

N° 600

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 juin 2010

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne présentée par M. Jean Louis MASSON, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, concernant les **garanties professionnelles des élus locaux qui sont travailleurs frontaliers,***

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet *président* ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Sutour, *vice-présidents* ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, *secrétaires* ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Pierre Fauchon, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagauche, Jean-René Leclercq, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 526 (2009-2010)

Mesdames, Messieurs,

Notre collègue Jean Louis Masson a déposé le 7 juin une proposition de résolution concernant les garanties professionnelles des élus locaux qui sont travailleurs transfrontaliers.

Le Règlement du Sénat nous impose d'examiner cette proposition de résolution dans un délai d'un mois.

L'objet de cette proposition est de demander une harmonisation des garanties professionnelles accordées aux élus locaux qui sont travailleurs transfrontaliers.

Le problème soulevé est réel.

En France, les élus locaux bénéficient de dispositions leur permettant de concilier leur mandat avec l'exercice d'une activité professionnelle. Ce sont :

- les autorisations d'absence,
- les crédits d'heures,
- les règles de protection particulière pour les salariés élus locaux (qui sont comparables à celles applicables aux délégués syndicaux),
- le droit à la suspension du contrat de travail pour les salariés et le droit à obtenir une mise en disponibilité pour les fonctionnaires (ou, dans certains cas, un détachement),
- le droit à la protection sociale en cas de suspension d'activité professionnelle.

Naturellement, ces règles s'appliquent également aux ressortissants de l'Union qui sont élus en France et y exercent leur activité professionnelle.

Le problème des travailleurs transfrontaliers qui sont élus locaux dans un autre pays que celui où ils travaillent est bien différent. Rien, dans le droit

de l'Union, n'oblige un employeur à prendre en compte le fait qu'un salarié est élu local. C'est un problème réglé par le droit national. Et si le droit national ne prévoit rien pour les salariés qui sont élus dans un autre pays, il n'y a pas d'obligation particulière pour l'employeur.

Pour essayer de résoudre ce problème, la proposition de résolution demande au Gouvernement de prendre une initiative en vue d'obtenir une harmonisation des garanties accordées aux élus locaux, ou du moins une législation européenne améliorant la situation des élus locaux qui travaillent dans un autre pays membre.

Si le problème soulevé est réel, la solution proposée ne me paraît pas appropriée, et c'est pourquoi je proposerai le rejet de la proposition de résolution.

Pourquoi la solution proposée ne paraît-elle pas appropriée ?

D'abord, parce qu'une harmonisation européenne ne réglerait pas la totalité du problème. En effet, un nombre important de nos travailleurs transfrontaliers ont leur activité professionnelle en Suisse, qui ne fait pas partie de l'Union.

Ensuite et surtout, **il n'y a pas de base juridique suffisante dans les traités pour une action de l'Union à ce sujet.**

La seule solution possible, comme le relève d'ailleurs l'exposé des motifs de la proposition de résolution, serait de s'appuyer sur l'article 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Cet article permet au Conseil de « compléter » les dispositions du traité concernant le droit d'être électeur et élu aux élections municipales et européennes. Toutefois, on doit observer que les décisions prises par le Conseil sur la base de cet article 25 doivent être adoptées à **l'unanimité des États membres**, puis approuvées par le **Parlement européen**, puis approuvées par **chaque parlement national**. C'est une procédure à certains égards plus lourde encore que la révision des traités, qui est entourée de plus de formalisme, mais pour laquelle l'approbation du Parlement européen n'est pas nécessaire.

Donc, si l'on veut arriver à l'harmonisation souhaitée par la proposition de résolution, il faut soit réviser les traités, soit passer par la procédure encore plus contraignante de l'article 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

C'est manifestement irréaliste et, de plus, cela paraît disproportionné par rapport à l'ampleur réelle du problème à traiter, même s'il ne faut pas le minimiser.

De plus, une harmonisation européenne dans ce domaine pourrait poser un problème de subsidiarité. Est-ce que le problème intéresse véritablement l'Union dans son ensemble ? Est-ce qu'il ne pourrait pas être résolu par des moyens plus légers ?

Rappelons ce que dit l'article 5 du traité sur l'Union européenne :

*« En vertu du principe de subsidiarité (...), l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par **les États membres** (...) ».*

Le traité ne dit pas que tout problème qui dépasse **un** État membre pris isolément doit être traité par l'Union. Si le problème ne concerne qu'un très petit nombre d'États membres, voire deux d'entre eux, et qu'il peut être réglé par un arrangement entre ces États, pourvu que cet arrangement ne soit pas contraire au droit européen, l'Union n'a pas à intervenir. Si nous voulons créer par exemple une université franco-espagnole, nous n'avons pas besoin qu'une législation européenne intervienne : un accord entre les deux pays suffit.

