

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1977.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant dispositions particulières applicables aux salariés candidats ou élus à l'Assemblée Nationale ou au Sénat,*

Par M. André BOHL,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Robert Schwint, président ; Lucien Grand, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Hubert d'Andigné, Roland du Luart, Jean Mézard, André Rabineau, secrétaires ; Jean Amelin, Hamadou Barkat Gourat, Jean Béranger, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Michel Crucis, Georges Dagonia, Michel Darras, Jean Desmarets, Pierre Gamboa, Marcel Gargar, Henri Goetschy, Jean Gravier, Marceau Hamecher, Michel Labèguerie, Édouard Le Jeune, Roger Lise, Pierre Louvot, Serge Mathieu, Marcel Mathy, André Méric, Michel Moreigne, Mme Rolande Perlican, MM. Jean-Jacques Perron, Guy Robert, Victor Robini, Pierre Sallenave, Albert Sirgue, Marcel Souquet, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Georges Treille, Jean Variet, Jacques Verneuil.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 3207, 3208 et in-8° 803.

Sénat : 155 (1977-1978).

---

Elections. — Salariés - Entreprises industrielles et commerciales - Congés payés - Contrat de travail - Elections législatives - Elections des sénateurs - Code du travail.

**Mesdames, Messieurs,**

**Le projet de loi qui nous est soumis tend à faciliter les candidatures de salariés aux élections législatives et sénatoriales. S'il traduit un souci d'encouragement à l'engagement politique des « forces vives » du pays, il ne règle toutefois qu'un aspect très limité du problème, celui des rapports entre l'employeur et le salarié et laisse de côté les causes plus générales de l'insuffisance du nombre de salariés dans les assemblées.**

**Malgré son aspect fragmentaire, il constitue un premier pas qui mérite d'être approuvé.**

## I. — Un texte nécessaire.

### A. — L'INSUFFISANTE REPRÉSENTATION DES SALARIÉS AU PARLEMENT

Ce n'est une surprise pour personne : la répartition des parlementaires entre les différentes catégories socio-professionnelles ne correspond pas exactement à l'importance respective de ces catégories dans le pays.

Cette inégalité de représentation n'est d'ailleurs pas la seule que l'on constate, et il est devenu banal de dénoncer :

- la sous-représentation de certains départements ;
- la sous-représentation des femmes ;
- la sous-représentation des jeunes, etc.

Encore cette inégale correspondance entre le pays réel et le pays légal varie-t-elle d'une assemblée à l'autre, mais notons qu'elle est générale en tous pays, à un plus ou moins grand degré.

*S'agissant de la représentation des diverses professions, l'examen des statistiques concernant l'appartenance socio-professionnelle des parlementaires, montre que ceux-ci ne comprennent qu'une proportion relativement faible de salariés du secteur privé ou même de personnels des entreprises du secteur public.*

L'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis précise que « selon les renseignements donnés par les intéressés eux-mêmes au moment de leur déclaration de candidature, il apparaît que 48 sénateurs et 111 députés font partie de ces catégories ce qui représente une *proportion de 16,3 % pour le Sénat et de 22,7 % pour l'Assemblée Nationale* ». Encore est-il précisé que la notion de salarié comprend un éventail très large allant des directeurs d'entreprises et gérants de sociétés aux permanents de partis politiques.

Or, selon les estimations de l'INSEE, les salariés visés par le projet de loi représentent 70 % de la population active et 44 % du corps électoral.

Quelques précisions et remarques peuvent être apportées s'agissant de notre Assemblée.

— On note d'abord une évolution de la représentation des professions, dans le sens d'un rapprochement avec leur importance réelle dans l'économie nationale (1).

**Répartition des sénateurs par catégories.**

CATEGORIES REPRESENTÉES	III <sup>e</sup> REPUBLIC (1930)	IV <sup>e</sup> REPUBLIC (1949)	V <sup>e</sup> REPUBLIC (1966)
	Pourcentage.		
Professions libérales .....	36	33,8	28,8
Agriculture .....	13,5	13,7	23,5
Professions ind. et commerciales...	12,3	12,9	16,1
Cadres supérieurs (dont hauts fonctionnaires) .....	15,7	13,7	13,1
Enseignement .....	6,45	11,4	9,3
Employés, cadres moyens.....		5,9	7,8
Ouvriers .....		3,5	3,4

PROFESSIONS	APRES élections de septembre 1968.		APRES élections de septembre 1971.		APRES élections de septembre 1974.		APRES élections de septembre 1977.	
	Nombre.	Pourcentage.	Nombre.	Pourcentage.	Nombre.	Pourcentage.	Nombre.	Pourcentage.
Professions agricoles .....	72	25,44	66	23,32	57	20,14	54	18,30
Professions commerciales et industrielles .....	34	12,01	30	10,60	31	10,95	48	16,27
Salariés et secteur semi-public.	21	7,42	22	7,77	24	8,48	49	14,58
Fonction publique .....	57	20,14	58	20,49	59	20,85	61	20,69
Professions médicales .....	22	7,77	23	8,13	22	7,77	30	10,17
Professions juridiques et libérales .....	75	26,50	81	28,62	85	29,04	54	18,30
Sans profession .....	2	0,70	3	1,06	5	1,77	4	1,36
	<b>283</b>		<b>283</b>		<b>283</b>		<b>295</b>	

— Le dernier renouvellement portant sur 430 candidats et 115 élus (dont 74 nouveaux sénateurs) permet d'actualiser ces

(1) Cf. Participation et influence du Sénat des forces économiques et des intérêts sociaux, Mémoire DES, Mme Suzanne Dolait, Paris 1967.

statistiques (septembre 1977) et de rendre compte du « décalage » qui demeure avec l'importance réelle des catégories professionnelles dans notre pays.

