

N° 283

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 1992

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 9 avril 1992.

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

Par M. Charles de CUTTOLI,

*Sénateur.*

---

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

Voir le numéro :

Sénat : 255 (1991-1992).

---

Français de l'étranger.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<b>I. LES ÉTAPES DE L'ÉVOLUTION DU STATUT DES MEMBRES DU C.S.F.E.</b> .....	6
<b>A. L'ÉLECTION DU C.S.F.E. AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT (loi n° 82-471 du 7 juin 1982 et n° 83-390 du 18 mai 1983)</b> .....	6
<b>B. PREMIER VOEU DU CONSEIL SUPÉRIEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER (septembre 1982)</b> .....	6
<b>C. LES PREMIÈRES TENTATIVES DE FIXATION D'UN RÉGIME INDEMNITAIRE (1982)</b> .....	7
<b>D. UN STATUT «OCTROYÉ» PAR SIMPLE CIRCULAIRE (1982)</b> .....	8
<b>E. LA PROTECTION LÉGALE DES MEMBRES DU C.S.F.E. FONCTIONNAIRES (article 7 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983)</b> ...	9
<b>F. QUATRE ANS DE RÉFLEXION : 1983-1987</b> .....	10
<b>G. LA RECONNAISSANCE AUX MEMBRES DU C.S.F.E. DE LA QUALITÉ DE CITOYENS CHARGÉS D'UN MANDAT PUBLIC (juin 1987)</b> .....	11
<b>H. NOUVELLES PROPOSITIONS EN MATIÈRE INDEMNITAIRE (octobre 1987)</b> .....	12
<b>I. LE DROIT DE «PARRAINAGE» DES CANDIDATURES À L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE (Loi organique n° 88-36 du 13 juillet 1988)</b> .....	13
<b>J. L'INCLUSION DES MEMBRES ÉLUS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER DANS LA LOI SUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE POLITIQUE (article 15 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988)</b> ..	13
<b>K. LE PREMIER «STATUT» PROVISOIRE (décret n° 88-360 du 15 avril 1988)</b> .....	14
<b>L. UNE ÉTAPE SUPPLÉMENTAIRE : LA LOI N° 90-384 DU 10 MAI 1990</b> .....	15
<b>M. LE DÉCRET N° 91-449 DU 14 MAI 1991</b> .....	17
<b>N. TRAVAUX PRÉPARATOIRES DU NOUVEAU STATUT DES ÉLUS LOCAUX (Loi du 3 février 1992)</b> .....	19
<b>O. DÉBATS DU C.S.F.E. (22 février 1992)</b> .....	21

<b>II. - EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI n° 255</b> .....	22
<b>A. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA PROPOSITION</b> .....	22
<b>B. INDEMNITÉS (article premier)</b> .....	23
<b>C. AUTORISATIONS D'ABSENCE (articles 2 et 3)</b> .....	25
1. Élus salariés (article 2) .....	25
2. Fonctionnaires et agents contractuels (article 3) .....	26
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	31
<b>ANNEXES</b> .....	35

Mesdames, Messieurs,

La Haute assemblée est aujourd'hui appelée à examiner la proposition de loi relative aux conditions d'exercice du mandat des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger (1991-1992, n° 255) 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.

L'exposé des motifs de cette proposition de loi est extrêmement complet.

Il convient néanmoins, dans le cadre de ce rapport, d'exposer et de développer l'évolution du statut des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger depuis 1982.

C'est, en effet, en vertu des lois du 7 juin 1982 et 18 mai 1983 que le C.S.F.E. a été élu au suffrage universel direct.

Nous allons donc exposer et analyser les étapes de l'évolution de ce statut.

\*

\*

\*

## **I. LES ÉTAPES DE L'ÉVOLUTION DU STATUT DES MEMBRES DU C.S.F.E.**

### **A. L'ÉLECTION DU C.S.F.E. AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT (loi n° 82-471 du 7 juin 1982 et n° 83-390 du 18 mai 1983)**

En application de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 et de la loi n° 83-390 du 18 mai 1983, les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger sont devenus des élus du suffrage universel.

L'élection au suffrage universel direct a constitué une novation considérable. En effet, contrairement à ce qui a été parfois soutenu, ils ne sont pas seulement les électeurs des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Ils exercent une mission originale tantôt délibérative tantôt consultative en faveur de nos compatriotes expatriés. Leur mandat est comparable à celui des élus locaux dans les rapports avec leurs électeurs et dans les relations entre ceux-ci et les administrations.

La loi du 7 juin 1982 ne traitait pas du régime électoral du C.S.F.E. et n'abordait en aucune manière son statut.

Le gouvernement de l'époque avait négligé d'aborder ce sujet important pour la vie démocratique. Comment un élu peut-il, en effet, exercer un mandat sans moyens ? A fortiori pour ceux qui ont des revenus peu élevés.

Il n'était pas tenu compte de l'expérience acquise dans ce domaine en trente-trois ans d'existence du Conseil supérieur.

### **B. PREMIER VOEU DU CONSEIL SUPÉRIEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER (septembre 1982)**

Dès sa première réunion en septembre 1982, le nouveau Conseil supérieur des Français de l'étranger, désormais élu au suffrage universel direct, prenait conscience de la nécessité d'un statut des élus. A l'initiative du rapporteur de sa commission de la représentation et des droits, M. de Cuttoli, le Conseil adoptait un voeu détaillé en onze points sur le statut des élus.

Le C.S.F.E. considérait que l'élection de ses membres au suffrage universel modifiait les conditions d'exercice de leur mandat et que, de ce fait, des moyens supplémentaires devaient être mis à leur disposition.

Ce vœu avait été élaboré en tenant compte des travaux de M. le Sénateur Debarge sur le statut des élus locaux ainsi que du statut de ces élus déjà adopté par le Sénat en 1980, dans le cadre de la réforme des collectivités locales (dite «projet Bonnet» non reprise par le gouvernement de M. Pierre Mauroy).

On peut considérer que ce vœu du C.S.F.E. constitue la «charte de l'élu du C.S.F.E.» toujours valable aujourd'hui.

Le C.S.F.E. émettait le vœu que *«quoique les Français de l'étranger ne constituent pas une collectivité territoriale, un véritable statut d'élu au C.S.F.E. soit élaboré s'inspirant du futur statut des élus locaux étudié par le gouvernement, notamment en matière d'indemnités de fonction, de représentation, de formation, de rang protocolaire et, le cas échéant, de protection sociale».*

Le vœu traitait successivement :

- des autorisations d'absences pour l'exercice du mandat ;
- de facilités en matière de transport pour la visite de leurs électeurs ;
- de crédits pour frais de secrétariat ;
- de l'information des membres du C.S.F.E. ;
- de leur consultation dans les négociations internationales intéressant les Français de l'étranger ;
- de leur participation aux manifestations officielles ;
- de la mise à disposition de locaux administratifs ;
- de facilités d'acheminement du courrier à leurs électeurs.

### C. LES PREMIÈRES TENTATIVES DE FIXATION D'UN RÉGIME INDEMNITAIRE (1982)

En 1982, deux premières tentatives furent faites pour donner une base légale au régime indemnitaire des membres du C.S.F.E.

La proposition de loi n° 232 du 5 février 1982, déposée par MM. de Cuttoli, Habert, Croze, d'Ornano, Cantegrit et Wirth consacrait dans son article 31 le principe du remboursement des frais

de transport et de séjour pour assister aux réunions de l'assemblée plénière et du bureau permanent.

Le 7 décembre 1982, un amendement au projet de budget déposé par les mêmes sénateurs prévoyait un régime indemnitaire ambitieux. Cet amendement était ainsi rédigé :

*«Les membres du conseil supérieur des Français de l'étranger ont droit au remboursement des frais de transport exposés à l'occasion des réunions du bureau permanent ou des commissions du conseil lorsqu'ils en font partie. Des indemnités forfaitaires de séjour leur sont également allouées.*

*«Les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger chargés de représenter le conseil dans un organisme public par application de dispositions législatives ou réglementaires ont droit au remboursement des frais de transport exposés à l'occasion des réunions de cet organisme ou des fonctions en dépendant dont ils feraient partie.*

*«Les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger ont droit au remboursement des frais de transport exposés par la visite des Français établis dans leur circonscription dans la limite d'un plafond.*

*«Les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger ont droit à des indemnités forfaitaires de secrétariat.*

*«En outre, des indemnités tendant à la compensation totale ou partielle des pertes de rémunération éventuellement supportées par les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger à l'occasion des sessions, réunions ou missions mentionnées aux alinéas 2, 3 et 4 ci-dessus pourront leur être attribuées.*

*«Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis ou sur proposition du Conseil supérieur des Français de l'étranger ou de son bureau permanent dans l'intervalle des sessions déterminera les conditions d'application du présent article.»*

Le gouvernement, par la voix de M. Cheysson, ministre des relations extérieures, refusa d'engager le débat sur ce point et écarta l'amendement en invoquant l'article 40 de la Constitution qui déclare irrecevable tout amendement parlementaire entraînant des dépenses nouvelles.

#### D. UN STATUT «OCTROYÉ» PAR SIMPLE CIRCULAIRE (1982)

A la suite du vœu adopté par le C.S.F.E. à sa session de septembre 1982, une simple circulaire fut signée par le ministre des

Relations extérieures (lettre aux chefs de missions diplomatiques et aux chefs de postes consulaires n° 5 CM du 11 mars 1983 relative aux fonctions et prérogatives des membres du C.S.F.E. dans leurs circonscriptions électorales respectives).

Cette lettre précisait, notamment, le rôle des délégués dans les négociations internationales concernant les Français de l'étranger, leur rang protocolaire, leur association aux manifestations officielles françaises à l'étranger, leur information et surtout les moyens matériels que les Postes devaient mettre à leur disposition (locaux, photocopieuses, téléphone, courrier, etc...).

Cette intervention pour utile et opportune qu'elle fut, était cependant entachée d'un défaut essentiel : le statut des élus du C.S.F.E. était fixé par simple circulaire, c'est-à-dire par le seul pouvoir exécutif.

