

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1987

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) :

1°) sur la proposition de loi de MM. Charles de CUTTOLI, Paul d'ORNANO et Jean BARRAS relative aux indemnités de fonction et de déplacement des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger ;

2°) sur la proposition de loi de MM. Jean-Pierre CANTEGRIT, Pierre CROZE, Xavier de VILLEPIN et Olivier ROUX modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Par M. Charles de CUTTOLI

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

SÉNAT : 63 et 77 (1987-1988)

Français de l'étranger. - .

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	3
TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI	7
TABLEAU COMPARATIF	8
ANNEXES	11

EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport regroupe l'examen des propositions de loi n° 63 présentée par MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Jean Barras relative aux indemnités de fonction et de déplacement des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger et n° 77 présentée par MM. Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Croze, Xavier de Villepin et Olivier Roux modifiant la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Ces deux propositions tendent à prévoir des indemnités de fonction pour les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Institué par décret en 1948, cet organisme est, en application de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 modifiée, composé de 137 membres élus au suffrage universel direct pour exercer un mandat de trois ans. Y siègent également les sénateurs représentant les Français établis hors de France et de dix à vingt personnalités désignées en raison de leur compétence.

Le fait que la plupart des membres du conseil supérieur soient désormais élus a considérablement renforcé l'autorité de cette institution dont la mission consiste :

- en application de la loi n° 83-390 du 18 mai 1983, à élire les douze sénateurs représentant les Français établis hors de France, (jusqu'au prochain renouvellement du Sénat en septembre 1989 leur nombre est égal à 10) ;

- en application du décret n° 84-252 du 6 avril 1984 portant statut du Conseil supérieur des Français de l'étranger et fixant les modalités d'élection de ses membres, à être "consulté par le ministre chargé des relations extérieures sur les problèmes intéressant les Français établis hors de France et sur tout projet que le ministre décide de lui soumettre à ce sujet."

Dès 1982, le Conseil supérieur des Français de l'étranger, présidé par le ministre des Affaires étrangères, a exprimé le souhait qu'un statut de ses membres soit élaboré. Le voeu n° 1 (annexe 1)

précisait même que ces dispositions pourraient s'inspirer "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."

Ce vœu - auquel sont très attachés les membres du C.S.F.E.- a été régulièrement réexprimé à différents Gouvernements (annexes 2, 3, 4 et 5). Ils n'y ont pas paru fondamentalement hostiles. Toutefois, il n'a pu, jusqu'à présent, être satisfait.

Or, il est impératif d'assurer aux membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger les moyens d'accomplir leur mission dans de bonnes conditions. L'importance de cette mission et le caractère représentatif d'une assemblée élue au suffrage universel le nécessitent.

L'une des difficultés essentielles de l'exercice du mandat est d'ordre strictement matérielle. En effet, les 137 membres élus assurent la représentation de circonscriptions très vastes. Il leur est nécessaire de se déplacer fréquemment dans leur circonscription. De même, leurs fonctions les amènent à se rendre souvent en France. De tels déplacements indissociables de la nature même du mandat entraînent des frais importants.

Certains aménagements existent dès à présent : les frais de déplacement pour participer aux sessions du conseil supérieur, de son bureau permanent ou de ses commissions sont remboursés. Des "billets de zone" peuvent également leur être attribués, dans certaines limites, pour visiter les Français de leur circonscription.

Ces dispositions sont notoirement insuffisantes.

Deux propositions de loi ont donc été déposées et sont de nature à remédier à ces difficultés. Leurs dispositifs diffèrent légèrement mais le but qu'elles poursuivent est identique. Il consiste à prévoir en faveur des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger le versement d'une indemnité.

. La proposition de loi n° 63 présentée par MM. Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et Jean Barras

Cette proposition prévoit que les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger reçoivent trois types d'indemnités : de fonction, de secrétariat et de déplacement.

Il est rappelé que le principe de l'attribution d'une indemnité de fonction relève du domaine législatif. Par contre, la fixation de son montant relève du domaine réglementaire. Les auteurs de la proposition de loi prévoient que le Conseil supérieur soit consulté sur les textes d'application afin qu'une indemnité suffisante soit accordée.

Cette proposition n° 63 ne fixe pas de "plafond" à l'indemnité de fonction.

Afin d'éviter que ces mesures créant une charge nouvelle soient passibles de l'application de l'article 40 de la Constitution, la proposition de loi dispose que les dépenses ainsi occasionnées seraient couvertes par une augmentation des droits sur les alcools perçus en application de l'article 403 du code général des impôts.