	CANDEDATS	ELUS	INSEE 1975
	(En pourcentage.)		
Professions agricoles .....	9	14	9,3
Professions commerciales et industrielles .....	13	17	7,8
Salariés .....	28	19	70
Professions médicales .....	8	8	0,8
Professions libérales .....	9	16	0,8
Enseignement .....	14	7	
Fonctionnaires .....	17	17	10

Sans aborder le débat sur la nécessité d'assurer ou non une représentation totalement semblable à celle du pays « réel », particulièrement s'agissant de la deuxième chambre (1), on ne peut manquer de regretter l'insuffisance du nombre des salariés, à deux titres :

- dans l'intérêt du Parlement d'abord, qui se voit ainsi privé d'une connaissance plus concrète du monde du travail et de l'expérience vécue de ceux qui constituent 70 % de la population active ;
- dans l'intérêt des salariés enfin, qui perdent ainsi l'ouverture sociale que constitue un engagement civique et politique.

C'est pour tenter d'améliorer cette situation que le présent projet tend — en s'inspirant des dispositions existant dans la Fonction publique — à modifier le Code du travail de façon :

- d'une part à accorder des facilités pour faire campagne aux salariés candidats aux élections législatives ou sénatoriales ;
- d'autre part à leur donner des garanties de réemploi après cessation de leur mandat.

(1) Cf. Jean Mastias, *La réforme du Sénat*, thèse, droit 1969.

**B. — Des dispositions qui peuvent inspirer le législateur :  
celles qui existent dans la Fonction publique.**

Il est bien connu que le nombre des fonctionnaires candidats aux élections, notamment législatives et sénatoriales, est de plus en plus important (18,4 % en 1958, 27 % en 1967, 28,5 % en 1973) et que la proportion des fonctionnaires membres des assemblées parlementaires progresse.

A l'Assemblée Nationale, elle était d'environ 17 % sous la III<sup>e</sup> République, 25 % sous la IV<sup>e</sup>, elle oscille aujourd'hui autour de 30 %, alors que les fonctionnaires représentent à peu près 10 % de la population active. Au Sénat, elle avoisine actuellement 23 %.

Et ceci, bien qu'un certain nombre d'inéligibilités les concernent et que soit expressément établi le principe de l'*incompatibilité entre un mandat parlementaire et une fonction publique non élective* (1).

Une des causes de ce phénomène réside sans doute dans les facilités offertes aux agents de l'Etat tant pour se présenter aux élections que pour exercer leur mandat sans qu'il soit porté préjudice à leur carrière.

On ne citera que les principales (2).

**1. — LE RÉGIME DE CONGÉ APPLICABLE AUX FONCTIONNAIRES  
CANDIDATS**

Il tend à permettre aux fonctionnaires un exercice normal de leurs droits politiques sans nuire au bon fonctionnement du service.

A cet effet, une circulaire (n° 8845 SG du 31 octobre 1958) leur permet, s'ils sont candidats à des élections législatives ou sénatoriales :

— soit de demander une *autorisation exceptionnelle d'absence de dix jours au plus sans suspension de traitement et avec faculté de prolongation par imputation sur le congé annuel* ;

— soit de solliciter une mise en disponibilité pour convenances personnelles sans traitement, d'un mois maximum.

---

(1) Seules exceptions les professeurs titulaires de chaires de l'enseignement supérieur et les membres du clergé en Alsace-Lorraine.

(2) Alain Di Stéfano : *La participation des fonctionnaires civils à la vie politique*, thèse, Paris II, 1977.

Ajoutons qu'une circulaire du 14 janvier 1958 limite à cinq jours l'autorisation d'absence pour les élections cantonales et à vingt et un jours la durée de la disponibilité.

## 2. -- LES AUTORISATIONS D'ABSENCE POUR PARTICIPER AUX TRAVAUX DES ASSEMBLÉES ÉLUES

Une distinction est opérée suivant que le mandat électif dont est investi l'intéressé comporte ou non des obligations ne lui permettant pas d'assurer normalement la marche de son service. Dans le premier cas, il doit, on le verra, être placé en position de détachement. Dans le second, il peut obtenir des autorisations d'absence dans la limite de la durée totale des sessions de l'assemblée dont il fait partie.

En outre, les fonctionnaires investis des fonctions de maire ou d'adjoint peuvent, dans la mesure où le permettent les nécessités du service, bénéficier également d'autorisations d'absence, dans la limite maximale d'une journée ou de deux demi-journées par semaine pour les maires des communes de 20 000 habitants au moins et d'une journée ou de deux demi-journées par mois pour les maires des autres communes et les adjoints des communes de 20 000 habitants au moins. Elles n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels et sont rémunérées.

