

N° 479

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988-1989

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 4 juillet 1989.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 août 1989.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

précisant et complétant le domaine de la loi, en application de l'article 34, dernier alinéa, de la Constitution, en ce qui concerne le Conseil supérieur des Français de l'étranger,

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles de CUTTOLI, Paul d'ORNANO
et Jean BARRAS,

Sénateurs.

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

Français de l'étranger. — Conseil supérieur des français de l'étranger.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Conseil constitutionnel a jugé les 16 et 20 avril 1982 que les règles « relatives à la composition et aux modalités de l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger relevaient du domaine de la loi tel qu'il est défini à l'article 34 de la Constitution ».

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger est élu au suffrage universel direct depuis l'adoption de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée par la loi n° 83-390 du 13 mai 1983.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger (C.S.F.E.) a émis le vœu à plusieurs reprises que son statut se rapproche le plus possible de celui des collectivités territoriales de la République et le statut de ses membres de celui des élus locaux. (Cf. notamment les vœux de la commission de la représentation et des droits des Français à l'étranger du C.S.F.E. adoptés en assemblée plénière : numéros 1 [1982], 11 [1984], 4 [1985], 2-69-86 [1986], 13-89-87 et 14-90-87 [1987], 8-85-88 et 12-89-88 [1988].

C'est pour répondre à ces vœux nombreux et constants du C.S.F.E. depuis 1982 que nous vous proposons d'adopter la présente proposition de loi organique.

I. — TENTATIVES RÉCENTES D'ÉLABORATION D'UN VÉRITABLE STATUT DU C.S.F.E. ET DE SES MEMBRES

Tous ces vœux du C.S.F.E. ont déjà fait l'objet de tentatives de réalisation soit ponctuelles soit plus générales.

A la suite d'un premier vœu adopté par le C.S.F.E. en 1982, à l'initiative de M. de Cuttoli, alors rapporteur de la commission de la représentation et des droits des Français à l'étranger du C.S.F.E., *une simple circulaire* a été 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.)

Des lacunes ayant été constatées dans l'application de cette circulaire, à notre initiative, une nouvelle circulaire n° 2930/SEAE/AM/DG du 7 juillet 1987 a été adressée aux chefs de poste pour rappeler, confirmer et préciser la circulaire de 1983 en ce qui concerne les fonctions et prérogatives des membres du C.S.F.E.

Ces interventions, pour utiles et opportunes qu'elles soient, étaient cependant entachées 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. Notre proposition de loi organique tend donc à y remédier.

Préoccupés par cette discrimination, nous nous sommes 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.

Une première loi fait mention expresse des membres du C.S.F.E. pour leur accorder une protection légale : l'article 7 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, à la suite d'un amendement déposé par M. de Cuttoli, co-signé par l'ensemble de ses collègues sénateurs représentant les Français établis hors de France appartenant à la majorité sénatoriale, comporte la disposition suivante : « La carrière des fonctionnaires candidats à un mandat électif ou élus... 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 ». Cette mesure avait reçu l'accord du Gouvernement et de l'ensemble des groupes parlementaires.

Il fallut attendre 1988 pour qu'à notre initiative également, deux étapes significatives soient réalisées en matière de statut des élus du C.S.F.E. :

— la loi organique n° 88-36 du 13 janvier 1988 relative à l'élection du président de la République, aux termes de laquelle les membres élus du C.S.F.E. sont habilités comme les élus locaux, à présenter des candidatures à l'élection présidentielle. Ce texte, déposé à l'initiative de M. de Cuttoli, co-signé par MM. d'Ornano et Barras et rapporté par M. de Cuttoli a été largement appliqué lors des dernières élections présidentielles. Il a confirmé de la façon la plus solennelle qui soit, par une loi organique, l'assimilation des membres du C.S.F.E. aux élus locaux ;

— une deuxième série de mesures, plus globales, devaient satisfaire les vœux du C.S.F.E. émis depuis 1982 : le décret n° 88-360 du 15 avril 1988 fixant les modalités d'exercice du mandat des membres élus du C.S.F.E. Le titre premier de ce décret précise les attributions et prérogatives des membres élus du C.S.F.E. et le titre II a trait aux indemnités et remboursements de frais qui leur sont dus. L'importance de ce décret qui demande à être précisé et complété mérite d'être signalée : c'est le premier texte global sur le plan réglementaire fixant le statut des membres du C.S.F.E. Nous avons résolument approuvé ce texte suggérant même lors de son élaboration d'opportunes modifications destinées à en prévenir des interprétations restrictives.