Il n'est pas convenable, sur le plan des principes républicains, que des élus du suffrage universel, tiennent leur «statut», leurs attributions et les prérogatives qui leur sont conférées pour l'exercice de leur mandat électif de simples circulaires susceptibles d'être abrogées ou modifiées sans concertation, en vertu du seul pouvoir discrétionnaire d'une autorité ministérielle.

Les élus locaux tiennent leurs droits, attributions, prérogatives et responsabilités de la loi ou de règlements pris en application des lois. Il n'est pas normal que ces élus du suffrage universel que sont les membres du C.S.F.E. tiennent ces mêmes droits de simples circulaires. Il y a là une disparité de traitement qui n'est pas aujourd'hui acceptable. La proposition de loi n° 255 tend donc à y remédier.

Préoccupés par cette discrimination, ses auteurs se sont efforcés de faire traduire dans le domaine législatif et, pour partie et à titre essentiellement provisoire, dans le domaine réglementaire, les aspirations du C.S.F.E. en ce qui concerne le statut de ses membres.

#### **E. LA PROTECTION LÉGALE DES MEMBRES DU C.S.F.E. FONCTIONNAIRES (article 7 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983)**

L'article 7 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires assimile également les membres élus du C.S.F.E. aux élus locaux : «*la carrière des fonctionnaires candidats à un mandat électif ou élus au Parlement, à l'assemblée des communautés européennes, à un conseil régional,*

*général ou municipal, au Conseil supérieur des Français de l'étranger, ne peut, en aucune manière, être affectée par les votes ou les opinions émis par les intéressés au cours de leur campagne électorale ou de leur mandat» (amendement de MM. de Cuttoli, Cantegrit, Habert, Croze, d'Ornano et Wirth).*

Le deuxième alinéa de cet article prévoyait la même protection en faveur des *«fonctionnaires siégeant, à un autre titre que celui de représentants d'une collectivité publique, au sein d'une institution prévue par la loi ou d'un organisme consultatif placé auprès des pouvoirs publics»*. Il résulte donc très clairement de cet article que la loi n'assimile pas le Conseil supérieur à un simple organisme consultatif mais à une véritable collectivité publique. Il fait, en droit, du C.S.F.E. une institution *«sui generis»*, une collectivité publique et assimile, en matière de protection légale, les membres de ce conseil aux élus locaux.

#### F. QUATRE ANS DE RÉFLEXION : 1983-1987

Durant cette période, on ne constate pas d'amélioration du statut des élus du C.S.F.E.

Le gouvernement tint à considérer le Conseil comme un simple organisme consultatif placé sous la dépendance du ministère des Affaires étrangères par des procédures réglementaires précises.

Deux décrets successifs (décret n° 82-930 du 20 octobre 1982 et titre 1er du décret n° 84-252 du 6 avril 1984 dans sa rédaction originelle) traduisent cet état d'esprit.

Durant cette période, le C.S.F.E. continua à s'imposer par la qualité de ses interventions et de ses débats et un sens aigu de ses responsabilités. Lors de sa 37e session (septembre 1984), le C.S.F.E. vota à l'unanimité un vœu relatif à l'évolution de son statut. Considérant que son élection au suffrage universel avait eu pour conséquence de l'*«élever du rang de simple conseil sectoriel en celui de conseil véritable»*, c'est-à-dire d'assemblée représentative, le C.S.F.E. émit le vœu *«qu'une réflexion approfondie soit conduite sur l'évolution de son statut en se référant à celui des conseils des collectivités territoriales tout en tenant compte de la situation spécifique des Français de l'étranger»* (vœu n° 11).

Par ailleurs, dans un vœu n° 12, le Conseil émit le vœu que soient précisées certaines conditions d'exercice du mandat de ses membres. Il insista notamment pour l'allocation d'une **indemnité**

forfaitaire pour l'exercice du mandat, «*compte tenu des conditions propres à leur circonscription ainsi que, le cas échéant, une indemnité de perte de salaire*».

Par ailleurs, durant cette même période, un groupe de travail fut constitué au sein de la commission de la représentation et des droits du C.S.F.E. sur le statut des élus. Le groupe décida de proposer au gouvernement un avant-projet de décret.

Le travail très utile de ce groupe aboutit à l'adoption par l'assemblée plénière du C.S.F.E. de cet avant-projet lors de sa 38<sup>e</sup> session, en septembre 1985. Le gouvernement n'y donna malheureusement aucune suite.

#### G. LA RECONNAISSANCE AUX MEMBRES DU C.S.F.E. DE LA QUALITÉ DE CITOYENS CHARGÉS D'UN MANDAT PUBLIC (juin 1987)

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse comporte plusieurs dispositions concernant la protection légale des «*citoyens chargés d'un service public ou d'un mandat public*», c'est-à-dire notamment en matière de diffamation commises contre ces citoyens à raison de leurs fonctions ou qualités (article 31 de la loi du 29 juillet 1881).

La jurisprudence considère que par l'expression : «*citoyens chargés d'un service ou d'un mandat public*», il faut entendre toutes les personnes investies dans une mesure quelconque d'une portion de l'autorité publique (Ch. Réun. 29 décembre 1898 ; Crim. 9 mai 1919 ; Crim. 30 avril 1954). C'est le cas des conseillers municipaux (Crim. 3 février 1912, 6 novembre 1973), et des délégués sénatoriaux (Bourges, 17 octobre 1889).

Interrogé par M. de Cuttoli, le ministre de la Justice a estimé que les membres élus du C.S.F.E. devaient être considérés comme des «*citoyens chargés d'un mandat public*» au sens de la loi du 29 juillet 1881 précitée.

Les diffamations commises à leur égard à raison de leurs fonctions sont donc sanctionnées plus sévèrement qu'à l'égard des particuliers, de même que les diffamations commises à l'encontre des élus locaux à raison de leur mandat. Une procédure particulière est, par ailleurs, prévue pour le jugement de ces délits, notamment en période électorale (cf. question écrite de M. de Cuttoli au ministre de la Justice n° 5274 du 26 mars 1987, réponse ministérielle du 18 juin

1987 et question écrite n° 11496 du 6 septembre 1990, réponse ministérielle du 3 janvier 1991 ci-annexées).

Retenons donc qu'en juin 1987, les membres élus du C.S.F.E. sont considérés, comme les élus locaux, comme des «*citoyens chargés d'un mandat public*». On peut dès lors estimer que toutes les fois qu'une loi fait référence à l'ensemble des «*citoyens chargés d'un mandat public*», les membres élus du C.S.F.E. sont, en principe, visés au même titre que les élus locaux.

#### H. NOUVELLES PROPOSITIONS EN MATIÈRE INDEMNITAIRE (octobre 1987)

Le 21 octobre 1987, MM. de Cuttoli, d'Ornano et Barra déposaient au Sénat une proposition de loi instituant des indemnités de fonction, de secrétariat et de déplacement en faveur des membres du C.S.F.E.

Le 29 octobre 1987, MM. Cantegrit, Croze, de Villepin et Roux déposaient une proposition de loi tendant à accorder aux membres du C.S.F.E. une indemnité calculée dans les mêmes conditions que pour la fixation de la rémunération des membres du Conseil économique et social.

Ces deux propositions furent étudiées par la commission des Lois du Sénat qui désigna M. de Cuttoli comme rapporteur. La commission fit porter son attention particulièrement sur les indemnités de séjour à l'occasion des réunions du C.S.F.E., de son bureau permanent ou de ses commissions et sur les indemnités de vacation qu'elle jugea nécessaire de mentionner dans la loi (rapport 1987-1988, n° 124).

Par ailleurs, le 14 octobre 1987, MM. de Cuttoli, d'Ornano et Barras déposaient une proposition de loi (1987-1988, n° 55) relative à la réparation des accidents subis par les membres du C.S.F.E. dans l'exercice de leurs fonctions. Cette proposition adoptée en 1987 par la commission des Lois du Sénat est à l'origine de l'article 5 de la loi n° 90-384 du 10 mai 1990 (article premier quater nouveau de la loi du 7 juin 1982).

**I. LE DROIT DE «PARRAINAGE» DES CANDIDATURES À L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE (Loi organique n° 88-36 du 13 juillet 1988)**

Le 25 février 1986, MM. de Cuttoli, d'Ornano, Habert, Croze, Cantegrit, Wirth et Roux déposaient une proposition de loi organique tendant à habilitier les membres élus du C.S.F.E. à présenter, ou «parrainer», les candidatures à la présidence de la République.

Le Sénat adopta ce texte le 19 mai 1987 avec l'avis favorable du gouvernement représenté par M. Pasqua, ministre de l'Intérieur.

La loi organique n° 88-36 du 13 janvier 1988 assimile donc les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger aux élus locaux en leur permettant de «parrainer» les candidatures à la Présidence de la République, rôle éminent.

Le rapporteur, M. de Cuttoli, fit admettre que, pour l'application de cette loi, les sénateurs représentant les Français établis hors de France et les **membres élus du C.S.F.E. sont réputés être les élus d'un même département ou territoire d'outre-mer** (cf. loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, modifiée, article 3, § I). Les membres élus du C.S.F.E. sont donc formellement assimilés aux élus locaux par ce texte capital.

**J. L'INCLUSION DES MEMBRES ÉLUS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER DANS LA LOI SUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE POLITIQUE (article 15 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988)**

Une nouvelle fois, en 1988, le législateur assimilait les membres élus du C.S.F.E. aux élus locaux.

En février-mars 1988, le gouvernement soumettait au Parlement un projet de loi sur la transparence financière de la vie politique.

Saisi d'un amendement présenté par MM. de Cuttoli, d'Ornano et Barras, et d'un autre amendement présenté par M. Habert, le Parlement acceptait d'inclure le C.S.F.E. dans cette loi, réalisant ainsi une nouvelle étape dans l'assimilation des membres

élus du Conseil supérieur aux élus locaux (les amendements avaient pour objet le remboursement par l'Etat aux candidats au C.S.F.E. de certains frais de propagande électorale).

#### **K. LE PREMIER «STATUT» PROVISOIRE (décret n° 88-360 du 15 avril 1988)**

Au début de 1988, le gouvernement renonça à l'argument toujours avancé par les gouvernements antérieurs selon lequel on ne pouvait élaborer un statut de l'élu du C.S.F.E. qu'en fonction du futur statut des élus locaux.