## 3. — L'INCOMPATIBILITÉ DES FONCTIONS PUBLIQUES ET D'UN MANDAT PARLEMENTAIRE : LE DÉTACHEMENT DE DROIT

D'une façon générale, le fonctionnaire investi d'un mandat politique peut être placé statutairement en position de détachement lorsque le mandat comporte des obligations empêchant d'assurer normalement l'exercice de la fonction.

En outre, l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux inéligibilités et incompatibilités parlementaires reprend, dans son article 12, le principe de l'*incompatibilité des fonctions de député ou de sénateur* avec une fonction publique non élective. Elle édicte, en outre, un certain nombre

d'incompatibilités avec des fonctions de dirigeants dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux, dans les sociétés, entreprises, jouissant de subventions ou d'avantages assurés par l'Etat faisant publiquement appel à l'épargne, etc.

Le décret du 14 février 1959 prévoit, en conséquence, la possibilité d'un détachement de plein droit qui préserve les droits des intéressés à l'avancement et à la retraite. A l'expiration de ce détachement, le fonctionnaire est obligatoirement réintégré dans son corps d'origine. Sa carrière professionnelle est ainsi sauvegardée et ses droits pécuniaires préservés.

En outre, l'article L. 75 du Code des pensions civiles et militaires de l'Etat permet à tout fonctionnaire qui réunit au moins quinze ans de services au début de son mandat parlementaire de percevoir une pension dès qu'il atteint l'âge de cinquante ans, calculée sur la base des droits dont il était titulaire au jour de sa demande d'admission à la retraite.

Si on ne peut affirmer que ce libéralisme réglementaire soit la cause essentielle de l'importance des fonctionnaires dans les assemblées, il est certain qu'il encourage les agents de l'Etat à participer à la vie politique en éliminant les obstacles que peuvent rencontrer les candidats éventuels.



## **II. — UN PROJET QUI N'ÉLIMINE QUE PARTIELLEMENT LES HANDICAPS DES SALARIES**

Le projet du Gouvernement s'inspire des textes concernant la fonction publique et utilise les mécanismes propres au droit du travail que sont la suspension du contrat et les priorités de réemploi.

L'excellent rapport de l'Assemblée Nationale, présenté par M. Brianne nous dispensera de l'examen très détaillé des dispositions envisagées. Nous soulignerons essentiellement leurs limites.

### **A. — Le caractère limité du projet initial.**

#### **a) UN CHAMP D'APPLICATION RESTREINT**

Le texte, tout d'abord, s'insère dans le Livre premier du Code du travail et, par là, risque de ne pas concerner un certain nombre de salariés qui échappent à ces dispositions du code : agents des entreprises publiques, agents non titulaires de l'Etat, etc.

D'autre part, il ne couvre que les salariés candidats ou élus au Sénat ou à l'Assemblée Nationale.

Or, d'autres types de scrutins peuvent mobiliser les citoyens comme l'élection du Président de la République, l'élection du Parlement européen ou les élections locales, et il peut apparaître tout aussi important d'encourager la participation des salariés à ces divers niveaux.

Il semble à votre commission, en fait, que, dans ces hypothèses, les dispositions prévues par le projet s'avèrent moins nécessaires. S'agissant d'une élection présidentielle, il est évident que le problème dépasse fort largement celui des simples rapports entre employeurs et salariés et que les mesures envisagées apparaissent plus que dérisoires.

Les élections au Parlement européen, quant à elles, présentent un caractère particulier puisqu'elles s'effectuent à la représentation proportionnelle au niveau national. Elles nécessiteront sans doute moins que les élections législatives ou sénatoriales de longues campagnes.

Quant aux élections locales, elles sont, elles aussi, de nature spécifique. La « campagne électorale », si campagne il y a, ne se prépare pas du tout comme une campagne pour la députation et n'entraîne pas le même genre de contraintes.

#### **b) LES FACILITÉS POUR PARTICIPER**

##### **A LA CAMPAGNE ÉLECTORALE**

Le projet de loi initial impose aux employeurs de laisser aux salariés de leur entreprise, quelle que soit leur ancienneté et à la condition qu'ils soient candidats aux élections législatives ou sénatoriales, le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale dans la limite de dix jours ouvrables.

Le salarié peut bénéficier à sa convenance des autorisations d'absence ainsi prévues, sous réserve que la durée de chacune ne soit pas inférieure à une demi-journée et que l'employeur en soit averti vingt-quatre heures à l'avance.

La durée maximum d'absence autorisée est identique à celle accordée aux agents de l'Etat mais les facilités accordées demeurent moins favorables, dans la mesure où :

— leur durée est imputable sur celle du congé payé annuel, dans la limite des droits acquis par l'intéressé à la date du premier tour de scrutin ;

— et où l'absence au-delà des droits acquis n'est pas rémunérée.