Notons que la formule du décret, pour insuffisante qu'elle soit, apporte néanmoins aux membres du C.S.F.E. des garanties juridiques très supérieures aux simples circulaires.

Nous avons enfin déposé plusieurs propositions de loi en vue de compléter ce dispositif notamment en ce qui concerne le statut des membres élus du C.S.F.E. en matière d'indemnités de fonction et de réparation des accidents survenus dans l'exercice de leur mandat. (Cf. nos propositions numéros 33, 55 et 63 de 1987).

Des propositions plus récentes reprennent en partie, pour ce qui concerne le statut des élus, le dispositif des vœux adoptés par le C.S.F.E. entre 1982 et 1987 :

— proposition n° 119 de MM. Penne, Bayle et les membres du groupe socialiste et apparentés dont MM. de Cuttoli est le rapporteur ;

— et, à la suite de cette proposition, la proposition de loi n° 222 de MM. Cantegrit, Croze, Roux, de Villepin, Hoeffel et Lucotte dont M. Hoeffel a été nommé rapporteur. L'article 3 de la première proposition et l'article 4 de la seconde (art. premier *bis* de la loi du 7 juin 1982) ont trait au statut des élus et sont rédigés en termes identiques. Ils renvoient à un décret après avis du C.S.F.E. la détermination des « prérogatives dont jouissent les membre élus dans leurs circonscriptions électorales respectives. » Ils accordent également des indemnités forfaitaires aux membres du Conseil, indemnités dont le montant et le mode de calcul sont fixés *par voie réglementaire*.

II. — UNE NOUVELLE ÉTAPE

Il nous paraît nécessaire aujourd'hui de franchir une nouvelle étape dans le sens souhaité par le Conseil supérieur en ce qui concerne non seulement le statut de ses membres mais également son organisation et son mode de fonctionnement.

Cette organisation et ce mode de fonctionnement relèvent actuellement *du domaine réglementaire*. Le Conseil supérieur des Français de l'étranger, pourtant élu au suffrage universel direct, ne bénéficie donc pas des mêmes garanties juridiques que les conseils régionaux, généraux et municipaux. C'est dire que sauf en matière électorale, le C.S.F.E. est entièrement tributaire du pouvoir exécutif pour son organisation et son fonctionnement.

Sans remettre en cause les liens étroits, utiles et féconds, qui existent entre le ministère des Affaires étrangères et le C.S.F.E., il nous paraît néanmoins indispensable, dès lors que le Conseil est élu au suffrage universel, de lui accorder, en ce qui concerne son organisation et son mode de fonctionnement, des garanties comparables à celles des conseils des collectivités locales.

Deux formules juridiques sont, à cet égard, possibles :

— l'érection du C.S.F.E. en établissement public à statut spécial, à l'instar des anciens établissements publics régionaux, créés par la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972. Une partie non négligeable des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement du C.S.F.E. relèverait

alors du domaine de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution aux termes duquel la loi fixe « les règles concernant la création de catégories d'établissement public ». Cette formule qui a fait ses preuves dans le cas des régions et qui a préparé leur érection en collectivités territoriales est envisageable. Elle a l'avantage de la simplicité et n'emporterait de soi aucune autre remise en cause de l'organisation et du fonctionnement actuel du C.S.F.E. que le transfert dans le domaine de la loi de ce qui relève actuellement du domaine réglementaire, et des aménagements à apporter au régime budgétaire et financier du C.S.F.E. ;

— sans écarter a priori cette formule, nous croyons cependant préférable de transférer ces mêmes matières dans le domaine de la loi sans ériger le C.S.F.E. en établissement public.

En effet, si l'article 34 de la Constitution énumère les matières qui relèvent du domaine de la loi, son dernier alinéa prévoit : « Les dispositions » de cet article « pourront être *précisées et complétées* par une loi organique ». Le terme « compléter » est ici parfaitement clair : une loi organique peut étendre le domaine de la loi en y incluant des matières autres que celles énumérées par la Constitution et notamment par son article 34.

Dans sa décision n° 87-324 DC du 7 janvier 1988, le Conseil constitutionnel a précisé que les lois organiques visées au dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution devaient avoir pour seul objet : « *la détermination des matières qui sont du domaine de la loi* » à l'exclusion des dispositions « *afférentes à la procédure législative* ».

