

N° 429

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} août 2007

PROPOSITION DE LOI

relative aux indemnités des conseillers élus à l'Assemblée des Français de l'étranger,

PRÉSENTÉE

Par Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, M. Richard YUNG
et les membres du groupe socialiste ⁽¹⁾ et apparentés ⁽²⁾,

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).

(1) Ce groupe est composé de : Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Bernard Angels, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Jean Besson, Yannick Bodin, Didier Boulaud, Mmes Yolande Boyer, Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, MM. Jean-Louis Carrère, Bernard Cazeau, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Michel Charasse, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Dauge, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, MM. Claude Domeizel, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, MM. Charles Josselin, Alain Journet, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagache, André Lejeune, Louis Le Pen, Mme Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Jean-Marc Pastor, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Jean-François Picheral, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Gérard Roujas, André Rouvière, Mme Michèle San Vicente-Baudrin, M. Claude Saunier, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, Jacques Siffre, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, Jean-Marc Todeschini, Robert Tropéano, André Vantomme, Richard Yung.

(2) Apparentés : MM. Jacques Gillot, Serge Larcher, Claude Lise.

EXPOSÉ DES MOTS

Mesdames, Messieurs,

Facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques, les indemnités de fonction des élus locaux ont essentiellement pour objet d'assurer une réparation forfaitaire du préjudice qu'ils subissent du fait de la réduction de l'ensemble de leurs activités personnelles et professionnelles et également de couvrir les frais courants inhérents à leur mandat. Ces indemnités, qui ne doivent pas être confondues avec les indemnités pour frais de mission ou tout autre remboursement de frais, ne constituent juridiquement ni un salaire ni un traitement.

En vertu de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), les membres élus « bénéficient d'indemnités forfaitaires et du remboursement des frais encourus dans l'exercice de leur mandat ».

En fait d'indemnité de fonction, les conseillers élus à l'AFE ne percevaient jusqu'à récemment qu'une indemnité forfaitaire semestrielle, destinée à couvrir « partiellement les charges liées à l'exercice de leur mandat et à compenser les frais de transport et de séjour en France qu'ils engagent à l'occasion des sessions de l'assemblée, des réunions du bureau, des commissions et de toute autre réunion auxquelles ils sont convoqués par le ministre », selon les termes du décret n° 84-252 du 6 avril 1984.

Une grille de barème détermine l'indemnité en fonction de l'éloignement de la circonscription et des responsabilités exercées au sein de l'Assemblée.

Un rapide calcul permet de constater que l'indemnité forfaitaire semestrielle couvre à peine les frais de déplacement et de séjour engagés à l'occasion des sessions et réunions du bureau de l'AFE.

Par conséquent, les « frais encourus dans l'exercice de leur mandat » n'étaient jusqu'à présent que très partiellement pris en considération.

Cela a conduit à une situation inverse à l'objectif poursuivi de démocratisation des mandats : soit l' élu dispose d'une fortune personnelle qu'il souhaite utiliser pour sillonner une circonscription souvent très étendue, et qui recouvre parfois jusqu'à une douzaine de pays ; soit il n'a pas les moyens personnels de se déplacer, et alors l' élu sera matériellement rapidement limité dans l'exercice de son mandat.

Pourtant, le principe de bénévolat du mandat de conseiller à l'AFE, réaffirmé dans le décret de 1984, n'empêche pas une indemnisation du mandat.

C'est le cas pour les mandats locaux en France, également exercés à titre bénévole. Le maire d'une commune de moins de 500 habitants perçoit une indemnité mensuelle d'environ 612 euros, sans avoir à sortir du territoire communal. En comparaison, les 153 élus à l'APF s'occupaient en 2005 de près de 1,3 million de citoyens inscrits au Registre des Français établis hors de France, répartis dans le monde entier, soit près de 8 300 Français par élu.

En Angleterre, où le mandat local relève également du bénévolat, la loi autorise le versement d'indemnités depuis 1972. L'indemnité « de base », identique pour tous les membres d'un conseil donné, s'accompagne éventuellement d'une indemnité spécifique de responsabilité, ainsi que d'indemnités de fonction correspondant respectivement à l'accomplissement de certaines fonctions - comme la présidence d'une commission - et à la participation à certains travaux du conseil.

Il en va de même en Allemagne, où le statut des élus locaux est régi par les codes des communes et des arrondissements des différents Länder, et où les élus locaux sont remboursés des frais et du manque à gagner provoqués par l'exercice de leur mandat.

Ainsi, en raison d'une interprétation trop rigoureuse, voire restrictive, du principe de bénévolat du mandat, la fonction élective à l'AFE est devenue très coûteuse à exercer pour les élus.

Par conséquent, l'impératif de revalorisation des indemnités de fonction des élus à l'AFE a été pris en considération : un amendement gouvernemental portant augmentation des crédits de la Direction des Français à l'étranger (DFAE) a été adopté lors de l'examen de la loi de finances pour 2006 « afin de développer les services administratifs offerts aux Français de l'étranger par l'intermédiaire de leurs représentants élus à l'Assemblée des Français de l'étranger ».

Une indemnité mensuelle complémentaire d'un montant de 800 euros a donc été créée par l'arrêté du 6 juillet 2006 au bénéfice des membres élus à l'AFE.

Par arrêté du 28 février 2007, le gouvernement a porté le montant de cette indemnité mensuelle complémentaire à 1 000 euros pour l'année suivante.

Cette indemnité mensuelle complémentaire doit être inscrite dans la loi, comme le sont les indemnités perçues par les élus locaux, d'une part par souci de transparence, et d'autre part afin d'en assurer la pérennité.

Telles sont les raisons pour lesquelles il vous est proposé d'adopter la présente proposition de loi.

Son article unique précise que les indemnités perçues par les membres élus de l'AFE sont composées d'une indemnité forfaitaire semestrielle et d'une indemnité mensuelle complémentaire, dont les montants et modalités de versement sont déterminés par décret après consultation de l'AFE.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

I - Dans le premier alinéa de l'article 1er ter de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger, les mots : « d'indemnités forfaitaires » sont remplacés par les mots : « d'une indemnité forfaitaire semestrielle et d'une indemnité mensuelle complémentaire ».

II - Dans le troisième alinéa du même article, après les mots : « des indemnités », sont insérés les mots : « semestrielle et mensuelle ».