

N° 563

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mai 2021

RAPPORT

FAIT

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

Par Mmes Pascale GRUNY et Laurence HARRIBEY,

Sénateurs

ET TEXTE REJETÉ PAR LA COMMISSION

(Envoyé à commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Rapin, président ; MM. Alain Cadec, Cyril Pellevat, André Reichardt, Didier Marie, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, André Gattolin, Henri Cabanel, Pierre Laurent, Mme Colette Mélot, M. Jacques Fernique, vice-présidents ; M. François Calvet, Mme Marta de Cidrac, M. Jean-Yves Leconte, Mme Catherine Fournier, secrétaires ; MM. Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, Jérémy Bacchi, Mme Florence Blatrix Contat, MM. Philippe Bonnacarrère, Pierre Cuypers, Gilbert-Luc Devinaz, Laurent Duplomb, Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Véronique Guillotin, Laurence Harribey, MM. Ludovic Haye, Patrice Joly, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Pierre Louault, Victorin Lurel, Franck Menonville, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Louis-Jean de Nicolaÿ, Mme Elsa Schalek, M. Richard Yung.

Voir le numéro :

Sénat : 512 (2020-2021)

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
I. UNE PROBLÉMATIQUE RÉELLE CONCERNANT AU PLUS QUELQUES CENTAINES D'ÉLUS LOCAUX TRAVAILLEURS TRANSFRONTALIERS	5
A. LES GARANTIES ACCORDÉES AUX ÉLUS LOCAUX TRAVAILLANT EN FRANCE	6
B. LES ÉLUS LOCAUX, TRAVAILLEURS TRANSFRONTALIERS : DES GARANTIES DÉPENDANTES DU DROIT NATIONAL	8
II. UNE SOLUTION RELEVANT D'ACCORDS BILATÉRAUX PLUTÔT QUE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE	9
A. LA VOIE DES ACCORDS BILATÉRAUX PRÉFÉRABLE À UNE INITIATIVE LÉGISLATIVE EUROPÉENNE	9
B. DES PISTES D'ACTION COMPLÉMENTAIRES ENVISAGEABLES	11
EXAMEN EN COMMISSION	13
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE REJETÉE	17
LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION	19

Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, la commission des affaires européennes est saisie **d'une proposition de résolution européenne** (n° 512 ; 2020-2021), **présentée par M. Jean Louis Masson, concernant les garanties professionnelles des élus locaux qui sont travailleurs transfrontaliers.**

En juin 2010, la commission des affaires européennes avait déjà **examiné une proposition de résolution identique**, déposée également par M. Jean Louis Masson¹. Sur le rapport de son président Jean Bizet, la commission avait alors décidé de rejeter ce texte².

Cette proposition de résolution, objet du présent rapport, **appelle à une action de l'Union européenne visant à l'harmonisation** des garanties professionnelles accordées aux élus locaux au sein de l'Union, **ou tout du moins à une amélioration de la situation des élus locaux transfrontaliers.**

Si la problématique concernant ces élus locaux est réelle, la solution proposée ne semble pas la plus appropriée. Selon les rapporteures, elle réside moins dans une initiative législative de l'Union européenne que dans la conclusion d'accords bilatéraux entre États.

I. UNE PROBLÉMATIQUE RÉELLE CONCERNANT AU PLUS QUELQUES CENTAINES D'ÉLUS LOCAUX TRAVAILLEURS TRANSFRONTALIERS

Les garanties professionnelles accordées par le droit français aux élus locaux (de nationalité française ou ressortissants de l'Union) en France, travaillant en France **ne bénéficient pas à ceux travaillant dans les pays frontaliers** dont le droit national détermine les garanties de ce type applicables sur leur territoire.

¹ Proposition de résolution n° 526 (2009-2010) de M. Jean Louis MASSON, déposée au Sénat le 7 juin 2010.