La perspective d'un débat parlementaire sur le statut des élus locaux était alors envisagée à long terme. La proposition fut donc émise d'un «statut provisoire» des membres du C.S.F.E. établi par décret. Un certain nombre de mesures envisagées étaient, en effet, susceptible d'être prises par voie réglementaire.

En 1987, M. de Cuttoli diffusait une circulaire énumérant dans les détails les mesures qui pourraient être comprises dans ce décret. La commission de la représentation et des droits du C.S.F.E. reprenait, pour l'essentiel, les termes de cette circulaire en en faisant un voeu adopté à l'unanimité des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger (voeu n° 14/90/87).

Le voeu portait sur les principaux éléments statutaires et spécialement sur les moyens concrets mis à la disposition des élus pour leur permettre d'exercer effectivement leur mandat (secrétariat, locaux, usage de moyens de reproduction de documents, moyens de communication) et sur le principe d'information des élus sur les négociations internationales intéressant les Français de l'étranger.

Plusieurs sénateurs représentant les Français établis hors de France furent informés des travaux préparatoires d'un décret. Ils insistèrent à diverses reprises avec succès pour que des rédactions trop restrictives soient écartées.

Le 1er avril 1988, le Journal officiel publiait donc le premier statut des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger : le décret n° 88-360 du 15 avril 1988 fixant les modalités d'exercice du mandat des membres du C.S.F.E.

On notera que l'intitulé de ce décret est très proche de l'intitulé de la loi sur le statut des élus locaux : *«loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux»*.

Ce statut traitait :

- des attributions et prérogatives des membres élus du C.S.F.E. (titre Ier, articles 1er à 4) ;
- de leurs indemnités (titre II, articles 5 à 11).

Ce statut consacrait, pour la première fois, dans un décret, le régime indemnitaire des membres du C.S.F.E. Il prévoyait :

- la prise en charge des frais de séjour et de transport pour les réunions du C.S.F.E. ou de ses différentes formations (articles 6 et 8) ;
- la prise en charge des frais de transport et de séjour engagés pour l'exercice de leur mandat dans les limites de leur circonscription électorale, à raison d'un titre de transport (articles 7 et 9) ;
- une indemnité de vacation pour la participation à des réunions en France (article 11).

Dans l'esprit de ses auteurs, le décret du 15 avril 1988 ne constituait qu'un premier pas, un texte provisoire dans l'attente du nouveau statut des élus locaux. Le but final était d'attribuer aux membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger des garanties au moins égales à celles des élus locaux et tenant compte de la spécificité du mandat, pour le régime indemnitaire.

#### L. UNE ÉTAPE SUPPLÉMENTAIRE : LA LOI N° 90-384 DU 10 MAI 1990

Le 8 décembre 1988, MM. Penne, Bayle, Estier et les membres du groupe socialiste du Sénat déposaient une proposition de loi relative au C.S.F.E. (proposition n° 119).

Elle comportait plusieurs éléments du statut des élus ayant fait l'objet de vœux du Conseil supérieur (prérogatives dans les circonscriptions électorales, attribution aux membres élus et désignés d'indemnités forfaitaires et du remboursement de frais encourus dans l'exercice du mandat).

Le 22 décembre 1988, MM. Cantegrit, Croze, Roux, de Villepin, Hoeffel et Lucotte déposaient une proposition de loi dont l'article 4 prévoyait également divers éléments du statut des élus souhaités par le Conseil supérieur (prérogatives dans les circonscriptions électorales, indemnités forfaitaires et remboursement de frais encourus dans l'exercice du mandat). Cette

proposition rapportée par M. Hoeffel est à l'origine de la loi n° 90-384 du 10 mai 1990.

Elle fit l'objet d'un examen approfondi par le C.S.F.E. qui suggéra divers amendements retenus par le Sénat :

- un premier amendement attribuait au C.S.F.E. la qualité d'*«assemblée représentative des Français établis hors de France»* ;
- la commission de la représentation et des droits proposait aussi de reprendre le rapport de M. de Cuttoli sur l'indemnisation des accidents subis dans l'exercice du mandat ;
- la commission du C.S.F.E. avait, enfin, fait porter son examen sur les indemnités.

La loi n° 90-384 du 10 mai 1990 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger comporte plusieurs dispositions relatives au statut des élus, dans le sens d'une nouvelle assimilation aux élus locaux :

- article 5 : sur les **prérogatives des élus dans leurs circonscriptions** (article 1er bis nouveau de la loi du 7 juin 1982) ;

- article 5 : sur **l'indemnisation des dommages résultant des accidents subis dans l'exercice de leurs fonctions**. Ce texte est la reproduction, adaptée aux membres du C.S.F.E., de l'article L. 121-5 du code des communes, de l'article 36 bis de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et de l'article 11 a) de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions (article 1er quater nouveau de la loi du 7 juin 1982).

- article 5 : instituant **un régime indemnitaire** (des indemnités forfaitaires et le remboursement des frais encourus dans l'exercice du mandat), la loi renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de fixer le montant précis des sommes allouées et leurs modalités de calcul (article 1er ter nouveau de la loi du 7 juin 1982).

Pour s'assurer que les mesures d'application de la loi du 10 mai 1990 correspondent bien à l'intention véritable du législateur, un groupe de travail, appelé «groupe du suivi», a été institué au sein du C.S.F.E.

## M. LE DÉCRET N° 91-449 DU 14 MAI 1991

Le gouvernement a publié le décret d'application de la loi du 10 mai 1990, un an après sa promulgation (décret n° 91-449 du 14 mai 1991).

Le décret comprend diverses dispositions :

- **le droit à l'information nécessaire à l'accomplissement du mandat.** Ce droit est laissé à l'appréciation des chefs de postes diplomatiques et consulaires (article 7, 1er alinéa nouveau du décret du 6 avril 1984 modifié) ;

- **des dispositions protocolaires et la participation aux cérémonies et visites officielles** (article 7, 3e alinéa et article 8 nouveaux du décret du 6 avril 1984) ;

- **la participation de droit des membres du C.S.F.E. à certains organismes consultatifs** (article 7, 2e alinéa, du décret du 6 avril 1984) ;

- **leur rôle consultatif** auprès «des chefs de postes diplomatiques et consulaires sur toutes les questions intéressant les ressortissants français de leur circonscription» (article 7, 2e alinéa nouveau du décret du 6 avril 1984). Sur ce dernier point, le décret marque une régression ou un recul par rapport au décret du 15 avril 1988. Ce dernier décret insistait sur le rôle consultatif des élus. Le décret du 14 mai 1991 semble limiter ce rôle aux initiatives des chefs de postes : les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger «peuvent être consultés par les chefs de postes». D'une part, la consultation est facultative, d'autre part, elle est laissée à l'initiative des seuls chefs de postes. Le décret du 15 avril 1988 ne mettait aucune entrave au rôle consultatif des élus. Il laissait le soin de prendre l'initiative de donner des avis aux chefs de postes.

Enfin, la consultation des membres du C.S.F.E. à l'occasion des négociations, de traités ou conventions internationales n'est plus mentionnée. On sait qu'il s'agit là d'un voeu constant du C.S.F.E. depuis sa création. Le décret du 15 avril 1988 l'avait admis. Le décret du 14 mai 1991 revient sur cette disposition. Même si, dans la pratique, le gouvernement donne des assurances dans ce domaine, rien ne remplace un texte juridique reconnaissant ce droit à consultation.

**- le régime des indemnités (article 5 du décret n° 91-449 du 10 mai 1991)**

Le gouvernement n'a pas répondu, dans ce dernier domaine, à l'attente du législateur. On peut même parler de «dénaturation de la loi» sur le plan de la forme et du fond.

**Sur la forme**, la loi avait prévu que les mesures d'application devraient être prises par décret après consultation du C.S.F.E. Le décret n° 91-449 du 14 mai 1991, contrairement à l'intention du législateur, a décidé que ces mesures seraient prises par arrêté du ministre des affaires étrangères sans la consultation obligatoire et préalable du C.S.F.E. Il y a là une violation flagrante de l'esprit de la loi. Il n'est pas normal que la consultation du C.S.F.E. soit écartée par un artifice de procédure.

**Sur le fond**, on ne peut dire que les efforts budgétaires invoqués par le gouvernement répondent aux réelles difficultés rencontrées par les élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger en matière de frais de transport, de séjour et de secrétariat nécessaires pour l'exercice du mandat.

\*

\* \*

Actuellement, les indemnités allouées aux membres élus du C.S.F.E. pour l'exercice de leur mandat consistent en :

1. la prise en charge des frais de transport engagés à l'occasion des réunions de l'assemblée plénière, du bureau permanent, des commissions et de toute autre réunion auxquelles ils sont convoqués par le ministre ;

2. une indemnité journalière de séjour à l'occasion des mêmes réunions calculée par assimilation aux indemnités versées à certains fonctionnaires du cadre A du ministère des Affaires étrangères ;

3. une indemnité de vacation qui ne peut être inférieure à 250 francs par jour quand les membres élus sont convoqués en France pour l'exercice de leur mandat ;

□

4. une indemnité forfaitaire résultant de la loi n° 90-383 du 10 mai 1990.

Cette dernière indemnité a été fixée par simple arrêté conjoint du ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé du Budget et non par décret pris après consultation du C.S.F.E. comme le voulait expressément la loi du 10 mai 1990.

Elle est destinée à couvrir forfaitairement les frais de secrétariat, de séjour et de tournée exposés par le délégué dans sa zone, souvent immense, de représentation.

Elle s'élève dans les circonscriptions :

- d'Afrique à 1 356 francs par mois ;
- d'Europe à 1 412 francs par mois ;
- d'Asie-Levant à 1 722 francs par mois ;
- d'Amérique à 2 040 francs par mois.

Ces indemnités sont évidemment dérisoires lorsque l'on connaît l'immensité de certaines circonscriptions et les grandes difficultés de transport.

