maintien de Mayotte dans la collectivité nationale sous forme d'une collectivité territoriale à statut particulier (loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte), l'ancien représentant comorien (il s'agissait de M. Soilih) perdit sa qualité de conseiller économique et social (décret du Président de la République du 9 décembre 1977), sans toutefois que son siège soit réattribué à Mayotte.**

**De manière assez paradoxale, cette collectivité, au même titre que Saint-Pierre-et-Miquelon, bénéficie certes de l'interprétation extensive de la notion de DOM-TOM visée à l'article 7 de l'ordonnance de 1958, et participe donc aux opérations consultatives préalables à la désignation des conseillers économiques et sociaux d'outre-mer. C'est ainsi par exemple que, lors du dernier renouvellement du Conseil, l'arrêté du 22 juin 1989 relatif à la désignation des membres du Conseil économique et social représentant les activités économiques et sociales des départements et territoires d'outre-mer incluait dans la liste des organisations consultées dix organisations représentatives mahoraises (J.O. du 24 juin 1989, p. 7879).**

**L'aboutissement logique de ce processus consultatif (la désignation d'un conseiller économique et social mahorais) est demeuré toutefois impossible, dès lors que la loi organique fixait limitativement à huit la représentation totale de l'outre-mer au Conseil : accorder un siège à Mayotte aurait impliqué de priver de sa représentation traditionnelle l'une des huit autres collectivités territoriales françaises d'outre-mer.**

**• L'intérêt de la présente proposition de loi organique**

Plusieurs initiatives parlementaires ont déjà été entreprises pour remédier à cette discrimination infondée, mais n'ont pu aboutir pour des raisons purement procédurales (caducité, notamment) ; c'est le cas, par exemple, de la proposition de M. Jean Fontaine, député (A.N. 1985-1986 - n° 2995) ou de la proposition de M. Jean-François Hory, député (A.N. 1985-1986 - n° 3223).

En inscrivant à la fin de la session de printemps à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale les conclusions de la commission des Lois sur la récente proposition de loi organique de M. Henry Jean-Baptiste, député (A.N. 1989-1990 - n° 891), le Gouvernement a manifesté son intérêt pour un texte d'initiative parlementaire qui rétablirait incontestablement la parité de statut entre les différentes collectivités territoriales d'outre-mer, au regard des règles de désignations de leurs représentants au Conseil économique et social.

Le texte soumis à notre examen remédie aux deux inconvénients examinés ci-avant :

- d'une part, il énumère précisément dans le texte même de l'ordonnance du 29 décembre 1958 les différentes catégories de collectivités territoriales d'outre-mer représentées au Conseil économique et social ;

Ce dispositif confèrera une base légale incontestable à la représentation de Saint-Pierre-et-Miquelon au Conseil économique et social, et confortera juridiquement la situation de fait qui a opportunément été maintenue jusqu'à présent.

- d'autre part, il crée un siège supplémentaire, attribué à la représentation de ces collectivités (en l'espèce, le siège susceptible d'être pourvu par un représentant mahorais).

**Ce second point apparaît essentiel. L'attachement du peuple mahorais au maintien dans la collectivité nationale suppose qu'en contrepartie, tous les efforts soient consentis pour lui assurer un développement économique et social analogue à celui des autres collectivités territoriales d'outre-mer.**

D'importantes mesures ont déjà été adoptées dans ce sens, dont, parmi les plus récentes, le vote de la loi d'habilitation du 23 décembre 1989, relative à l'adaptation de la législation applicable à la collectivité territoriale de Mayotte.

La proposition de loi organique qui nous est soumise s'inscrit directement dans cette démarche : en assurant à Mayotte la même représentation au sein du Conseil économique et social que les autres collectivités territoriales d'outre-mer, elle constituera un élément supplémentaire permettant le développement de cette île, et lui donnera les moyens juridiques d'exprimer au sein de cette instance ses préoccupations légitimes.

## **II. MODIFICATION COMPLÉMENTAIRE PROPOSÉE PAR LA COMMISSION DES LOIS**

Une large discussion s'est instaurée au sein de la commission des Lois, en ce qui concerne la modification de l'article 14 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, qui fixe la composition du bureau du Conseil économique et social. La question était de savoir s'il était opportun de créer un nouveau siège au bureau, pour permettre au président d'être élu par l'assemblée plénière en toute indépendance par rapport au groupe auquel il appartient.