² Rapport n° 600 (2009-2010) de M. Jean BIZET, déposé le 30 juin 2010 (<https://www.senat.fr/rap/109-600/109-600.html>)

A. LES GARANTIES ACCORDÉES AUX ÉLUS LOCAUX TRAVAILLANT EN FRANCE

En France, les élus locaux - de nationalité française ou ressortissants de l'Union - **bénéficient de facilités leur permettant de concilier leur mandat avec l'exercice d'une activité professionnelle.** Ces garanties ont été revues et renforcées, pour partie, par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Ces garanties professionnelles consistent notamment en :

- **autorisations d'absence pour participer aux séances plénières de leur conseil, aux réunions des commissions dont ces élus sont membres, aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes** où ils ont été désignés pour représenter leur collectivité, conformément aux articles L. 2123-1, L. 3123-1 et L. 4135-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

- **crédits d'heures forfaitaires et trimestriels**, dont ils disposent, sur demande, pour participer à l'administration de leur collectivité (L. 2123-2, L. 3123-2 et L. 4135-2 du CGCT). **Le volume de ces crédits d'heures a été revalorisé par l'article 87 de la loi précitée** relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (*cf. encadré infra*). Les heures mobilisées par le salarié au titre de ce crédit d'heures ne peuvent néanmoins pas faire l'objet d'une rémunération par l'employeur, le législateur l'ayant expressément exclu.

Crédits d'heures disponibles pour les élus locaux pour participer à l'administration de leur collectivité

Taille de la commune (nombre d'habitants)	Maire	Adjoint	Adjoint ou Conseiller municipal suppléant le maire	Conseiller municipal sans délégation de fonction	Conseiller municipal avec délégation de fonction
Moins de 3 500 hab.	105 h	52h30	Même crédit d'heures que pour le maire dont l'élu assure la suppléance	Aucun	Même crédit d'heures que pour l'adjoint de la même commune
De 3 500 à 9 999 hab.	105 h	52h30		10h30	
De 10 000 à 29 999 hab.	140 h	105 h		21h	
De 30 000 à 99 999 hab.	140 h	140 h		35h	
Plus de 100 000 hab.	140 h	140 h		52h30	

Conseils départementaux régionaux	
Président	140 h
Vice-président	140 h
Conseillers départementaux	105 h

Source : Direction générale des collectivités locales

Le temps d'absence annuel total d'un salarié au titre des deux dispositifs précités ne peut pas excéder la moitié de la durée légale de travail sur une année (article L. 2123-5 du CGCT). Ce plafond constitue certes une contrainte pour les élus locaux mais leur permet un temps total d'absence important et leur procure également une protection de leur contrat de travail.

L'article 89 de ladite loi « engagement et proximité » a par ailleurs introduit les nouveaux articles L. 2123-1-1, L. 3123-1-1 et L. 4135-1-1 du CGCT, en application desquels **les élus locaux sont dorénavant réputés relever de la catégorie de personnes qui disposent de l'accès le plus favorable au télétravail dans l'exercice de leur emploi au sein de l'entreprise**, dès lors que leur poste de travail s'y prête. Bien que les périodes de télétravail soient partie intégrante du temps de travail professionnel, cette disposition est susceptible de faciliter l'exercice du mandat, en particulier lorsqu'elle permet à des élus de réduire leur temps de trajet vers leur lieu de travail, pour consacrer davantage de temps à leur mandat.

Les élus locaux travaillant en France bénéficient également de garanties relatives à la protection sociale :

- **Tous les élus sont dorénavant affiliés à la sécurité sociale, mais l'accès aux prestations en espèces est soumis à certaines conditions.** Depuis le 1^{er} janvier 2013, tous les élus locaux sont effectivement affiliés au régime général de sécurité sociale. Néanmoins seuls certains d'entre eux voient leurs indemnités de fonction assujetties aux cotisations de la sécurité sociale. Il s'agit des élus dont le montant total des indemnités de fonction perçues sur une année est supérieur à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), soit 1 714 euros par mois.

Toutefois, lorsqu'un élu, non fonctionnaire, a suspendu son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat, ses indemnités sont systématiquement assujetties à cotisations.

Seuls les élus dont les indemnités sont soumises à cotisations peuvent bénéficier des prestations en espèces de la sécurité sociale (indemnité journalière et acquisition de droits à la retraite notamment). *A minima*, les élus ne cotisant pas bénéficient des prestations en nature (remboursement de soins).

- **Tous les élus bénéficiant d'une indemnité de fonction, sans condition de montant, sont par ailleurs affiliés et assujettis au régime de retraite IRCANTEC.** Ces élus sont affiliés à l'Ircantec dans les conditions de droit commun, y compris pour les taux de cotisation. Les collectivités ou intercommunalités concernées doivent déclarer à l'Ircantec l'ensemble de leurs élus indemnisés. Les cotisations sont calculées sur la base des indemnités de fonction brutes (le taux varie selon deux tranches) et permettent aux élus d'acquérir des points.