#### **N. TRAVAUX PRÉPARATOIRES DU NOUVEAU STATUT DES ÉLUS LOCAUX (Loi du 3 février 1992).**

Lors des travaux préparatoires de la loi n° 92-108 du 3 février 1992, relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, le Parlement a délibéré à plusieurs reprises du rôle du Conseil supérieur des Français de l'étranger dans la vie de la nation et du statut de ses membres élus au suffrage universel direct. Le Sénat, à l'unanimité, toutes tendances politiques confondues, a adopté, à l'initiative de M. Jacques Thyraud, rapporteur de la commission des Lois, et des sénateurs représentants les Français établis hors de France, quatre amendements relatifs au statut des membres du C.S.F.E. Ces amendements avaient pour but de les reconnaître comme des élus du suffrage universel à part entière, au même titre que les élus locaux. En effet, les élus du C.S.F.E. rencontrent les mêmes contraintes et souvent des charges plus lourdes que les élus locaux pour l'exercice de leur mandat.

Les amendements portaient sur :

- les autorisations d'absence pour participer aux réunions du Conseil, de son bureau permanent ou des réunions des comités ou commissions consultatives ;

- les indemnités des élus, en vue de leur attribuer une indemnité forfaitaire d'un montant équitable.

Pendant ces travaux préparatoires, les sénateurs représentant les Français établis hors de France se sont tenus en contact constant avec les membres du groupe du suivi créé au sein du C.S.F.E. et notamment son président.

Comme il a déjà été indiqué, le gouvernement s'est opposé à l'adoption de ces amendements. Ses représentants lors du débat, M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, et M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux Collectivités locales, firent valoir que le mandat des élus au Conseil supérieur des Français de l'étranger était différent de celui des élus représentant les collectivités territoriales et ne rentrait pas dans le cadre du projet de loi.

Néanmoins, le gouvernement a admis la possibilité d'un débat législatif dans un autre cadre concernant plus particulièrement le ministère des Affaires étrangères. C'est à bon droit que les auteurs de la proposition de loi ont rappelé l'engagement pris à ce sujet à l'Assemblée nationale par M. Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur (Journal officiel, débats de l'Assemblée nationale, 2e séance du 23 janvier 1992, p. 245).

\*

\* \*

Représentant du gouvernement aux côtés du ministre de l'Intérieur, M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux Collectivités locales faisait à plusieurs reprises mention de déclarations de M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, chargé par délégation du ministre d'Etat des questions concernant les Français établis hors de France.

M. Jean-Pierre Sueur déclarait notamment : *« Je voudrais citer une lettre adressée à plusieurs sénateurs par M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat auprès de M. le ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères, lettre dans laquelle M. Vivien relève que la mise en place*

d'un comité « du suivi » relatif aux réformes qui sont intervenues et aux améliorations qui pourraient avoir lieu au sein du Conseil supérieur des Français de l'étranger permettrait d'étendre les consultations et de soumettre à un examen approfondi les idées qui ont été exprimées par plusieurs sénateurs » (Journal officiel - Sénat - Séance du 20 janvier 1992) ;

« Vous savez qu'une commission issue du Conseil supérieur des Français de l'étranger travaille actuellement dans ce sens » (Journal officiel, - Sénat - Séance du 24 janvier 1992) ;

« Le gouvernement est tout à fait d'accord pour approfondir la concertation avec les Français de l'étranger » (idem ibidem). ▽

### O. DÉBATS DU C.S.F.E. (22 février 1992)

Le 21 février 1992, le comité « du suivi » du Conseil supérieur des Français de l'étranger étudiait les débats du Parlement relatifs à l'exercice des mandats locaux et prenait connaissance des déclarations de MM. Philippe Marchand et Jean-Pierre Sueur au nom du gouvernement.

Il exprimait « ses plus vifs regrets de ne pas voir retenues dans la loi n° 92-102 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, les amendements relatifs au C.S.F.E. adoptés par le Sénat et la commission des Lois de l'Assemblée nationale ».

Il demandait au gouvernement d'insérer lesdits amendements dans le futur projet de loi qu'il doit soumettre au Parlement pour modifier le tableau des circonscriptions électorales.

Ce vœu du comité du suivi a été adopté à l'unanimité, le 22 février 1992, par le Bureau permanent du Conseil supérieur des Français de l'étranger et transmis à M. le ministre d'Etat, ministre des Affaires étrangères. Il serait éminemment souhaitable que le gouvernement lui donne suite (cf. annexe).

Il serait donc vain de soutenir, désormais, qu'il convient d'attendre les conclusions du Conseil supérieur des Français de l'étranger puisqu'il a déjà affirmé sa position, ou de supposer que les amendements qui avaient été proposés par les sénateurs des Français établis hors de France ne correspondaient pas à la position constamment affirmée depuis dix ans par le C.S.F.E.

Depuis dix ans, le C.S.F.E. délibère chaque année de cette question. Depuis dix ans, il réaffirme une position constante, équilibrée et détaillée. Le Conseil s'est prononcé notamment en 1982 (voeu de la commission de la représentation et des droits, n° 1) et 1984 (ibidem, voeu n° 1) et en 1987 (voeu 14/90/87).

## II. - EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI n° 255

Votre commission des Lois estime que la proposition de loi examinée constitue une avancée de la démocratie pour les Français de l'étranger.

### A. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA PROPOSITION

La loi reconnaît au C.S.F.E. un rôle spécifique.

Ainsi que nous l'avons déjà exposé, depuis la promulgation de l'article 7 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de l'article premier de la loi du 10 mai 1990, relative au C.S.F.E., il n'est plus possible d'affirmer que, sauf en matière d'élection des sénateurs, le Conseil supérieur des Français de l'étranger n'est qu'un simple organe consultatif de l'administration parmi tant d'autres.

D'une part, l'article 7 de la loi du 13 juillet 1983 précitée met les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger sur le même plan que les élus locaux, comme appartenant à une «collectivité publique» spécifique sui generis.

D'autre part, la loi du 10 mai 1990 qualifie le Conseil supérieur des Français de l'étranger non pas de simple organe consultatif mais d'«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.

Cela signifie que le Conseil supérieur a vocation à être assimilé aux conseils des collectivités locales en matière de représentation des intérêts de la collectivité des Français expatriés.

**Le Conseil supérieur des Français de l'étranger est donc un organisme public sui generis.**

Cette conception, originale en droit français, doit nécessairement avoir des répercussions sur le statut de ses membres.

Rappelons que les membres élus du C.S.F.E. ont la qualité de «*citoyens chargés d'un mandat public*» et sont protégés à ce titre par diverses dispositions législatives (cf. I § G).

Ces élus n'ont certes pas pour l'instant des attributions générales de gestion ou d'administration directe. Ils sont, cependant, associés indirectement aux activités de gestion ou d'administration dans la mesure où ils sont habilités à intervenir, à titre consultatif, dans le processus des décisions concernant les Français de l'étranger (action sociale, sécurité sociale, enseignement, bourses scolaires, formation professionnelle, etc...). Souvent, cette intervention a un caractère délibératif (en qualité d'administrateurs du conseil d'administration de la Caisse des expatriés, par exemple).

Les membres élus du C.S.F.E. remplissent également comme les élus locaux, un rôle de médiateur vis-à-vis des administrations soit au niveau des postes consulaires soit à celui des administrations centrales. Ils représentent leurs compatriotes ayant des difficultés administratives ou dont les droits sont lésés.

Ils remplissent à l'égard de leurs mandants le même rôle primordial d'information et de conseil que les élus locaux. Leur mandat est, dans ce domaine, analogue à celui de ces élus.

## **B. INDEMNITÉS (article premier)**

Les auteurs de la proposition de loi ont tenu à ce que l'indemnité forfaitaire prévue par l'article premier ter de la loi du 7 juin 1982 modifiée par la loi du 10 mai 1990 soit fixée par la loi.

C'est en effet la loi qui fixe désormais les indemnités de fonction des élus locaux par référence à un traitement de la fonction publique.

Le législateur de mai 1990 avait créé cette indemnité forfaitaire destinée à couvrir les frais exposés par les membres élus du C.S.F.E. à l'intérieur de leurs zones de représentation (frais de secrétariat, de tournée et de séjour).

Il s'en était remis au décret pour fixer le montant de cette indemnité forfaitaire. Or, le ministère des Affaires étrangères, par arrêté du 11 mai 1991, l'a fixé à des sommes dérisoires ainsi qu'il a été exposé.

La proposition de loi fixe un minimum et un maximum de l'indemnité qui sera accordée par décret aux élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Il sera donc impossible au gouvernement de descendre au-dessous dudit minimum. Par ailleurs, il convenait de prévoir ces variations car les frais de transport et de séjour doivent être calculés en fonction de données géographiques.

Il est évident que ces frais sont différents dans des circonscriptions peu étendues (Monaco, Luxembourg, La Haye, Pondichery, Djibouti) ou immenses (Vienne, Tokyo, Canberra, Nairobi, New-Delhi, Brasilia, Buenos-Aires, Washington, etc...).

La proposition de loi a retenu le même traitement de référence de la Fonction publique que celui qui a été accordé aux élus locaux. Les membres des conseils généraux et des conseils régionaux peuvent ainsi percevoir des indemnités variant entre 40 % et 70 % du traitement de référence en fonction de la population de la collectivité territoriale.

La proposition de loi a retenu les proportions de 20 % et de 30 % du montant du traitement de référence pour deux raisons :

- en ce qui concerne les collectivités territoriales les montants de 40 % et de 70 % sont facultatifs. Ils ne représentent que les maxima qu'il est possible de ne pas atteindre ;

- les indemnités des élus locaux sont prélevées sur le budget de la collectivité locale qu'ils représentent. En l'espèce, les indemnités des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger sont entièrement supportées par le budget de l'Etat.

Le montant actuel du traitement de référence correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la Fonction publique (indice 1015) est de 243 624 francs par an.

L'indemnité de fonction pourrait donc varier, selon les données géographiques et l'importance de la population, entre 48 724 francs et 73 087 francs par an.

Cette indemnité forfaitaire compenserait partiellement les importantes dépenses engagées par les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Elle ne constituerait pas pour l'Etat une dépense excessive si on la compare à celle des élus locaux. Elle correspond à des charges réelles et il est conforme aux principes

démocratiques et républicains d'en dégrever les élus afin qu'ils soient à même de remplir leur mandat.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

## **C. AUTORISATIONS D'ABSENSE (articles 2 et 3)**

### **1. Elus salariés (article 2)**

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, les intéressés bénéficiant d'une garantie d'ordre public à laquelle 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 Conseil supérieur des Français de l'étranger. La proposition de loi les reprend.