. La proposition de loi n° 77 présentée par MM. Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Croze, Xavier de Villepin et Olivier Roux

Ce texte institue une indemnité versée aux membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Il prévoit que le montant de cette indemnité sera calculé conformément à l'article 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958.

Cet article traite de la rémunération des membres du Conseil économique et social dont le montant ne peut être supérieur au tiers de l'indemnité parlementaire, elle-même égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé des emplois "hors échelle" de la fonction publique de l'Etat.

L'article 22 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 précise que la rémunération et les indemnités journalières des membres du Conseil économique et social est fixée par décret.

En l'espèce, le décret d'application n° 59-602 du 5 mai 1959 a fixé la rémunération au maximum autorisé par la loi, c'est-à-dire au tiers de l'indemnité parlementaire.

Par ailleurs, la proposition de loi n° 77 envisage que le montant global de ces indemnités soit versé au Conseil supérieur des Français de l'étranger qui en assurera la distribution.

Les auteurs de la proposition de loi ont calculé que le montant annuel des indemnités s'élèvera à 14 millions de francs. Le gage prévu pour couvrir la dépense ainsi occasionnée se traduit par une augmentation des droits de Chancellerie perçus sur les visas délivrés à l'étranger en application de l'article 954 du code général des impôts.

Les deux propositions ont le même objet. Toutes deux ont recours à la loi pour arrêter le principe de l'indemnité de fonction, et à un décret pour fixer le montant.

Trois différences entre les deux propositions de loi méritent d'être soulignées :

- la proposition de loi n° 77, contrairement à la proposition de loi n° 63, fixe au tiers de l'indemnité parlementaire le montant maximum de l'indemnité de fonction ;

- la proposition de loi n° 77 prévoit que les indemnités seront versées au Conseil supérieur des Français de l'étranger qui en assurera la distribution ;

- enfin, la proposition de loi n° 63 prévoit la consultation du Conseil supérieur des Français de l'étranger pour la détermination du montant de l'indemnité.

Votre commission des Lois s'est longuement interrogée sur le principe même du versement d'une indemnité de fonction aux membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Tout en reconnaissant la spécificité de ce mandat, elle a estimé ne pas pouvoir retenir le système de l'indemnité forfaitaire préconisée par les auteurs des deux propositions de loi. En conséquence, le principe du versement d'indemnités de présence calqué sur le système applicable aux conseillers généraux a été retenu.

Ces indemnités seraient versées pour la présence aux réunions d'assemblée, du bureau permanent ou des commissions. Il a en outre été précisé que les frais de déplacement seraient remboursés. Le taux et les modalités de versement seront fixés par décret, le Conseil supérieur des Français de l'étranger ayant été préalablement consulté.

La commission des Lois a par ailleurs estimé qu'il n'est pas indispensable de prévoir un gage dans la mesure où la suite donnée à la proposition de loi dépend de la volonté du Gouvernement d'y souscrire. L'article consacré au gage a donc été supprimé.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Lois vous demande d'adopter les conclusions qu'elle vous présente sur les propositions de loi n° 63 et 77.

* *

*

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi n°82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger

Article unique

La loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger est complétée par un article 11 nouveau rédigé comme suit :

Art. 11 : " Les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger autres que parlementaires perçoivent une indemnité pour chaque journée de présence aux séances du Conseil supérieur des Français de l'étranger, de son bureau permanent ou de ses commissions.

"Ils perçoivent, en outre, des indemnités de déplacement pour se rendre à ces réunions.

"Le taux et les modalités de versement de ces indemnités sont fixés par décret.

"Le Conseil supérieur des Français de l'étranger ou, dans l'intervalle de ses sessions, son bureau permanent, est consulté sur les textes réglementaires relatifs à ces indemnités. "

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur ----	Texte de la proposition de loi n° 63 (1987-1988) ----	Texte de la proposition de loi n°77 (1987-1988) ----	Conclusions de la commission ----
Article premier	Article premier	Article premier.	Article unique
Ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social	La loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger est complétée par un article 11 nouveau rédigé comme suit :	La loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger est complétée par un article 11 (nouveau) rédigé comme suit :	Alinéa sans modification
Art. 22. - Les membres du conseil économique et social reçoivent une rémunération dont le montant ne peut être supérieur au tiers de l'indemnité parlementaire et des indemnités calculées par jour de présence.	" Art. 11. - Les membres du Conseil supérieur reçoivent des indemnités de fonction, de secrétariat et de déplacement.	" Art. 11. - Les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger reçoivent une indemnité dont le montant est calculé conformément à l'article 22 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958.	" Art. 11. - Les membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger autres que parlementaires perçoivent une indemnité pour chaque journée de présence aux séances du Conseil supérieur des Français de l'étranger, de son bureau permanent ou de ses commissions .
Le montant de cette rémunération et de ces indemnités est fixé par décret.			"Ils perçoivent, en outre, des indemnités de déplacement pour se rendre à ces réunions. "Le taux et les modalités de versement de ces indemnités sont fixées p. r décret.