La retraite Ircantec est versée à terme échu. La valeur du point est révisée chaque année dans les mêmes conditions que les pensions de vieillesse du régime général de la Sécurité sociale (évolution prévisionnelle des prix à la consommation hors tabac).

• **Les élus locaux percevant une indemnité de fonction disposent par ailleurs de la possibilité d'adhérer à un régime de retraite facultative par rente.** L'adhésion librement décidée par l'élu entraîne obligatoirement le versement, par sa collectivité, d'une participation d'un montant équivalent à la cotisation effectuée par l'élu. Les assemblées délibérantes n'ont pas à se prononcer sur le bien-fondé ou le montant de cette dépense, qui fait partie des dépenses obligatoires des collectivités et des EPCI. Le taux plafond de cotisation est fixé à 8 % de l'indemnité brute perçue pour l'élu et 8 % pour la collectivité. Comme pour l'Ircantec, le niveau de la rente perçue dépend du capital de points acquis par les cotisations, ainsi que de l'âge de l'élu lors de la liquidation de la pension.

Dispositions relatives à la protection sociale des élus locaux au titre du risque vieillesse

Les fonctionnaires en détachement pour mandat électif restent soumis aux règles spéciales qui régissent leur situation au regard du risque vieillesse.

S'agissant plus particulièrement de l'assurance vieillesse, les élus cotisants acquièrent des droits sous réserve qu'ils ne soient pas déjà pensionnés à ce régime, dans les conditions du droit commun. S'ils ont déjà cotisé au régime général et n'ont pas liquidé leur retraite à ce régime, les droits acquis à raison du mandat se cumulent avec ceux déjà acquis. Pour les élus affiliés à un autre régime, les cotisations versées au titre de l'affiliation au régime général de la Sécurité sociale leur permettent d'acquérir des droits à pension au régime général, qui se cumulent (sans fusionner) avec les droits à pension acquis au titre de l'autre régime.

Les élus locaux cotisants qui ont cessé leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat acquièrent des trimestres au régime général en fonction du niveau de leur indemnité de fonction. Ceux qui continuent d'exercer une activité professionnelle et cotisent au titre de leur mandat acquièrent quatre trimestres supplémentaires au régime général au titre de ce mandat, pouvant donc ouvrir de nouveaux droits ou compléter des droits existants. Les élus concernés pourront, sous réserve de remplir les conditions d'âge et de durée de cotisation, bénéficier d'une majoration de leur pension (ou surcote).

Source : Direction générale des collectivités locales

B. LES ÉLUS LOCAUX, TRAVAILLEURS TRANSFRONTALIERS : DES GARANTIES DÉPENDANTES DU DROIT NATIONAL

Les élus locaux en France, travaillant dans un pays frontalier ou étranger, ne bénéficient pas des garanties accordées par le droit français, telles que décrites ci-dessus. Ces élus relèvent, en effet, des dispositions prévues par le droit national du pays, qui peut ne rien prévoir dans leur cas.

Il n'existe, en effet, aucune disposition dans le droit de l'Union européenne obligeant les entreprises à prévoir des garanties permettant à leurs employés de concilier leur mandat local avec leur activité professionnelle. C'est un sujet qui relève du droit national. Ce dernier peut ne pas prévoir de dispositions pour les salariés qui sont élus dans un autre pays, et de ce fait ne pas imposer d'obligations particulières à l'employeur.

Malgré leurs demandes, **les rapporteuses n'ont pu disposer**, au vu des délais contraints d'examen de ce texte, **d'éléments de droit comparé de la part des services concernés**. Il n'en demeure pas moins, que, sur ce sujet, **la législation est variable selon les États frontaliers**, et aucun d'eux ne semble prévoir de garanties pour les élus locaux français travaillant sur leur territoire. Il en est de même, pour la France, dont la législation ne s'applique pas aux élus locaux de collectivités étrangères travaillant en France.

S'agissant du nombre d'élus locaux concernés par cette problématique, les rapporteurs regrettent également qu'aucune statistique n'ait pu leur être fournie. L'auteur de la proposition de résolution n° 512, M. Jean Louis Masson évoque le nombre de 300 élus locaux dans les anciennes régions de Lorraine et d'Alsace, qui seraient travailleurs transfrontaliers. Si le nombre de personnes concernées n'a pas été confirmé aux rapporteuses, le problème est bien réel et connu du Gouvernement, comme ont pu le constater les rapporteuses lors de l'audition de l'Ambassadeur, en charge des questions transfrontalières.