Il s'applique aux salariés français membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger 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 conflit des 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 Conseil supérieur des Français de l'étranger représentent le Conseil et aux réunions des organismes consultatifs institués auprès des chefs de postes diplomatiques ou consulaires.

Des dispositions comparables existent non seulement pour les élus locaux mais aussi pour les membres des conseils économiques

et sociaux des régions (article 15 dernier alinéa 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 Conseil supérieur des Français de l'étranger soient privées de garanties accordées aux membres de ces organismes consultatifs.

L'article 2 de la proposition comporte certaines précisions par rapport à l'amendement adopté lors des travaux préparatoires de la loi du 3 février 1992. Il s'agit de reprendre les mêmes termes que ceux retenus pour les conseillers municipaux (article L. 121-36, L. 121-42 et L. 121-43 du code des communes), pour les conseillers généraux (articles 2, 4, 5 et 6 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, modifiée) et pour les conseillers régionaux (article 11-a de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, modifiée) et pour les membres des conseils économiques et sociaux des régions (article 15 dernier alinéa 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 qui dispose que la loi détermine les principes fondamentaux du droit du travail.

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 motivés par les absences légales.

Votre commission vous propose d'adopter cet article.

## **2. Fonctionnaires et agents contractuels (article 3)**

Les articles 38 à 40 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 rendent applicable aux élus locaux fonctionnaires ou agents

contractuels le régime des autorisations d'absence dont bénéficient les élus locaux salariés.

Dans le même esprit, l'article 3 de la proposition de loi étend aux membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger fonctionnaires ou agents contractuels le régime des autorisations d'absence dont bénéficient les membres élus du C.S.F.E. salariés.

La rédaction de l'article 3 de la proposition est identique à celle des articles 38 et 40 de la loi du 3 février 1992.

Cette extension relève bien du domaine de la loi comme le mentionne la réponse ministérielle à la question écrite n° 1672 du 29 septembre 1988 de M. Charles de Cuttoli (Journal officiel - Sénat - 17 novembre 1988).

Votre commission vous propose d'adopter cet article.

\*

\* \*

*Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Lois vous demande d'adopter les conclusions qu'elle vous présente sur la proposition de loi (1991-1992, n° 255) soumise à votre examen.*

## PROPOSITION DE LOI

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

### 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 *quater* 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'État, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs bénéficient des garanties prévues à l'article précédent.»

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur ou de référence	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger</p>	<p>Article premier.</p> <p>Le premier alinéa de l'article premier <i>ter</i> de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger est ainsi rédigé :</p>	<p>Article premier.</p> <p>Sans modification</p>
<p><i>Art. premier ter.</i> - Les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger bénéficient d'indemnités forfaitaires et du remboursement des frais encourus dans l'exercice de leur mandat.</p>	<p>" 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. "</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Sans modification</p>
<p>.....</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Après l'article premier <i>quater</i> de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 précitée, il est inséré un article premier <i>quinquies</i> ainsi rédigé :</p>	

Texte en vigueur ou de référence	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p align="center">—</p> <p><b>Code des communes</b></p>		
<p>Art. L. 121-36 (<i>art. premier de la loi n° 92-108 du 3 février 1992</i>). - L'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil municipal le temps nécessaire pour se rendre et participer :</p>	<p><i>" Article premier quinquies.-</i> 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 :</p>	
<p>1° Aux séances plénières de ce conseil ;</p>	<p><i>" 1° aux séances plénières de ce conseil ;</i></p>	
<p>2° Aux réunions de commissions dont il est membre et instituées par une délibération du conseil municipal ;</p>	<p><i>" 2° aux réunions de son bureau permanent ou de ses commissions dont ils sont membres ;</i></p>	
<p>3° Aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la commune.</p>	<p><i>" 3° aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter le Conseil supérieur ;</i></p>	
<p>Selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat, l'él<u>u</u> municipal doit informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance.</p>	<p><i>" Selon des modalités fixées par décret après consultation du Conseil supérieur des Français de l'étranger, l'él<u>u</u> doit informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance.</i></p>	
<p>L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'él<u>u</u> aux séances et réunions précitées.</p>	<p><i>" L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'él<u>u</u> aux séances et réunions précitées.</i></p>	

**Texte en vigueur ou de  
référence**

**Texte de la proposition de loi**

**Conclusions de la commission**

Art. L. 121-42 (*art. premier de la loi n° 92-108 du 3 février 1992*). - Le temps d'absence prévu aux articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 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.

" 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 prévues aux articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 sans l'accord de l'élu concerné.

" 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.

Art. L. 121-43 (*art. premier de la loi n° 92-108 du 3 février 1992*). - Aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences résultant de l'application des dispositions des articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu.

" 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.

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. "

Texte en vigueur ou de référence	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Après l'article premier <i>quinquies</i> de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 précitée, il est inséré un article premier <i>sexies</i> ainsi rédigé :</p>	<p>Art. 3.</p> <p>Après l'article premier <i>quater</i> de la loi...</p> <p>...rédigé :</p>
<p>Art. 11 bis (art. 38 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992) .- Sans préjudice des dispositions plus favorables qui leur seraient applicables, les fonctionnaires qui occupent des fonctions publiques électives bénéficient des garanties accordées aux titulaires de mandats locaux et du droit à la formation des élus locaux reconnu par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.</p>	<p>" Article premier <i>sexies</i>.- 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. "</p>	<p>" Article premier <i>sexies</i>.- Sans modification.</p>
	<p>Art. 4.</p> <p>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.</p>	<p>Art. 4.</p> <p>Supprimé.</p>

ANNEXES

-<>

C.S.F.E.

VOEU N° 11

1984

RELATIF A L'EVOLUTION DU STATUT  
DU C.S.F.E.

-----

Le C.S.F.E.

considérant que l'élection au suffrage universel direct des mem-  
bres du C.S.F.E. a profondément modifié sa structure.

Considérant que cette réforme fondamentale, dont l'une des consé-  
quences a été d'élever le C.S.F.E. du rang de simple conseil sectoriel en  
celui de " conseil véritable c'est-à-dire d'assemblée représentative,  
peut être poursuivie.

Emet le vœu

qu'une réflexion approfondie soit conduite sur l'évolution de son statut  
en se référant à celui des conseils des collectivités territoriales tout  
en tenant compte de la situation spécifique des Français de l'Etranger.

Unanimite

**C.S.F.E.**

**VOEU N° 1**

**relatif au statut des membres au C.S.F.E.**

**- < > -**

*Le Conseil supérieur des Français de l'étranger,*

*Considérant que l'élection des membres du C.S.F.E. au suffrage universel modifie les conditions d'exercice de leur mandat ; que, de ce fait, des moyens supplémentaires doivent être mis à leur disposition,*

**EMET LE VOEU :**

*1. Que, quoique les Français de l'étranger ne constituent pas une collectivité territoriale, un véritable statut d'élu au C.S.F.E. soit élaboré s'inspirant du futur statut des élus locaux étudié par le gouvernement, notamment en matière d'indemnités de fonction, de représentation, de formation, de rang protocolaire et, le cas échéant, de protection sociale.*

*2. Que les membres du C.S.F.E. employés par une personne publique française ou des employeurs français relevant du droit privé soient protégés en matière d'emploi et puissent bénéficier d'autorisations spéciales d'absence pour l'accomplissement de leur mandat.*

*3. Que les membres élus du C.S.F.E. puissent bénéficier des plus larges facilités en matière de transport aérien et, notamment de «billets de zone» leur permettant de rendre visite à leurs mandants.*

*4. Que des crédits spéciaux soient prévus pour leur permettre d'assurer les frais de leur secrétariat et nécessaires pour l'exercice de leur mandat.*

*5. Que des moyens suffisants soient affectés au Secrétariat général du Conseil supérieur pour assurer l'information indispensable des membres du Conseil sur l'ensemble des sujets qui intéressent les Français de l'étranger.*

*6. Que les membres du C.S.F.E. soient informés de l'ouverture des négociations internationales sur les droits et intérêts de leurs mandants et qu'ils soient consultés à cet effet.*

*7. Que leur soient communiqués les documents de synthèse concernant les Français de l'étranger adressés aux postes diplomatiques et consulaires concernant les communautés qu'ils représentent.*

8. *Que les membres du C.S.F.E. soient associés aux manifestations officielles organisées par les autorités diplomatiques et consulaires et que leur rang protocolaire soit défini par décret.*

9. *Qu'un texte réglementaire prévoie leur participation de droit à toute commission chargée de la répartition des aides sociales,*

10. *Que des locaux soient mis à leur disposition par les autorités diplomatiques et consulaires en vue de l'accomplissement de leur mandat.*

11. *Que toutes facilités leur soient accordées pour l'acheminement de leur courrier par les moyens officiels de l'administration française.*

**C.S.F.E.  
Assemblée plénière  
40e session  
Septembre 1987**

**Voeu n° 14**

**COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION ET DES DROITS  
DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER**

- < > -

**Voeu n° 14/90/87**

**Objet : statut provisoire des membres et budget du C.S.F.E.**

*Le Conseil supérieur des Français de l'étranger*

*- considérant les déclarations de son Président lors de la séance solennelle d'ouverture de la session le 7 septembre 1987 selon lesquelles le Premier ministre a décidé de mettre à l'étude le projet de statut des membres du C.S.F.E.,*

*- considérant son voeu n° 13/87 sur le «statut des membres du C.S.F.E.» et notamment son deuxième paragraphe relatif aux dispositions transitoires qui pourraient être prises par décret,*

*- considérant qu'à l'heure actuelle les éléments en vigueur du statut des membres du C.S.F.E. sont fixés, pour l'essentiel, par des circulaires, instructions et recommandations diverses ou pratiques administratives qui constituent un ensemble de mesures n'ayant aucune valeur réglementaire et non publiées au Journal officiel,*

*- considérant que ces diverses dispositions pourraient, dans un premier temps, être utilement rassemblées, aménagées et complétées dans le cadre d'un décret,*

*- considérant, par ailleurs, comme nécessaire la définition d'un budget du C.S.F.E.,*