L'imputation sur les congés présente l'avantage de ne pas péraliser financièrement le candidat salarié mais elle ne sera pas toujours possible, soit du fait de l'insuffisante ancienneté du salarié, soit parce que les élections interviennent à une date trop rapprochée de ces vacances et qu'il n'a pu se constituer des droits nouveaux suffisants. Ce serait le cas d'un candidat aux élections sénatoriales qui aurait bénéficié de ses congés payés en juillet ou en août et ne pourrait, en septembre, avoir droit, au plus, qu'à huit jours ouvrables.

Ce régime apparaît à votre rapporteur trop rigoureux : l'imputation totale sur le congé payé prive le salarié et sa famille d'un temps de repos nécessaire. Mais la non-imposition pose inmanquablement le problème de la *rémunération de l'absence*. Il ne serait pas équitable de la mettre à la charge de l'employeur et l'article 40 ne nous permet pas d'envisager une compensation pécuniaire par l'Etat.

Rien n'interdit certes aux conventions collectives de prévoir un système de rémunération mais il faut reconnaître que l'absence dans le projet de loi de toute formule de rémunération de temps d'autorisation d'absence désormais légale, maintient l'inégalité entre fonctionnaires et salariés du secteur privé et limite la portée de l'avantage consenti.

Cette question rejoint d'ailleurs celle plus générale des *possibilités matérielles d'être candidat aux élections législatives*. Si elle renvoie au problème du financement des campagnes électorales, elle traduit aussi un aspect non négligeable de l'égalité des citoyens dans l'exercice de leurs droits politiques et, par suite, mérite une attention toute particulière.

Notons également que le projet du Gouvernement est muet quant au second tour de scrutin qui peut cependant requérir toute l'activité des candidats, ce qui pourrait nécessiter des avantages spécifiques.

Un dernier point a retenu votre rapporteur : celui des *abus possibles que peut permettre ce texte*. En fait, il semble que ces abus devraient être évités dans la mesure où les facilités accordées ne le seront qu'aux candidats officiellement déclarés, ayant satisfait aux obligations du Code électoral.

Certes, au Sénat, les candidatures peuvent être très tardives puisqu'elles peuvent être déposées jusqu'au huitième jour avant le scrutin. Mais il est évident que, pour bénéficier de l'autorisation d'absence légale, le salarié candidat devra fournir préalablement à son employeur la preuve de la régularité de sa candidature, c'est-à-dire le récépissé définitif remis par les autorités administratives.

Il faut enfin rappeler que des *cautions* sont exigées d'un montant de 1 000 F pour les législatives et 200 F pour les élections sénatoriales, qui peuvent être de nature à dissuader les candidatures fantaisistes.

Il faut, en outre, souligner que ces autorisations ne sont utilisables que dans les limites officielles de la campagne électorale, ouverte pour le Sénat, dès le décret de convocation des électeurs, soit environ six semaines avant le scrutin.

### c) LA SUSPENSION DU CONTRAT ET LES GARANTIES DE RÉEMPLOI

Plus importante que les facilités d'absence est la disposition qui permet au *salarié élu* dans une assemblée parlementaire d'obtenir, s'il justifie d'une ancienneté minimale d'un an dans l'entreprise et à tout moment la *suspension de son contrat* jusqu'à l'expiration de son mandat.

A ce moment et s'il le désire, il retrouve, dans les deux mois, son précédent emploi ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente.

La suspension du contrat ne vaut que pour un premier mandat. En cas de renouvellement de celui-ci, le salarié ne bénéficie plus que d'une priorité de réembauchage, identique à celle à laquelle ont droit les jeunes gens sortis du service national.

Les deux formules, pour intéressantes qu'elles soient risquent d'être difficilement applicable.

*La technique de la suspension de contrat* est de plus en plus fréquente en droit du travail ; elle présente, en effet, l'avantage d'éviter une rupture, chaque fois que l'impossibilité d'exécution revêt un caractère temporaire, et ce, dans l'intérêt du salarié et de l'entreprise elle-même.

Une fois la cause de suspension disparue, le contrat reprend son cours, sans que l'ancienneté antérieurement acquise se trouve perdue.

Diverses causes permettent actuellement de bénéficier de cette suspension, qui demeurerait jusqu'à présent limitée dans le temps :

- la maladie de brève durée n'imposant pas le remplacement ;
- la maternité ;
- le rappel sous les drapeaux ou l'obligation imposée par le service ;

— l'exercice des fonctions de conseillers prud'hommes ou d'un mandat électif au conseil municipal, au conseil général ou au conseil d'administration d'un organisme de Sécurité sociale (loi du 2 août 1949) ;

— le congé pour convenance personnelle, en cas d'événements familiaux.

Plus récemment, a été introduit dans le Code du travail un motif pouvant entraîner une suspension plus longue, le congé parental d'éducation, d'une durée maximale de deux ans.

On en connaît les modalités essentielles :

— réintégration dans le précédent emploi ou un emploi similaire à l'issue du congé ;

— prise en compte pour moitié dans la détermination des avantages liés à l'ancienneté et maintien des avantages acquis avant le début du congé ;

— bénéfice d'une réadaptation professionnelle, au moment du réembauchage en cas de changement des techniques et méthodes de travail.