Il faut constater que le problème des travailleurs transfrontaliers qui sont élus locaux en France ne peut guère concerner que 4 pays voisins de la France : la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse. (En Allemagne, le statut des élus locaux est d'ailleurs une compétence des Länder). Il semble que régler le problème par des accords bilatéraux serait une solution plus réaliste et finalement plus appropriée à la nature du problème que d'essayer de le régler par une législation européenne.

Mais les accords bilatéraux n'entrent pas dans le champ des résolutions européennes prévues à l'article 88-4 de la Constitution. Ils n'entrent donc pas dans les compétences de notre commission.

Une résolution du Sénat préconisant des accords bilatéraux concernerait la politique étrangère de la France. Celle-ci, depuis la révision constitutionnelle de 2008, peut désormais faire l'objet de résolutions, mais sur la base de **l'article 34-1 de la Constitution**, avec une procédure complètement différente de celle des résolutions européennes.

Pour ces raisons, je vous invite donc à **rejeter** la proposition de résolution de notre collègue Jean Louis Masson. Elle a le mérite de soulever un problème réel, même si le nombre des personnes concernées n'est pas très élevé. Mais la voie proposée ne paraît pas appropriée.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission s'est réunie le mercredi 30 juin 2010. À l'issue de la présentation du rapporteur, elle a engagé le débat suivant :

M. Yann Gaillard :

De minimis non curat praetor !

M. Michel Billout :

Je partage votre analyse. Je suis d'autant plus étonné que, dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution, on fasse état d'une réponse du Premier ministre qui commence par : « *en l'absence d'une directive européenne sur le sujet...* » et qui, donc, paraît considérer qu'une telle directive serait possible. Le problème n'est pas négligeable, mais devrait pouvoir être réglé par des voies plus simples. La commission des affaires étrangères serait mieux placée pour y réfléchir.

M. Jean-François Humbert :

Ma région est frontalière avec la Suisse. Comme vous l'avez dit, le problème ne serait pas réglé par une législation européenne, puisque la Suisse ne va pas adhérer à l'Union, la partie alémanique notamment étant contre. Avec la Suisse, nous avons trouvé des solutions par des accords bilatéraux pour la plupart des problèmes qui peuvent se poser aux travailleurs transfrontaliers. Cette méthode devrait pouvoir s'appliquer pour le problème évoqué.

M. Robert del Picchia :

Je crois également que les accords bilatéraux seraient une meilleure formule. Les relations entre pays voisins présentent des spécificités, je pense par exemple à l'Autriche et à la Hongrie qui ont fait partie d'un même empire. Des accords bilatéraux permettent de mieux s'adapter aux particularités.

*

La commission a alors rejeté la proposition de résolution.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE N° 526

DE M. JEAN LOUIS MASSON

*(rejetée par la commission des affaires européennes
au cours de sa réunion du 30 juin 2010)*

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 18, 20, 21 et 22 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu les articles 4 et 5 TUE,
- ⑤ Vu les articles 15, 20, 21, 31, 40 et 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- ⑥ Vu la directive n° 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 relative au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales,
- ⑦ Vu la communication de la Commission COM (2008) 85 final du 15 février 2008 transmise au Conseil, cinquième rapport sur la citoyenneté de l'Union,
- ⑧ Vu la loi organique n° 98-404 du 5 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales.
- ⑨ Considérant que l'article 25 TFUE accorde compétence au Conseil s'agissant de la citoyenneté européenne,
- ⑩ Considérant le programme l'Europe pour les citoyens 2007-2013, décision n° 1904/2006/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006 visant à promouvoir la citoyenneté européenne active,

- ⑪ Considérant que beaucoup d'élus locaux qui travaillent dans un autre pays ne sont pas en mesure d'exercer correctement leur mandat en raison de l'absence de garanties professionnelles,
- ⑫ Considérant que, dans cette situation, l'application du principe d'égalité et de non-discrimination entre citoyens nationaux et non nationaux prévu par les traités n'est pas assurée,
- ⑬ Considérant que, dans cette situation, les objectifs et principes de l'Union européenne visant à assurer et promouvoir une citoyenneté européenne active ne sont pas respectés,
- ⑭ Estime qu'une action communautaire en vue d'une harmonisation des garanties professionnelles accordées aux élus locaux, citoyens européens, est indispensable pour mettre fin à cette situation,
- ⑮ Invite par conséquent le Gouvernement à demander à la Présidence de l'Union européenne et à la Commission européenne d'élaborer une législation qui permettra d'améliorer la situation des élus locaux, travailleurs transfrontaliers, dans l'Union européenne.