**A. précise que la codification par décret ainsi demandée dans l'immédiat pourrait porter notamment sur les sujets suivants :**

**I. - Qualités et titres des membres du C.S.F.E.**

*La dénomination de «conseiller», le rang protocolaire, l'ordre du tableau et l'inscription sur les différents organigrammes et annuaires*

**II. - Attributions des membres du C.S.F.E.**

*Dans ce chapitre pourraient figurer les attributions ne faisant pas déjà l'objet de textes législatifs ou réglementaires et notamment :*

*1. le droit des conseillers de donner leur avis aux chefs de postes et aux administrations sur les problèmes des Français de leur circonscription ;*

*2. la consultation obligatoire des conseillers en cas de négociations de traités, de conventions ou autres accords internationaux et de réunions de commissions mixtes intéressant les Français de leur circonscription ;*

*3. la participation aux organismes, commissions, comités divers, assistant les chefs de postes ;*

*4. la participation aux cérémonies, visites et manifestations officielles.*

**III. - Moyens d'action des membres du C.S.F.E.**

*1. Accès des conseillers dans les services du département, à Paris et dans les postes diplomatiques et consulaires ;*

*2. Principe d'une concertation régulière des conseillers avec les services du département et des postes diplomatiques ou consulaires dans les domaines relevant de leur compétence ;*

*3. Droit à l'information des conseillers :*

*a) sur les questions d'intérêt général intéressant les Français de l'étranger,*

*b) sur les lois et règlements les concernant directement,*

*c) sur les principaux mouvements de personnels concernant les postes diplomatiques et consulaires de leur circonscription lorsqu'ils sont effectués.*

*4. Droit de réunion à l'étranger*

*Mise à disposition de locaux dépendant des services officiels français sans préjudice de la législation du pays hôte relative au droit de réunion.*

**5. Moyens matériels de travail à l'étranger :**

*a) mise à disposition non permanente d'un local dans l'enceinte des locaux officiels à l'étranger,*

*b) équipement de ce local en matériel courant de secrétariat (notamment machine à écrire et poste téléphonique)*

**6. Moyen d'acheminement de la correspondance**

*Dans un souci de respect des engagements internationaux de la France, il suffirait, au moins, de prévoir que le département prend toutes dispositions utiles à un acheminement normal et rapide du courrier des conseillers relatif à l'exercice du mandat.*

**7. Indemnités et allocations diverses**

*Dans ce chapitre devraient être codifiées, à titre provisoire, les règles relatives aux indemnités de fonction ou allocations diverses attribués aux conseillers du fait de leur participation à l'assemblée générale du C.S.F.E., au Bureau et aux commissions ainsi que les conditions d'attribution des billets de zone ou de remboursement forfaitaire des déplacements.*

**B. Demande** à être saisi pour avis sur ce projet de décret, en souhaitant que la saisine intervienne, si possible, avant décembre prochain.

**C. Emet également le vœu** que le département propose un aménagement à la loi de finances pour 1988 de manière, d'une part, à regrouper sur des lignes budgétaires, à l'intérieur d'un chapitre spécifique, l'ensemble des crédits nécessaires à son fonctionnement et, d'autre part, à prévoir l'inscription sur l'une de ces lignes d'une dotation suffisante pour le versement aux conseillers des indemnités couvrant les frais encourus par l'exercice de leur mandat.

C.S.F.E.  
Assemblée Plénière  
44ème Session  
Septembre 1991

VOEU N° 18  
1991

COMMISSION  
DE LA REPRESENTATION ET DES DROITS

-----

Voeu n° : 18 / / 91

Objet : **Prise en compte des Délégués élus au Conseil Supérieur des Français de l'Etranger dans le projet de loi sur le statut des Elus locaux**

-----

Le C.S.F.E.,

Considérant qu'un projet de loi tendant à fixer le statut des Elus locaux et qui sera une grande loi républicaine est en préparation et doit même être déposé prochainement par le Gouvernement sur le bureau des Assemblées ;

Considérant que les délégués au C.S.F.E., élus au suffrage universel, exercent leur mandat à partir d'une base géographique assimilable au territoire métropolitain (les emprises diplomatiques et consulaires françaises à l'étranger), qu'ils contribuent à l'élection de douze sénateurs, qu'ils font partie des personnalités élues habilitées à présenter des candidats à la présidence de la République et, surtout, que, par delà la spécificité de leur situation, ils exercent, au service de leurs compatriotes expatriés de leurs circonscriptions respectives, un mandat analogue à celui des élus métropolitains membres des Conseils Généraux ou Régionaux ;

Considérant que les Membres élus du Conseil Supérieur des Français de l'Etranger entendent être pris en compte par ce projet de loi ;

Se référant notamment à son voeu n°12/43/90 ;

EMET LE VOEU :

Que le Gouvernement inclue dans son projet les deux dispositions suivantes :

1. Première disposition

Ajouter à l'article qui comportera l'énumération des élus locaux (les Conseillers Municipaux, les Conseillers Généraux et les Conseillers Régionaux) la formule : "et les Membres élus du Conseil Supérieur des Français de l'Etranger".

2. Deuxième disposition

Ajouter au projet de loi l'article suivant :

Article xxx :

"Compte tenu de la spécificité de leur situation, des textes d'application particuliers seront pris en compte en ce qui concerne les Membres élus du Conseil Supérieur des Français de l'Etranger".

INVITE les Sénateurs représentant les Français établis hors de France le transforment en amendement au projet de loi gouvernemental et mettent tout en oeuvre pour faire adopter cet amendement par le Parlement.

Conseil Supérieur  
des  
Français de l'Etranger

---

Voeu du 7 décembre 1991

BUREAU PERMANENT

VOEU

Le Bureau Permanent du C.S.F.E.,

- vu le projet de loi n° 2270 relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux,

- vu le voeu n° 18 adopté par l'assemblée plénière en septembre 1991, sur proposition de la commission de la représentation et des droits,

- vu l'avis du groupe de travail ad hoc créé par la commission de la représentation et des droits sous la dénomination de "comité du suivi",

- vu les dispositions de l'article 12 du Règlement Intérieur du Conseil Supérieur, lui donnant pouvoir, dans l'intervalle des sessions, de soumettre à l'attention du Ministre "les questions intéressant les Français de l'étranger dont l'examen ne saurait être différé à la prochaine session",

1° Regrette que le projet de loi précité ne tienne pas compte du voeu émis par le conseil supérieur lors de sa dernière session

2° Insiste pour que l'exercice du mandat d'élu au C.S.F.E. soit pris en compte par ce projet de loi dans la suite logique des dispositions législatives déjà prises dans le passé

3° Invite les Sénateurs des Français établis hors de France à défendre devant le Parlement le point de vue ainsi exprimé par le C.S.F.E.

----

VOEU

Le Bureau Permanent du C.S.F.E.

- Vu les dispositions de l'article 12 du règlement intérieur du C.S.F.E.,
  - Vu les délibérations de l'Assemblée Nationale et du Sénat lors du vote de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux,
  - Vu les déclarations des Ministres compétents au sujet des élus au C.S.F.E. lors des débats parlementaires précités,
  - Vu le projet de loi tendant à modifier la loi n° 90-384 du 10 mai 1990 relative au C.S.F.E. qui lui est soumis pour avis en vue de remplacer le tableau délimitant les circonscriptions,
  - Vu la position exprimée par le "Comité du suivi" créé au sein de la Commission de la Représentation et des Droits des Français à l'Etranger.
- 1- Exprime ses plus vifs regrets de ne pas voir retenus dans la loi n° 92-108 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux les amendements relatifs au C.S.F.E. adoptés par le Sénat et par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale.
  - 2- Prend acte des déclarations du Ministre de l'Intérieur et du Secrétaire d'Etat chargé des collectivités locales selon lesquelles le Gouvernement est prêt "à de nouvelles avancées" en ce qui concerne le C.S.F.E. mais que c'est dans le cadre de la loi du 10 mai 1990 "qu'il convient de procéder aux adaptations et aux améliorations nécessaires".
  - 3- Attend, en conséquence, de voir rapidement se concrétiser les "avancées" annoncées.
  - 4- Estime que le projet de loi visant à modifier le tableau délimitant les circonscriptions annexé à la loi n° 90-384 du 10 mai 1990 relative au C.S.F.E. constitue le cadre approprié à ces aménagements.
  - 5- Donne un avis favorable au nouveau tableau préparé pour délimiter les circonscriptions en demandant, toutefois, le rattachement de Leipzig à Berlin, et se félicite qu'il reprenne l'essentiel des suggestions émises en la matière par le C.S.F.E.
  - 6- Invite le Gouvernement à insérer dans ce projet de loi les amendements relatifs aux autorisations d'absence et aux indemnités des membres élus du C.S.F.E. adoptés par le Sénat et la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale lors de la discussion de la loi n° 92-108 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

## DÉBATS SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DU JEUDI 10 JUILLET 1986

RÉPONSE DES MINISTRES AUX QUESTIONS ÉCRITES

### *Statut des élus au C.S.F.E.*

348. - 17 avril 1986. - M. Charles de Curtoll rappelle à M. le ministre des affaires étrangères les termes de sa question écrite n° 10797 du 24 mars 1983 relative au statut des élus au conseil supérieur des Français de l'étranger. Il lui expose notamment le cas des membres élus du C.S.F.E., fonctionnaires en exercice hors de France dans des établissements culturels ou des établissements d'enseignement relevant de la D.G.R.C.S.T. Il lui expose que les responsables de ces établissements accordent généralement à ces élus des autorisations d'absence à l'occasion des réunions de l'assemblée générale, des commissions ou du bureau permanent du C.S.F.E. Toutefois, certains chefs d'établissement prétendent imposer à ces élus l'obligation de remplacer les horaires non assurés. Cette mesure constitue une discrimination inéquitable. En effet, les fonctionnaires membres de conseils municipaux, conseillers généraux ou régionaux ne sont pas soumis à cette obligation de récupération. Il en est de même des délégués syndicaux. Il lui demande, en conséquence, de bien vouloir lui faire connaître quelles mesures il entend prendre afin de remédier à cette discrimination. Il lui demande également de bien vouloir lui faire connaître si des instructions précises ont été diffusées dans ce domaine aux responsables des établissements concernés et, dans la négative, s'il n'entend pas faire diffuser de telles instructions dans les délais les plus rapprochés.