C'est la même formule juridique qui est appliquée, s'agissant de salariés élus dans une assemblée parlementaire, mais compte tenu du petit nombre de bénéficiaires éventuels et de la plus longue durée de la suspension, les modalités en sont légèrement différentes.

Si son intérêt est réel par rapport à la situation actuelle où le salarié est le plus souvent contraint de démissionner, il n'en présente pas moins des insuffisances.

— la suspension du contrat en droit de travail ne présente pas les mêmes avantages que la position du détachement dans la fonction publique. Elle ne permet pas l'acquisition de droits à l'avancement et à la retraite et maintient seulement les droits acquis au moment où le contrat est suspendu. D'où, pour l'intéressé et ses ayants droit, la perte d'avantages certains, ne serait-ce que la prise en compte de la durée de suspension pour l'ancienneté nécessaire à l'obtention de la Médaille du Travail ;

— il est évident, d'autre part, que l'entreprise peut ne pas être en mesure de redonner à l'intéressé son précédent emploi, ou un emploi similaire, soit que le poste ait été supprimé, soit que le salarié ait perdu, après cinq ou neuf ans de mandat, la qualification technique qui était la sienne et justifiait son poste. Dans ce cas, et puisqu'il s'agit de causes qui seraient jugées « réelles et sérieuses », l'employeur pourra mettre fin au contrat, en respectant les règles

applicables en matière de licenciement. Si le projet ne peut certes aller jusqu'à interdire tout licenciement, il reste que le droit à la réintégration peut rester quelque peu théorique, d'autant que l'employeur aura été conduit à remplacer l'intéressé ;

— la situation du suppléant ne paraît pas être clairement résolue par le projet. Si l'on peut admettre que les facilités pour faire campagne ne leur soient pas applicables, il est normal qu'au cas où ils soient appelés à occuper le siège de candidat titulaire, ils puissent bénéficier de la suspension de leur contrat de travail.

Les remplaçants demeurent d'ailleurs peu protégés par le texte. La suspension du contrat peut, pour eux, ne jouer que sur un laps de temps assez court. S'ils envisagent, par contre, de se présenter au renouvellement de leur assemblée et sont élus, ils n'en pourront plus bénéficier, car ils seront considérés comme exerçant un second mandat.

Or, c'est un autre point faible du projet que de limiter la possibilité de suspension à un seul mandat sans prévoir le cas où ce mandat serait très court et où la protection s'avérerait finalement très brève. Bien n'implique, en effet, qu'un mandat de député soit exercé dans sa totalité et l'on peut imaginer au moins deux hypothèses où la limitation de la durée de la suspension s'avèrera trop rigoureuse :

— celle, déjà évoquée, du suppléant devenu député peu avant l'expiration des pouvoirs de l'assemblée, qui se représente et est élu ;

— celle d'une dissolution intervenue quelques mois après une élection et qui prive l'assemblée des salariés membres de l'Assemblée Nationale de la poursuite de la suspension de leur contrat.

Or, la priorité de rembauchage, il faut le reconnaître, n'est qu'un avantage assez théorique et la limitation à un seul mandat — dont on ne précise pas la durée minimum — diminue sensiblement la portée du texte.

Telles sont les grandes lignes du projet de loi soumis au Parlement et qui ne peut manifestement pas résoudre à lui seul le problème de l'insertion des salariés de tous niveaux, du cadre à l'ouvrier, dans la vie publique. Il ne vise qu'à l'assouplissement des rapports entre l'employeur et le salarié candidat ou élu. Mais il demeure, même à l'intérieur de ce cadre limité, relativement insuffisant.

**B. — Les élargissements apportés par l'Assemblée Nationale.**

L'Assemblée Nationale qui a examiné le texte le 12 décembre 1977 a adopté, le plus souvent sur proposition de la commission, un certain nombre d'amendements qui précisent les dispositions du texte et en élargissent heureusement la portée. •

La plupart des intervenants ont souligné le caractère très limité et largement théorique du projet qui ne pourra guère encourager réellement les candidatures de salariés.

1. — En ce qui concerne le *champ d'application* du texte tout d'abord, l'Assemblée sur proposition de la Commission des Affaires culturelles, a supprimé dans le premier alinéa de l'article la mention : « ... de son entreprise... » afin d'étendre à tous les salariés : employés de maison, personnel intérimaire, etc., les dispositions du projet. Par contre elle n'a pas retenu la proposition de son rapporteur d'inclure les candidats au Parlement européen ni celle formulée par les groupes communiste et socialiste de mentionner les candidats aux élections locales, qu'il s'agisse du conseil général ou du conseil municipal.

Dans l'un et l'autre cas, a été évoqué le caractère spécifique de ces élections qui ne justifieraient pas de telles mesures. Les élections au Parlement européen s'effectuant à la représentation proportionnelle dans le cadre national n'imposeraient pas une « campagne électorale ». Quant à l'extension aux élections locales, le Ministre du Travail a craint qu'elle ne dénature le projet dans la mesure où il concernerait alors non plus un millier de personnes mais près d'un million.