II. UNE SOLUTION RELEVANT D'ACCORDS BILATÉRAUX PLUTÔT QUE DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

A. LA VOIE DES ACCORDS BILATÉRAUX PRÉFÉRABLE À UNE INITIATIVE LÉGISLATIVE EUROPÉENNE

La proposition de résolution européenne, objet du présent rapport, appelle à une harmonisation européenne ou tout du moins à une amélioration de la situation des élus locaux transfrontaliers, par une initiative législative de l'Union européenne.

Si la problématique est réelle, la solution ne réside pas, selon les rapporteuses, dans une telle action de l'Union, et ce pour plusieurs raisons :

- **D'abord, une telle action ne permettrait pas de régler la situation** des travailleurs transfrontaliers travaillant à l'extérieur de l'Union européenne, et notamment en Suisse, qui compte beaucoup de travailleurs transfrontaliers.

- **Ensuite, les bases juridiques dans les traités, évoquées dans la proposition de résolution européenne, semblent insuffisantes pour justifier une action de l'Union.**

Si l'article 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet effectivement au Conseil de « compléter » les dispositions du traité concernant le droit d'être électeur et élu aux élections municipales et européennes, **le processus de décision apparaît très lourd et disproportionné au regard de la problématique évoquée.** Seraient ainsi requises, dans ce processus, l'unanimité des États membres ainsi que l'approbation du Parlement européen et de chaque parlement national.

Surtout, **une initiative législative au niveau de l'Union européenne semblerait se heurter au principe de subsidiarité,** prévu à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

Plutôt qu'une action législative de l'Union, la problématique de ces élus locaux pourrait être traitée directement au niveau et entre les États membres concernés. En effet, ne semblent directement concernés que quelques pays, outre le nôtre, au premier rang desquels le Luxembourg, la Suisse, l'Allemagne et la Belgique.

La solution semble donc relever plutôt d'accords bilatéraux entre États, que de la compétence de l'Union européenne. De tels accords n'entrent cependant pas dans le champ des résolutions européennes prévues à l'article 88-4 de la Constitution, mais plutôt des résolutions inscrites à l'article 34-1 de la Constitution, en ce qu'ils concernent la politique étrangère de la France.

C'est la raison pour laquelle les rapporteuses invitent la commission des affaires européennes à rejeter cette proposition de résolution européenne. Elle sera toutefois renvoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat. Cet article prévoit, en effet, un renvoi des propositions de résolution européenne à une commission permanente, y compris en cas de rejet du texte par notre commission.

Le dialogue bilatéral, une voie également privilégiée par le Gouvernement

À une question écrite de Mme la sénatrice Catherine Belrhiti (n° 19333), le Secrétariat d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé des affaires européennes, répondait le 11 février 2021 : « *la question pourra être évoquée dans le cadre du dialogue bilatéral que la France conduit avec les États voisins, dont notamment l'Allemagne et le Luxembourg. Même si ces efforts n'ont pas permis, à ce jour, de faire état de progrès satisfaisants, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères continuera à explorer différentes pistes d'action lors des prochaines échéances bilatérales au cours du premier semestre 2021, en lien avec les ministères de l'Intérieur et du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion* ».

B. DES PISTES D'ACTION COMPLÉMENTAIRES ENVISAGEABLES

Bien que ce sujet ne relève pas du droit de l'Union européenne mais d'accords bilatéraux, **les rapporteures estiment tout de même envisageable une recommandation du Conseil sur la question**, qui viserait à encourager la conclusion d'accords bilatéraux entre les États concernés.

À ce jour, selon les informations communiquées aux rapporteures, il n'existe aucun accord entre la Belgique et ses voisins sur les garanties professionnelles accordées aux élus transfrontaliers. De même, aucun accord n'a été signé entre la France et le Luxembourg sur cette question.

Parallèlement ou en amont de la conclusion de tels accords, **ce sujet pourrait être utilement discuté et négocié au sein d'instances interparlementaires**, telles que le Conseil interparlementaire régional et le Conseil économique de la Grande Région, qui réunit Wallonie, Sarre, Rhénanie Palatinat, Luxembourg et Grand Est.