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 63 (1987-1988)	Texte de la proposition de loi n° 77 (1987-1988)	Conclusions de la commission
Code général des impôts	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
<p>Art. 403. - En dehors de l'allocation en franchise de 10 litres d'alcool pur accordée aux bouilleurs de cru, les alcools supportent un droit de consommation dont le tarif par hectolitre d'alcool pur est fixé à :</p> <p>.....</p>	<p>Les dépenses résultant de l'application de la présente loi seront couvertes par une majoration à due concurrence des droits prévus à l'article 403 du Code général des impôts.</p>	<p>Les dépenses résultant de l'application de la présente loi sont couvertes par une augmentation à due concurrence du droit de Chancellerie, perçu sur les visas délivrés à l'étranger, prévu à l'article 954 du Code général des impôts.</p>	<p><i>supprimé</i></p>
<p>Art. 954. - Chaque visa de passeport étranger, dont la durée de validité ne peut être supérieure à un an, donne lieu à la perception d'un droit de 50 F, si le visa est valable pour l'aller et retour, et de 25 F, s'il n'est valable que pour la sortie. Toutefois, le visa est délivré gratuitement, par mesure de réciprocité, aux ressortissants des puissances étrangères dont la liste est établie par arrêté du ministre des affaires étrangères, du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie et des finances.</p>	<p>" Le Conseil supérieur des Français de l'étranger ou, dans l'intervalle de ses sessions son bureau permanent, est consulté sur les textes réglementaires relatifs à ces indemnités et sur ceux qui en déterminent le montant. "</p>	<p>" Ces indemnités sont versées au Conseil supérieur des Français de l'étranger qui en assure la distribution. "</p>	<p><i>" Le Conseil supérieur des Français de l'étranger ou, dans l'intervalle de ses sessions, son bureau permanent, est consulté sur les textes réglementaires relatifs à ces indemnités."</i></p>

Texte en vigueur

....

Les dispositions du présent article sont applicables aux visas des titres de voyage délivrés aux réfugiés et aux apatrides.

**Texte de la proposition de loi
n° 63 (1987-1988)**

....

**Texte de la proposition de loi
n°77 (1987-1988)**

....

Conclusions de la commission

....

ANNEXES

Annexe 1 : Voeu n° 1 (1982) - Indemnités de fonction des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger

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'élus 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.

.....

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.

Annexe 2 : Voeu n° 12 (1984) - Indemnités de fonction des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger

1°) Le C.S.F.E.

- rappelle qu'il a émis le voeu, en septembre 1982 "qu'un véritable statut d'élus au C.S.F.E. soit élaboré s'inspirant du futur statut des élus locaux étudié par le Gouvernement",

.....

2°) considérant que le mandat des délégués est gratuit et qu'ils perçoivent déjà, d'une part, des indemnités de déplacement et de séjour à l'occasion des déplacements nécessités pour les réunions du C.S.F.E. et d'autre part, des titres de transport ou une indemnité pour leurs déplacements dans leur circonscription, le Conseil émet le voeu que leur

soient également allouée une indemnité forfaitaire pour l'exercice de leur mandat, compte tenu des conditions propres à leur circonscription ainsi que, le cas échéant, une indemnité de perte de salaire.

Annexe 3 : Voeu n° 2 (1986) - Indemnités de fonction des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger

Le C.S.F.E.

- réaffirme tout l'intérêt qu'il porte à la mise en oeuvre rapide de ce statut qu'il convient d'inclure dans le projet de loi portant statut des élus locaux ;

- demande, en attendant l'aboutissement des procédures concernant l'ensemble des élus locaux, l'adoption et la mise en oeuvre de mesures transitoires applicables aux Délégués et permettant l'exécution par anticipation des dispositions, du projet de statut visé au premier considérant, relatives aux indemnités, à la consultation et à l'information.

Annexe 4 : Voeu n° 13 (1987) Indemnités de fonction des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Le C.S.F.E.

.....

- réitère avec insistance ses voeux n° 1 (1985) et n° 2 (1986)

Annexe 5 : Voeu n° 14 (1987) - Indemnités de fonction des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger

Le C.S.F.E.

.....

- émet également le voeu 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.