2. — Les *facilités données* pour participer à la campagne ont été notablement accrues. L'Assemblée a en effet adopté un amendement portant à 20 jours la durée des autorisations d'absence ; elle n'a pas retenu par contre l'idée de trois jours supplémentaires accordés entre les deux tours que proposait son rapporteur, mais le « doublement » de la durée des absences possibles enlève une grande partie de son intérêt à l'amendement.

A été adoptée de même la possibilité pour les salariés de ne pas imputer leur absence sur leur congé payé annuel.

Enfin, il a été précisé que les absences autorisées n'affecteraient en rien l'ancienneté du salarié. Par contre, a été refusée comme inutile et difficilement applicable la possibilité de stipuler qu'une rémunération pourrait être prévue par convention collective, ainsi que le droit de récupérer le temps des autorisations d'absences autorisées.

3. — *Le droit à réintégration des salariés élus* a suscité le plus de débats et le plus de critiques — quant aux difficultés d'application concrète des dispositions proposées — particulièrement dans les petites entreprises.

La réintégration d'un salarié après cinq ou neuf ans, et alors même qu'un autre travailleur aura été recruté pour le remplacer, peut présenter, en effet, un caractère illusoire.

La Commission des Affaires culturelles proposait de donner à l'employeur la possibilité, après qu'il ait rappelé au salarié son droit à la suspension de contrat, de le licencier au cas où le salarié ne demanderait pas cette suspension sans être à même d'accomplir convenablement ses obligations professionnelles. La précision étant évidente n'a pas été retenue.

La modification la plus importante adoptée par l'Assemblée concerne le maintien pendant la durée de la suspension, du bénéfice de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie. La disposition à laquelle s'opposait la Commission des Affaires culturelles ainsi que le Gouvernement, s'apparente à celle dont bénéficient les fonctionnaires placés en position de détachement, puisqu'elle vise à maintenir pour les salariés élus tous les droits dus à l'ancienneté que leur aurait conférée l'exercice de leur profession.

Par contre n'a pas été retenu finalement, et après une seconde délibération, le maintien de la suspension du contrat en cas de renouvellement de mandat, afin de ne pas pénaliser à l'excès les petites entreprises.

Si l'Assemblée Nationale a élargi sur deux points au moins le projet qui nous est soumis, il reste que certaines insuffisances demeurent, qui justifient les amendements que vous propose votre commission.



### C. — Les insuffisances qui demeurent.

La commission dans son ensemble ne peut qu'approuver les élargissements apportés par l'Assemblée Nationale, s'agissant notamment de la durée des absences, de la prise en compte de la situation des suppléants, ou du maintien pendant la durée de la suspension du bénéfice des avantages acquis par les salariés de sa catégorie, mais plusieurs points lui paraissent devoir être précisés.

#### *Le régime des autorisations d'absence.*

L'Assemblée a prévu que les autorisations d'absence pouvaient, à la demande du salarié, n'être pas imputées sur le congé payé annuel. C'est une solution moyenne qu'envisageait de vous proposer votre rapporteur et il se félicite donc qu'elle ait été adoptée.

Le problème de la compensation financière de ce « congé sans solde » rendu possible se pose d'autant plus. Bien que l'Assemblée Nationale ne l'ait pas admis, il semble souhaitable de prévoir une possibilité de « récupération » du temps ainsi passé à conquérir un mandat. C'est d'ailleurs ce système qui existe actuellement pour permettre aux salariés membres d'une assemblée locale de participer aux séances plénières et aux séances de commissions (loi du 2 août 1949).

Le Ministre du Travail s'était opposé à un amendement en ce sens qu'il jugeait trop rigoureux. Il affirmait par contre qu'il ne s'opposerait pas à une rédaction plus souple. Nous vous proposons en conséquence un amendement qui répond à ce vœu.

#### *La question de la réintégration après suspension de cinq ou neuf ans.*

Craignant que l'exercice d'un mandat de cinq ou neuf ans ait fait perdre à un salarié la technicité qu'il possédait, craignant encore que sa réintégration ne se heurte à des difficultés nées des changements de méthode ou de machines qui ont pu affecter l'entreprise, votre commission souhaite inscrire dans la loi le droit du salarié élu souhaitant reprendre son emploi à bénéficier d'une priorité dans un stage de recyclage.

*La suspension du contrat  
en cas de renouvellement très rapproché du mandat.*

Le premier mandat des salariés élus peut être très bref. C'est afin de résoudre les difficultés qu'ils pourraient rencontrer lors du renouvellement de ce mandat et à l'expiration de ce mandat renouvelé que votre commission vous propose de maintenir à leur intention le droit à suspension, pour peu que celle-ci ait été inférieure à cinq ans.

*La précision de la possibilité du maintien des droits du salarié élu,  
notamment en matière de prévoyance et de retraite.*

L'Assemblée Nationale a adopté un amendement tendant à préciser que le salarié élu bénéficie des droits acquis par les salariés de sa catégorie. Votre commission a pensé qu'il était nécessaire et souhaitable de préciser ce point. Elle a en conséquence renvoyé au décret le soin de définir les conditions dans lesquelles les droits du salarié devenu parlementaire seront préservés — à l'instar du régime dont bénéficient les fonctionnaires détachés — notamment en matière de prévoyance et de retraite et pendant toute la durée de leur mandat.