Il apparaît en effet qu'aux termes de l'article 14 de ladite ordonnance, le bureau du Conseil économique et social, élu par l'assemblée plénière, *«comprend de 14 à 18 membres, dont le président»*. En pratique, ce bureau comporte un représentant de chacun des dix-huit groupes constitués au Palais d'Iéna (cf. liste en annexe), ce qui confère au président une double fonction, puisqu'il y siège à la fois comme représentant de son groupe et comme président de l'ensemble du Conseil économique et social.

En définitive, sans modifier la représentation légitime de tous les groupes du Conseil économique et social au sein du bureau, votre commission a estimé qu'une modification du régime en vigueur permettrait au président d'exercer dans le cadre d'une plus grande indépendance les fonctions arbitrales qui lui sont imparties. Un

amendement, dont votre commission vous propose l'adoption, répond à cet objet.

\*

\*       \*

Votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter l'ensemble ainsi amendé de la proposition de loi organique soumis à son examen.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><b>Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social</b></p>			
<p>Art. 7. — Le Conseil économique et social comprend :</p>			
<p>1° Soixante-neuf représentants des salariés ;</p>			
<p>2° Soixante-douze représentants des entreprises, dont :</p>			
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vingt-sept représentants des entreprises privées non agricoles ;</li><li>• Dix représentants des artisans ;</li><li>• Dix représentants des entreprises publiques ;</li><li>• Vingt-cinq représentants des exploitants agricoles ;</li></ul>			
<p>3° Trois représentants des professions libérales ;</p>			
<p>4° Dix représentants de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles ;</p>			
<p>5° Cinq représentants des coopératives non agricoles ;</p>			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>6° Quatre représentants de la mutualité non agricole ;</p>	Article unique.	Article unique.	Article unique.
<p>7° Dix-sept représentants des activités sociales, dont dix représentants des associations familiales, un représentant du logement, un représentant de l'épargne, cinq représentants des autres associations ;</p>	<p>Le neuvième alinéa (8°) de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social modifiée par la loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984, est ainsi rédigé :</p>	<p>Le 8° de l'article 7 ...</p> <p>...et social est ainsi rédigé :</p>	Sans modification.
<p>8° Huit représentants des activités économiques et sociales des départements et territoires d'outre-mer ;</p>	<p>•8° Neuf représentants des activités économiques et sociales des départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer. •</p>	<p>•8° Neuf représentants des activités économiques et sociales des départements, des territoires et des collectivités territoriales à statut particulier d'outre-mer. •</p>	
<p>9° Deux représentants des Français établis hors de France ;</p>			
<p>10° Quarante personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel.</p>			
<p>Les délégués prévus aux 1° et 2° ci-dessus, à l'exception de ceux des entreprises publiques, sont désignés, pour chaque catégorie, par les organisations professionnelles les plus représentatives.</p>			
<p>Un décret en Conseil d'Etat précisera la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique et social.</p>			

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. 14. Le bureau, qui est élu par l'assemblée du Conseil économique et social, comprend de quatorze à dix-huit membres, dont le président.</p> <p>Le secrétaire général du Conseil participe aux délibérations du bureau. Il en tient procès-verbal.</p> <p>Lorsqu'ils n'en font pas partie, les présidents des sections d'étude peuvent être appelés à assister, avec voix consultative, aux réunions du bureau.</p>		<p>Intitulé de la proposition de loi organique:</p> <p>Proposition de loi organique relative à la représentation des activités économiques et sociales de l'outre-mer au sein du Conseil économique et social.</p>	<p><i>Art. additionnel après l'article unique</i></p> <p><i>Dans l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée, les mots : « de quatorze à dix-huit membres, dont le président » sont remplacés par les mots : « de quatorze à dix-huit membres, et le président ».</i></p> <p>Intitulé de la proposition de loi organique:</p> <p>Proposition...</p> <p>social, et a la composition de son bureau.</p>

## **ANNEXE**

### **LISTE DES 18 GROUPES DE REPRÉSENTATION AU SEIN DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (par ordre alphabétique)**

- Groupe de l'Agriculture
- Groupe de l'Artisanat
- Groupe des Associations
- Groupe de la Confédération française démocratique du travail
- Groupe de la Confédération française de l'encadrement - C.G.C.
- Groupe de la Confédération française des travailleurs chrétiens
- Groupe de la Confédération générale du travail
- Groupe de la Confédération générale de travail Force ouvrière
- Groupe de la Coopération
- Groupe des Départements et Territoires d'outre mer
- Groupe des Entreprises privées
- Groupe des Entreprises publiques
- Groupe de la Fédération de l'éducation nationale
- Groupe des Français de l'étranger, de l'Épargne et du Logement
- Groupe de la Mutualité
- Groupe des Personnes qualifiées
- Groupe des Professions libérales
- Groupe de l'Union nationale des Associations familiales