Nous vous proposons donc que le domaine de la loi soit précisé et complété de façon à comprendre :

1° Les règles relatives à la composition, la durée du mandat, les conditions d'éligibilité et, le cas échéant, le régime des inéligibilités et incompatibilités et d'une manière générale le régime électoral du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

2° Les règles relatives aux attributions du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Au nombre de ces règles pourra figurer la consultation préalable du C.S.F.E. sur les textes qui modifient son statut, son régime électoral ou le statut de ses membres conformément à la motion n° 1/000/88 adoptée en bureau permanent des 9 et 10 février 1989.

3° Les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement du C.S.F.E. et de ses organes, et notamment : les conditions d'élaboration et de modification de son règlement intérieur, les conditions d'élection et le régime électoral de ses organes (bureau permanent, commissions), le régime des sessions de l'assemblée plénière et des autres organes du Conseil, le nombre et les attributions des commis-

sions, les attributions du bureau permanent. Toutefois, continueraient à relever du domaine réglementaire et de la compétence notamment du ministre des Affaires étrangères tout ce qui concerne le personnel du secrétariat général et les moyens affectés à ce secrétariat. Par ailleurs, l'organisation budgétaire du C.S.F.E. demeurerait inchangée, sauf les modifications que nous envisageons dans une proposition de loi organique distincte.

Le but visé en l'espèce est que relèvent du domaine de la loi, sauf en matière de secrétariat et de budget, des matières comparables à celles relatives à l'organisation et au fonctionnement des conseils élus des collectivités territoriales de la République. *Ce qui est en cause ici, c'est le « statut » du C.S.F.E.*

Les dernières réformes de ce statut n'ont donné lieu à aucune consultation ni expresse ni même générale du C.S.F.E. ou de son bureau permanent. C'est le cas de l'important décret n° 82-930 du 29 octobre 1982 et du décret actuellement en vigueur, le décret n° 84-252 du 6 avril 1984 portant statut du C.S.F.E. et fixant les modalités d'élection de ses membres (notamment son titre premier relatif aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement du C.S.F.E.).

Or, ces décrets ont réduit considérablement l'autonomie et la liberté d'organisation et de fonctionnement du C.S.F.E. par rapport aux textes et aux usages antérieurs. Il est paradoxal de constater que le C.S.F.E., assemblée élue au suffrage universel direct, est soumis, pour son organisation et son fonctionnement, à des règles plus strictes que celles applicables, par exemple, aux comités économiques et sociaux des régions, organes consultatifs des conseils régionaux.

Le transfert de ces matières dans le domaine de la loi permettra à la représentation nationale d'élaborer dans des conditions démocratiques le statut du C.S.F.E., après un débat contradictoire, indispensable dans ce domaine.

4° Relèveraient enfin du domaine de la loi les règles relatives au statut des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Par « statut », on entend ici les attributions des membres du C.S.F.E., les garanties fondamentales dont ils disposent pour l'exercice de leur mandat, leurs indemnités, leur rang protocolaire, les dispositions générales relatives aux moyens dont ils disposent pour l'exercice de leur mandat.

Ici encore, l'inclusion du statut des membres du C.S.F.E. dans le domaine de la loi est importante. Elle permettra une élaboration de ce statut dans des conditions démocratiques tenant véritablement compte des vœux émis par le C.S.F.E. alors que jusqu'en mars 1986, ces dispositions ont été élaborées par le seul pouvoir exécutif sans être

soumises au C.S.F.E. ou à un débat contradictoire, qui est le propre de la démocratie.

*
* *

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

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique.

L'article 34 de la Constitution est précisé et complété comme suit :

« La loi fixe :

1° Les règles concernant la composition, la durée du mandat ou des fonctions, les conditions d'éligibilité et, le cas échéant, le régime des inéligibilités et incompatibilités et d'une manière générale le régime électoral et les modalités de l'élection du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

2° Les règles concernant les attributions du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

3° Les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement du Conseil supérieur des Français de l'étranger, et notamment les conditions d'élaboration et de modification de son règlement intérieur, les conditions d'élection et le régime électoral de ses organes, le régime des sessions de l'assemblée plénière et des autres organes du Conseil, le nombre et les attributions des commissions du Conseil et les attributions de son bureau permanent. Toutefois, sans préjudice des autres dispositions de l'article 34 de la Constitution et de celles de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, l'organisation du secrétariat général du Conseil et les dispositions budgétaires et comptables qui lui sont applicables relèvent du domaine réglementaire.

4° Les règles concernant le statut des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger, leurs attributions, les garanties fondamentales dont ils disposent pour l'exercice de leur mandat, les indemnités et remboursements de frais éventuels qui leur sont alloués et d'une manière générale les moyens dont ils disposent pour l'exercice de leur mandat. »