*Réponse.* - Le ministère des affaires étrangères étudie actuellement le projet de statut des élus au C.S.F.E., adopté par l'assemblée plénière du conseil au cours de sa 38<sup>e</sup> session, en vue de sa prise en compte dans la préparation du projet de loi gouvernemental portant statut des élus locaux. Ce texte ainsi que les mesures réglementaires qui l'accompagnent fixeront les modalités d'exercice et la fonction d'élu. Dans l'attente de l'adoption de ce texte, le ministère des affaires étrangères s'efforce dans toute la mesure du possible de faciliter l'exercice du mandat de tous les délégués au C.S.F.E. Notamment, en ce qui concerne les enseignants qui relèvent de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des affaires étrangères, il est entendu que, comme leurs collègues exerçant en France et conformément au décret n° 59-310 du 14 février 1959, ils bénéficient d'autorisations d'absence, dans la limite de la durée totale des sessions des assemblées dont ils font partie, et ne sont pas tenus de remplacer les horaires non assurés. Dans cet esprit, une circulaire d'instruction sera prochainement adressée aux postes diplomatiques à l'intention des chefs d'établissement. Il demeure, toutefois, que les absences peuvent susciter de réelles difficultés dans certains établissements scolaires, où les possibilités de remplacement sont plus restreintes qu'en France. On constate, d'ailleurs, que quel que soit le motif qui ait conduit à une absence, les enseignants ont à cœur de dispenser l'ensemble du programme des classes où ils exercent et décident souvent, de leur propre fait, de remplacer les horaires qu'ils n'auraient pas effectués.

## DÉBATS SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DU JEUDI 10 JUILLET 1986

RÉPONSE DES MINISTRES AUX QUESTIONS ÉCRITES

*Conseil supérieur des Français de l'étranger :  
élaboration d'un statut*

348. - 17 avril 1986. - M. Charles de Cuttoli rappelle à M. le ministre des affaires étrangères que le Conseil supérieur des Français de l'étranger a adopté lors de sa 36<sup>e</sup> session un vœu n° 1 relatif au statut des membres du C.S.F.E. Il lui expose que le conseil a demandé qu'un véritable statut d'élu au C.S.F.E. soit élaboré, prévoyant notamment des autorisations d'absence en faveur des agents publics ou des salariés d'entreprises françaises afin de participer aux travaux du conseil, de son bureau permanent ou des commissions. Il lui expose que doit être également prévu le cas de membres du Conseil supérieur ayant la qualité de fonctionnaire ou agent d'organisations internationales telles que la B.I.R.D., l'O.N.U., l'U.N.E.S.C.O., le F.M.I., les communautés européennes, etc. Il importe que ces fonctionnaires et agents ne soient pas pénalisés pour leur participation aux travaux du conseil supérieur des Français de l'étranger et que les congés pris en vue de ces réunions ne soient pas imputés sur leurs congés annuels. Il lui demande, en conséquence, de bien vouloir lui faire connaître s'il n'entend pas intervenir auprès des autorités compétentes de ces organisations internationales afin de trouver une solution aux difficultés que pourraient rencontrer ces membres du conseil supérieur dans ce domaine.

*Réponse.* - Le projet de statut des élus au C.S.F.E. adopté par l'assemblée plénière au cours de sa 38<sup>e</sup> session fait actuellement l'objet d'une étude attentive du ministère des affaires étrangères en vue de sa prise en compte dans la préparation du projet de loi gouvernemental portant statut des élus locaux. Dans l'attente de l'adoption de ce texte qui fixera les modalités d'exercice de la fonction d'élu, le ministère des affaires étrangères s'attache à faciliter dans tous les cas qui lui sont soumis, l'exercice du mandat de délégué au C.S.F.E. et, en particulier, l'obtention d'autorisations d'absence auprès des employeurs pour permettre aux élus d'assister aux réunions des différentes formations du conseil. Pour les fonctionnaires internationaux, le ministère des affaires étrangères n'a jamais eu, jusqu'à présent, connaissance de difficultés particulières qu'ils auraient rencontrées pour participer aux travaux du C.S.F.E. Il convient, en effet, d'observer que leur accession à des fonctions, électives ou non, exercées hors du cadre des activités spécifiques à l'organisation internationale est soumise à l'approbation préalable du chef du secrétariat de l'organisation qui apprécie souverainement, au cas par cas, si l'exercice de ces fonctions n'est pas de nature à porter atteinte à l'indépendance de l'organisation dans laquelle ils servent. Cependant, il paraît possible au département, le cas échéant, d'appeler l'attention des responsables des organisations internationales sur l'intérêt que peut présenter la participation de fonctionnaires internationaux français aux travaux du conseil.

## DÉBATS SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DU JEUDI 18 JUIN 1987

### RÉPONSE DES MINISTRES AUX QUESTIONS ÉCRITES

*Diffamations commises à l'étranger à l'encontre  
de membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger.*

6274. - 26 mars 1987. - M. Charles de Cuttoli demande à M. le garde des sceaux, ministre de la justice, de bien vouloir lui faire connaître les conditions dans lesquelles le délit de diffamation commis par des Français à l'étranger à l'encontre des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger élus en application de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger, modifiée par la loi n° 83-390 du 18 mai 1983, peut être poursuivi et réprimé en France. Il lui demande notamment de bien vouloir lui faire connaître si l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 est susceptible de s'appliquer en l'espèce, les membres du C.S.F.E. étant élus au suffrage universel direct et constituant le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France en application de la loi n° 83-390 du 18 mai 1983. Il lui demande également si les délais prévus à l'article 54 et à l'article 57 de la loi du 29 juillet 1881 doivent être augmentés des délais de distance prévus par le code de la procédure pénale et notamment par le deuxième alinéa de l'article 552 dudit code. Il lui demande également si les dispositions des articles 54 (2<sup>e</sup> alinéa) et 57 (2<sup>e</sup> alinéa) de la loi du 29 juillet 1881 sont susceptibles de recevoir application à l'occasion des élections au Conseil supérieur des Français de l'étranger. Dans l'affirmative, il lui demande de bien vouloir lui faire connaître si la « période électorale » au sens desdits articles s'entend de la période qui sépare la publication de l'arrêté de convocation des électeurs de la date du scrutin.

*Réponse.* - Le délit de diffamation qui serait commis par des Français à l'étranger semble susceptible d'être poursuivi et réprimé en France, sous réserve de la réunion de deux conditions : il faut, d'une part, que les mis en cause n'aient pas été jugés définitivement à l'étranger ou, s'ils y ont été condamnés, que leur peine n'ait été ni subie ni prescrite et qu'ils n'en aient pas obtenu la grâce ; d'autre part, que le fait délictueux soit puni par la législation du pays où il a été commis. Sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 paraît pouvoir s'appliquer aux diffamations commises à l'égard des membres du Conseil supérieur des Français à l'étranger. Les délais prévus aux articles 54 et 57 de la loi sur la liberté de la presse ne doivent pas être augmentés des délais de distance prévus par l'article 522, alinéa 2, du code de procédure pénale, les dispositions de la loi du 29 juillet 1881 dérogeant expressément aux principes généraux posés par cet article. Les dispositions des articles 54, alinéa 2, et 57, alinéa 2, de la loi du 29 juillet 1881 semblent pouvoir recevoir application à l'occasion des élections au Conseil supérieur des Français à l'étranger, la jurisprudence donnant de la détermination du « candidat à une fonction électorale » une interprétation très extensive. « La période électorale » visée par l'article 54 de la loi sur la liberté de la presse s'entend de la période qui sépare les déclarations de candidatures, antérieures au décret de convocation des électeurs, à la date du scrutin.

## DÉBATS SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DU JEUDI 25 AOÛT 1988

RÉPONSE DES MINISTRES AUX QUESTIONS ÉCRITES

### *Statut d'élu au conseil supérieur des Français de l'étranger*

66. - 2 juin 1988. - M. Charles de Cuttoli rappelle à M. le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, que le conseil supérieur des Français de l'étranger a adopté lors de sa dernière session un vœu n° 1 relatif au statut des membres du C.S.F.E. Il lui expose que, aux termes du paragraphe 1 de ce vœu, le conseil supérieur des Français de l'étranger a demandé que « quoique les Français de l'étranger ne constituent pas une collectivité territoriale, un véritable statut d'élu au C.S.F.E. soit élaboré, s'inspirant du futur statut des élus locaux étudié par le gouvernement ». Le conseil a également demandé « que les membres du C.S.F.E. employés par une personne publique française ou des employeurs français relevant du droit privé soient protégés en matière d'emploi et puissent bénéficier d'autorisations spéciales d'absence pour l'accomplissement de leur mandat ». Il lui demande, en conséquence, de bien vouloir lui faire connaître les mesures que le Gouvernement entend prendre dans ce domaine par le dépôt de projets de loi ou par l'adoption de mesures réglementaires. Il lui demande notamment s'il n'estime pas que ces projets de loi devraient comporter des dispositions précises en matière de garanties contre tous licenciements ou sanctions disciplinaires motivés par l'exercice du mandat de membre du C.S.F.E. et en matière d'autorisation d'absence, soit pour participer aux sessions ou réunions des différentes formations du conseil supérieur, soit pour visiter leurs mandants. Ces mesures législatives modifieraient le code du travail et seraient applicables aux entreprises françaises et aux filiales ou établissements d'entreprises françaises à l'étranger. Dans l'attente de mesures législatives indispensables modifiant le statut général des fonctionnaires et la loi n° 72-659 du 13 juillet 1972 relative au personnel civil de coopération, il lui demande de bien vouloir lui faire connaître si le Gouvernement entend prendre des mesures réglementaires dans ces différents domaines. Il lui demande quelles mesures il entend prendre à l'égard des membres du conseil supérieur employés des entreprises nationales qui imputent actuellement les temps passés aux sessions et réunions du conseil supérieur ou de son bureau permanent sur les congés annuels de ces élus. Il lui demande notamment s'il entend proposer l'extension de l'article L. 122-24-1 et de l'article L. 122-24-3 du code du travail aux candidats au conseil supérieur des Français de l'étranger.