*L'extension à tous les salariés des dispositions du présent projet.*

La codification du projet présente l'inconvénient de le rendre inapplicable à certaines catégories de salariés : les agents non titulaires de l'Etat, les personnels des collectivités locales et entreprises publiques. Il paraît souhaitable, en conséquence, de prévoir un amendement les concernant, afin de les intégrer dans le champ d'application de la loi.

∴

En guise de conclusion, votre commission souhaite formuler quelques observations.

Bien qu'il constitue un premier pas, le texte demeure de portée limitée. Il ne s'attaque pas aux causes profondes de l'insuffisance du nombre des salariés et il faudrait aller en conséquence beaucoup plus loin.

Les clauses profondes de l'absence de salariés du secteur privé, et particulièrement des cadres, dans la vie politique sont, bien sûr, diverses et l'on se bornera à en retenir trois :

— la première paraît être les conditions de travail des salariés et surtout des cadres français qui leur imposent trop de responsabilités professionnelles et les empêchent de s'engager, tant au niveau syndical qu'au niveau politique. Il est évident qu'une durée de travail excessive ne permet pas de trouver le temps et la disponibilité nécessaires pour une action extérieure à l'entreprise, au risque de sacrifier sa vie de famille et sa santé morale et physique ;

— la seconde, plus complexe, réside dans une certaine méfiance vis-à-vis de la politique, méfiance inscrite dans notre tempérament français et sur laquelle il est inutile d'insister ;

— la troisième, enfin, réside dans le mode de scrutin. C'est un fait évident : le scrutin majoritaire pénalise les salariés.

Il n'est, pour le constater, que de comparer l'appartenance socio-professionnelle des sénateurs suivant qu'ils sont élus au scrutin majoritaire ou à la représentation proportionnelle.

En 1966, la différence était la suivante :

	REPARTITION par catégorie de l'ensemble des sénateurs.	SENATEURS ELUS à la représentation proportionnelle.
	Pourcentage.	
Professions libérales .....	26,8	18,3
Agriculteurs .....	23,5	11,6
Professions industrielles et commerciales.	16,1	10
Cadres supérieurs .....	13,1	18,3
Enseignants .....	9,3	11,6
Cadres moyens .....	7,8	20
Ouvriers .....	3,4	16

Il faut, bien sûr, nuancer ces résultats en tenant compte des différences socio-économiques des départements. Ceux qui élisent leurs sénateurs à la représentation proportionnelle sont, par définition, plus peuplés, plus urbanisés et plus industriels ; mais le décalage reste néanmoins sensible.

Diverses explications peuvent en être données, en dehors même du facteur *temps* ; retenons surtout le handicap que peuvent

ressentir les salaires par rapport à certaines professions libérales ou commerciales, quant à la « surface sociale » ou le réseau de relations que permet d'ouvrir certaines professions.

Par contre, leurs connaissances techniques du fonctionnement d'une entreprise ou de l'organisation administrative peuvent être un riche apport pour certains partis qui verront tous avantages à les inscrire sur une liste dans le cas d'élections à la représentation proportionnelle.

Il revient enfin au législateur d'aborder plus complètement le problème de la candidature politique et ce afin de permettre véritablement l'exercice par tous de leurs droits à l'éligibilité.

Nous citerons seulement les plus importants :

- le problème des moyens financiers mis à la disposition des candidats pour organiser leur campagne électorale ;
  - le contrôle du financement des campagnes électorales ;
  - la question de l'indemnisation des charges publiques locales.
- Des propositions de loi viennent d'être déposés dans ce but, nous espérons qu'elles seront examinées bientôt.

Faute d'une législation à la fois libérale et protectrice en ces matières, l'égalité des droits restera mal assurée.