Plus largement, considérant cette question de démocratie locale comme participant au processus de démocratisation de l'Union européenne, les rapporteures estiment qu'elle pourrait être un **sujet de réflexion, porté par la commission des affaires européennes, dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.**

Au vu des éléments précités, les rapporteures proposent de rejeter la proposition de résolution européenne, déposée par M. Jean Louis Masson, et de la renvoyer à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

EXAMEN EN COMMISSION

Jeudi 6 mai 2021, la commission des affaires européennes a examiné le rapport de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey, sur la proposition de résolution européenne n° 512 (2020-2021), relative aux garanties professionnelles des élus locaux qui sont travailleurs frontaliers.

M. Jean-François Rapin, président. – Je tiens à remercier Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey d’avoir accepté de rapporter ce texte dans un délai contraint et sur un sujet assez pointu. En effet, notre collègue Jean-Louis Masson a déposé le 6 avril dernier une proposition de résolution européenne concernant les garanties professionnelles des élus locaux qui sont travailleurs transfrontaliers. Notre commission dispose d’un mois pour examiner les propositions de résolution européenne qui lui sont soumises, donc nous sommes juste dans les temps. Le sujet est important, car il concerne les conditions d’exercice de la démocratie locale au niveau européen.

Mme Pascale Gruny, rapporteur. – Avant d’en venir au fond du sujet, nous souhaitons vous indiquer, en préalable, que le délai contraint d’examen ainsi que le caractère transverse du sujet ne nous ont pas permis d’obtenir toutes les réponses à nos questions de la part des administrations concernées. Nous n’avons pas pu, par exemple, recenser le nombre de personnes concernées. Nous le regrettons, mais nous pourrions cependant vous présenter, ce matin, notre analyse et position sur ce texte.

Cette proposition de résolution avait déjà été déposée par notre collègue Jean-Louis Masson en juin 2010. La commission avait alors décidé, sur le rapport de son président Jean Bizet, de rejeter ce texte. Sans surprise et pour les mêmes raisons, nous vous inviterons au même vote.

Le texte appelle à harmoniser les garanties professionnelles accordées aux élus locaux au sein de l’Union, ou tout du moins à améliorer la situation des élus locaux transfrontaliers, par le biais d’un acte législatif de l’Union.

En France, les élus locaux bénéficient de facilités leur permettant de concilier leur mandat avec l’exercice d’une activité professionnelle. Ces garanties ont été revues et renforcées, pour partie, par la loi du 27 décembre 2019 relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique. Les garanties professionnelles accordées aux élus locaux consistent notamment en autorisations d’absence pour participer aux séances et réunions de leurs assemblées ou organismes, ou en crédits d’heures forfaitaires et trimestriels, pour participer à l’administration de leur

collectivité. Des garanties relatives à la protection sociale existent également concernant les élus locaux français.

Toutefois, si ces garanties s'appliquent aux élus locaux travaillant en France, il en va différemment pour ceux travaillant à l'étranger, en particulier dans les pays frontaliers de la France, comme le pointe notre collègue dans sa proposition de résolution.

Il n'existe, en effet, aucune disposition dans le droit de l'Union européenne obligeant les entreprises à prévoir des garanties permettant à leurs employés de concilier leur mandat local avec leur activité professionnelle. C'est un sujet qui relève du droit national. Ce dernier peut ne rien prévoir pour les salariés qui sont élus dans un autre pays, et de ce fait ne pas imposer d'obligations particulières pour l'employeur.

Malgré nos demandes, nous n'avons malheureusement pas pu obtenir d'éléments de droit comparé, concernant les garanties prévues dans les pays frontaliers. Il n'en demeure pas moins que la législation, sur ce sujet, est variable selon les États, et qu'aucun État ne semble prévoir de dispositions pour les élus locaux français travaillant sur leur territoire.

Nous regrettons également qu'aucune statistique n'ait pu nous être fournie sur le nombre d'élus locaux concernés. M. Masson mentionne le nombre de 300 élus locaux dans les anciennes régions de Lorraine et d'Alsace, qui seraient travailleurs transfrontaliers. Si le nombre de personnes concernées ne nous a pas été confirmé, le problème n'en demeure pas moins réel et connu du Gouvernement, comme nous avons pu le constater, en auditionnant l'Ambassadeur en charge des questions transfrontalières.