*Réponse.* - Comme le sait l'honorable parlementaire, un statut temporaire de l'élu au conseil supérieur des Français de l'étranger a été élaboré, en attendant que l'étude d'un statut des élus locaux ait été menée à bonne fin. Présenté au conseil à l'occasion de sa dernière réunion, ce statut a été adopté sous la forme du décret n° 88-360 du 15 avril 1988 qui a été publié le 17 avril 1988 au *Journal officiel*. En ce qui concerne la protection des délégués au regard de leur emploi lorsqu'ils sont amenés à s'absenter de leur travail pour remplir les fonctions que prévoit leur mandat, l'honorable parlementaire a souligné lui-même que le règlement de cette question ne pourrait intervenir sans une révision du code du travail ainsi que du statut général des fonctionnaires. Compte tenu de l'importance et de la complexité de cette question, le Gouvernement suggère qu'elle soit examinée par la commission des droits et qu'elle fasse l'objet d'un vœu de la part de cette commission à l'occasion des débats de la prochaine session générale du conseil.

## DÉBATS SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DU JEUDI 17 NOVEMBRE 1988

RÉPONSE DES MINISTRES AUX QUESTIONS ÉCRITES

*Statut des membres du conseil supérieur  
des Français de l'étranger*

1672. - 29 septembre 1988. - M. Charles de Cuttoli rappelle à M. le ministre d'État, ministre des affaires étrangères, les termes de sa question écrite n° 66 du 2 juin 1988 et de la réponse ministérielle du 25 août 1988 relative aux autorisations d'absence des membres du conseil supérieur des Français de l'étranger, fonctionnaires, agents publics ou employés des entreprises nationales pour participer aux sessions dudit conseil ou aux réunions de son bureau permanent ou de ses commissions. Il lui expose que lors de sa dernière session, le C.S.F.E a émis à l'unanimité un vœu n° 8/88 sur le rapport de la commission de la représentation et des droits des Français à l'étranger, reprenant ses vœux antérieurs relatifs au statut de ses membres. Il lui demande, en conséquence, de bien vouloir lui faire connaître les échéances et perspectives de dépôt d'un projet de loi prévoyant notamment que les absences susvisées ne sont pas imputables sur les congés annuels desdits fonctionnaires, agents et employés.

*Réponse.* - Le Gouvernement ne peut que rappeler les termes de la réponse qu'il avait faite le 25 août 1988 à la question que l'honorable parlementaire lui avait posée le 2 juin 1988. Le décret n° 88-360 en date du 14 avril 1988 a marqué, comme l'a souligné le Conseil supérieur des Français de l'étranger en adoptant le vœu n° 8-85-88 de la commission de la représentation des droits, un premier pas vers un statut de l'élu. Cette mesure demande encore à être revue et élargie. En ce qui concerne la protection des délégués fonctionnaires, agents publics ou employés des entreprises nationalisées, lorsqu'ils sont amenés à s'absenter de leur travail pour remplir les fonctions que prescrit leur mandat, celle-ci nécessite une révision du code du travail ainsi que celle du statut général des fonctionnaires, comme l'avait souligné l'honorable parlementaire dans sa question posée le 2 juin 1988.

## SÉNAT

### DÉBATS PARLEMENTAIRES

#### RÉPONSES DES MINISTRES AUX QUESTIONS ÉCRITES

JEUDI 30 NOVEMBRE 1989

*Conseil supérieur des Français de l'étranger  
(rang protocolaire)*

6417. - 21 septembre 1989. - M. Charles de Cuttoli attire l'attention de M. le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, sur les dispositions du décret n° 89-665 du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires. Il lui expose que, contrairement aux vœux constants du Conseil supérieur des Français de l'étranger depuis 1982, le rang protocolaire des membres du conseil tant en France lors des manifestations officielles auxquelles ses membres participent es qualités qu'à l'étranger dans leur circonscription n'a été fixé par ce décret, ni par aucun texte réglementaire. Ces dispositions sont actuellement fixées par simples lettres ou circulaires ministérielles aux chefs de poste diplomatique ou consulaire telles que la lettre ministérielle n° 5/CM du 11 mars 1983 (§ 1) et la circulaire n° 2930/SEAR/AM/DG du 7 juillet 1987. Il lui demande de bien vouloir lui faire connaître si ces circulaires sont toujours en vigueur et dans la négative les dates et références de la circulaire qui les a remplacées ainsi que la référence du *Bulletin officiel* du ministère des affaires étrangères où elle a été éventuellement publiée. Il lui demande de bien vouloir lui faire connaître les perspectives et échéances de publication d'un décret fixant le rang protocolaire des membres du C.S.F.E. conformément au vœu unanime de ce conseil. Il serait en effet anormal que le rang protocolaire des élus locaux soit fixé par décret, tandis que celui des membres du C.S.F.E., élus eux aussi au suffrage universel, serait fixé par simple circulaire ou lettre ministérielle.

*Réponse.* - Le décret n° 89-655 du 13 septembre 1989 relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires ne mentionnant aucun des conseils consultatifs existant aujourd'hui en France, le rang protocolaire du Conseil supérieur des Français à l'étranger demeure fixé par les circulaires et lettres ministérielles n° 5/CM du 11 mars 1983, n° 2930/SEA du 7 juillet 1987 et n° 376 du 27 avril 1988 relatives aux attributions et prerogatives des membres du C.S.F.E., ce dernier texte complétant les dispositions prévues par le décret n° 88-360 du 15 avril de la même année qui fixe les modalités d'exercice du mandat des membres du C.S.F.E.

## SÉNAT

### JOURNAL OFFICIEL DES QUESTIONS ÉCRITES

DU 31 JANVIER 1991

*Statut des élus locaux :  
compléments concernant les membres élus du C.S.F.E.*

7431. - 7 décembre 1989. - M. Charles de Cuttoli rappelle à M. le ministre de l'intérieur, que le Conseil supérieur des Français de l'étranger, assemblée représentative de nos compatriotes expatriés, est élu au suffrage universel direct en vertu de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée. Le C.S.F.E. a émis le vœu à plusieurs reprises depuis 1982 que le statut des élus locaux soit complété en vue de fixer les régies législatives relatives au statut des membres élus du Conseil supérieur. Plusieurs vœux adoptés en Assemblée plénière, notamment en 1982 et en 1986, ont déterminé les matières que le C.S.F.E. souhaitait voir reprendre par la loi déterminant le statut des élus. Il lui demande, en conséquence, de bien vouloir lui faire connaître les suites que le Gouvernement entend réserver à ces vœux du C.S.F.E. dans le cadre de la préparation du projet de loi fixant le statut des élus.

*Réponse.* - Les observations et les conclusions du groupe de travail présidé par M. Marcel Debarge, ancien ministre, sénateur de la Seine-Saint-Denis, qui ont été transmises à l'honorable parlementaire, ne concernent que les membres des conseils municipaux, généraux et régionaux de la métropole et d'outre-mer. En revanche, la loi n° 90-394 du 10 mai 1990 modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger a institué un régime d'indemnités forfaitaires et de remboursement des frais au profit des membres élus et désignés de cette instance. Les autres propositions statutaires formulées par le Conseil supérieur des Français de l'étranger sont actuellement à l'étude entre les services du ministère de l'intérieur et ceux du ministère des affaires étrangères.

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DES QUESTIONS ÉCRITES

DU 3 JANVIER 1991

*Diffamations commises à l'étranger à l'encontre de membres  
du Conseil supérieur des Français de l'étranger*

11496. - 6 septembre 1990. - M. Charles de Cuttoli rappelle à M. le garde des sceaux, ministre de la justice, les termes de sa question écrite n° 5274 du 26 mars 1987 et de la réponse ministérielle du 18 juin 1987 sur les diffamations commises à l'étranger à l'encontre de membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger et poursuivies conformément à l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 (diffamation à l'encontre d'un citoyen chargé d'un mandat public). Il lui demande de bien vouloir lui faire connaître si les poursuites en France sont subordonnées, outre à la plainte du membre du C.S.F.E. offensé, à une requête du ministère public conformément à l'article 691 du code de procédure pénale et si, en conséquence, les constitutions directes de partie civile par les intéressés sont ou non recevables. Au cas où les poursuites devraient être effectivement précédées d'une requête du ministère public, il lui demande si celui-ci est en droit de classer la plainte sans suite ou si, dans ce cas particulier, il est tenu de poursuivre.

*Réponse.* - Aux termes de l'article 691 du code de procédure pénale, seul le ministère public peut engager des poursuites en cas de délit commis à l'étranger contre un particulier. La loi du 28 juillet 1981 relative à la liberté de la presse ne comporte aucune disposition dérogatoire à cette règle s'agissant des délits de presse commis hors du territoire de la République. On peut admettre - sous réserve de l'interprétation souveraine des tribunaux qui n'ont jamais eu à trancher le cas d'espèce évoqué par l'auteur de la question - qu'un membre du Conseil supérieur des Français à l'étranger est un citoyen chargé d'un service public au sens de l'article 31 de la loi précitée et non le simple particulier visé par l'article 32 de cette même loi. Toutefois, les distinctions entre les catégories de personnes diffamées opérées par les dispositions précitées sont, en quelque sorte, internes à la loi sur la presse et ne paraissent pas devoir comporter une quelconque incidence sur le champ d'application de l'article 691 du code de procédure pénale conçu en termes généraux et fondé sur l'idée que, s'agissant des délits commis hors de France, le ministère public, afin que ne soient pas diligentées des investigations inutiles dans des Etats étrangers, doit filtrer les plaintes insuffisamment fondées. Toute autre interprétation aboutirait, par exemple, en cas d'agression grave constitutive d'un délit commise hors de

France contre un particulier, à subordonner les poursuites à l'initiative du parquet alors qu'un membre du Conseil supérieur des Français à l'étranger, simplement diffamé, pourrait à lui seul déclencher l'action publique. Une telle interprétation doit, semble-t-il, être écartée et, saisi d'une plainte dans les conditions précisées par l'honorable parlementaire, le procureur de la République, sur le fondement des articles 40 et 691 du code de procédure pénale, n'est pas tenu d'engager des poursuites.