C'est sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet que votre commission vous propose d'adopter le projet de loi transmis par l'Assemblée Nationale.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.	Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par la commission.
<p>Article unique.</p>	<p>Article unique.</p>	<p>Article unique.</p>
<p>Il est ajouté au chapitre II du titre II du Livre premier du Code du travail et après l'article L. 122-24, la section IV-1 ainsi rédigée :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>« Section IV-1. — Règles particulières aux salariés candidats ou élus à l'Assemblée Nationale ou au Sénat.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>« Art. L. 122-24-1. — Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise, candidats à l'Assemblée Nationale ou au Sénat, le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale dans la limite de dix jours ouvrables.</p>	<p>« Art. L. 122-24-1. — Les employeurs sont tenus de laisser à leurs salariés, candidats à l'Assemblée Nationale ou au Sénat, le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale dans la limite de vingt jours ouvrables.</p>	<p>« Art. L. 122-24-1. — Alinéa sans modification.</p>
<p>« Le salarié bénéficie à sa convenance des dispositions de l'alinéa précédent à condition que chaque absence soit au moins d'une demi-journée entière. Il doit avertir son employeur vingt-quatre heures au moins avant le début de chaque absence.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>« La durée de ces absences est imputable sur celle du congé payé annuel dans la limite des droits acquis à ce titre par l'intéressé à la date du premier tour de scrutin ; au-delà de cette limite, les absences ne sont pas rémunérées.</p>	<p>« Le salarié peut demander que la durée de ces absences soit imputée sur celle du congé payé annuel dans la limite des droits qu'il a acquis à ce titre à la date du premier tour de scrutin ; au-delà de cette limite, les absences ne sont pas rémunérées.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>« Art. L. 122-24-2. — Le contrat de travail d'un salarié membre de l'Assemblée Nationale ou du Sénat est, sur sa demande, suspendu jusqu'à l'expiration de son mandat, s'il justifie d'une ancienneté minimale d'une année dans l'entreprise à la date de son élection.</p>	<p>« La durée de ces absences est considérée comme temps de travail effectif chez l'employeur pour l'appréciation des droits liés à l'ancienneté résultant des dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles.</p>	<p>« Au-delà de cette limite ou si la durée n'est pas imputée sur celle du congé payé annuel, les absences ne sont pas rémunérées ; elles peuvent alors donner lieu à récupération.</p>
<p>« Art. L. 122-24-2. — Le contrat de travail d'un salarié...</p>	<p>« Art. L. 122-24-2. — Le contrat de travail d'un salarié...</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>... dans l'entreprise à la date de son élection.</p>	<p>... dans l'entreprise à la date de son entrée en fonctions.</p>	<p>« Art. L. 122-24-2. — Alinéa sans modification.</p>

Texte du projet de loi.

« La suspension prend effet quinze jours après la notification qui en est faite à l'employeur, à la diligence du salarié, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

« Le salarié doit manifester son intention de reprendre son emploi en adressant à son employeur une lettre recommandée avec demande d'avis de réception au plus tard dans les deux mois qui suivent l'expiration de son mandat.

« Il retrouve son précédent emploi, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le mandat a été renouvelé. Le salarié peut cependant solliciter son réembauchage dans les formes et délais prévus au troisième alinéa du présent article. L'employeur est alors tenu, pendant un an, de l'embaucher par priorité dans les emplois auxquels sa qualification lui permet de prétendre et de lui accorder, en cas de réemploi, le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis au moment de son départ. »

Texte voté par l'Assemblée Nationale en première lecture.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

« Il retrouve son précédent emploi, ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur. Il bénéficie de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie durant l'exercice de son mandat.

Alinéa sans modification.

Texte proposé par la commission.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

« Il retrouve son précédent emploi,...

... durant l'exercice de son mandat. Il bénéficie en outre, en tant que de besoin, d'une réadaptation professionnelle en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le mandat a été renouvelé, à moins que la durée de la suspension prévue au premier alinéa de cet article ait été, pour quelque cause que ce soit, inférieure à cinq ans. A l'expiration du ou des mandats renouvelés, le salarié peut cependant... (Le reste sans changement.)

« Un décret fixera les conditions dans lesquelles les droits des salariés, notamment en matière de prévoyance et de retraite, leur seront conservés durant la durée du mandat.

« Art. L. 122-24-3. — Les dispositions de la présente section sont applicables aux agents non titulaires de l'Etat et aux personnels des collectivités locales des établissements et entreprises publiques, pour autant qu'ils ne bénéficient pas déjà de dispositions plus favorables. »

## AMENDEMENTS PROPOSES PAR LA COMMISSION

### Article unique.

#### Art. L. 122-24-1 du Code du travail.

**Amendement :** Rédiger comme suit la dernière phrase du troisième alinéa du texte proposé pour l'article L. 122-24-1 du Code du travail :

Au-delà de cette limite ou si la durée n'est pas imputée sur celle du congé payé annuel, les absences ne sont pas rémunérées ; elles peuvent alors donner lieu à récupération.

#### Art. L. 122-24-2 du Code du travail.

**Amendement :** Compléter le quatrième alinéa du texte proposé pour l'article L. 122-24-2 par la phrase suivante :

Il bénéficie en outre, en tant que de besoin, d'une réadaptation professionnelle en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail.

**Amendement :** Rédiger comme suit le début du cinquième alinéa du texte proposé pour l'article L. 122-24-2 :

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le mandat a été renouvelé, à moins que la durée de la suspension prévue au premier alinéa de cet article ait été, pour quelque cause que ce soit, inférieure à cinq ans. A l'expiration du ou des mandats renouvelés, le salarié peut cependant... »

*(Le reste sans changement.)*

**Amendement :** Compléter *in fine* le texte proposé pour l'article L. 122-24-2 par le nouvel alinéa suivant :

« Un décret fixera les conditions dans lesquelles les droits des salariés, notamment en matière de prévoyance et de retraite, leur seront conservés durant la durée du mandat. »

#### Article additionnel après l'article L. 122-24-2.

**Amendement :** Dans la section IV-I, après l'article L. 122-24-2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. 122-24-3. — Les dispositions de la présente section sont applicables aux agents non titulaires de l'Etat et aux personnels des collectivités locales des établissements et entreprises publiques, pour autant qu'ils ne bénéficient pas déjà de dispositions plus favorables. »