Mme Laurence Harribey, rapporteure. - Cette problématique concernant les élus locaux travailleurs transfrontaliers est bien réelle. Toutefois, la solution proposée par notre collègue Masson ne semble pas la plus appropriée. Selon nous, et comme avait pu l'indiquer notre collègue Jean Bizet en 2010, ce sujet ne relève pas du droit de l'Union européenne, mais plutôt d'accords bilatéraux entre États, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, une harmonisation par le droit de l'Union européenne ne permettrait pas de régler la situation des travailleurs transfrontaliers travaillant à l'extérieur de l'Union, notamment en Suisse, qui compte beaucoup de travailleurs transfrontaliers.

En outre, les bases juridiques dans les traités, évoquées dans la proposition de résolution européenne, nous semblent insuffisantes pour justifier une action de l'Union. Si l'article 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet effectivement au Conseil de « compléter » les dispositions du traité concernant le droit d'être électeur et élu aux élections municipales et européennes, le processus de décision apparaît très lourd et disproportionné au regard de la problématique évoquée. Seraient ainsi requises, dans ce processus, l'unanimité des États membres ainsi que l'approbation du Parlement européen et de chaque parlement national.

Surtout, une action au niveau de l'Union européenne risquerait de se heurter au principe de subsidiarité, prévu à l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

Plutôt que par une initiative législative de l'Union, la problématique de ces élus locaux pourrait être traitée directement entre les États membres concernés. En effet, ne semblent directement concernés que quelques pays, outre le nôtre, au premier rang desquels le Luxembourg, la Suisse, l'Allemagne et la Belgique.

La solution semble donc relever plutôt d'accords bilatéraux entre États que de la compétence de l'Union européenne. De tels accords n'entrent cependant pas dans le champ des résolutions européennes prévues à l'article 88-4 de la Constitution, mais plutôt des résolutions inscrites à l'article 34-1 de la Constitution, en ce qu'ils concernent la politique étrangère de la France.

C'est la raison pour laquelle nous vous invitons à rejeter cette proposition de résolution européenne. Elle sera toutefois renvoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat. Cet article prévoit, en effet, un renvoi des propositions de résolution européenne à une commission permanente, y compris en cas de rejet du texte par notre commission.

Bien que ce sujet ne relève pas du droit de l'Union européenne, nous considérons tout de même envisageable une recommandation du Conseil sur la question, qui viserait à encourager la conclusion d'accords bilatéraux entre États concernés. Si le président de notre commission en est d'accord, un courrier pourrait être adressé à cet effet à la présidence du Conseil.

Je rappelle qu'à ce jour, selon les informations qui nous ont été communiquées, il n'existe aucun accord entre la Belgique et ses voisins sur les garanties professionnelles accordées aux élus transfrontaliers. De même, aucun accord n'a été signé entre la France et le Luxembourg sur cette question.

Parallèlement ou en amont de la conclusion de tels accords, nous pensons également que ce sujet pourrait être utilement discuté et négocié au sein d'instances interparlementaires, telles que le Conseil interparlementaire régional et le Conseil économique de la Grande Région, qui réunit Wallonie, Sarre, Rhénanie-Palatinat, Luxembourg et Grand Est.

Plus largement, nous pensons que cette question de la démocratie locale, qui participe au processus de démocratisation de l'Union, pourrait être un sujet de réflexion porté par notre commission, dans le cadre de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

M. Claude Kern. - En tant qu'alsacien, je partage les conclusions des deux rapporteurs. Cependant, le land de Bade-Wurtemberg est-il représenté au Conseil économique de la Grande Région ?

Mme Laurence Harribey, rapporteure. - C'est à vérifier.

M. Jean-François Rapin, président. - Ce travail doit être poursuivi. Il est important, même si le vecteur législatif européen n'est pas le bon. Nous pourrions toutefois encourager les États membres concernés à se mobiliser sur le sujet.

La commission a conclu au rejet de la proposition de résolution européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE REJETÉE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 18 et 20 à 22 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu les articles 4 et 5 du traité sur l'Union européenne,

Vu les articles 15, 20, 21, 31, 40 et 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu la directive n° 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité,

Vu la communication de la Commission du 15 février 2008 transmise au Conseil, cinquième rapport sur la citoyenneté de l'Union, COM(2008) 85 final,

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, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994,

Considérant que l'article 25 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne accorde compétence au Conseil s'agissant de la citoyenneté européenne ;

Considérant la décision n° 1904/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 établissant, pour la période 2007-2013, le programme « L'Europe pour les citoyens » visant à promouvoir la citoyenneté européenne active ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

Invite par conséquent le Gouvernement à demander à la Présidence du Conseil 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.

LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la résolution en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/tableau-historique/ppr20-512.html>