

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 mai 1973.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant l'article 12 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux Iles Wallis et Futuna le statut de Territoire d'Outre-Mer,*

Par M. André FOSSET,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, vice-présidents ; Pierre de Félice, Léopold Heder, Louis Namy, Jacques Rosselli, secrétaires ; Jean Auburtin, Jean Bénard Mousseaux, Pierre Bourda, Philippe de Bourgoing, Robert Bruyneel, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Emile Dubois, Jacques Eberhard, André Fosset, Henri Fréville, Jacques Genton, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Pierre Jourdan, Pierre Mailhe, Pierre Marilhac, André Mignot, Lucien de Montigny, Gabriel Montpied, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Pierre Schiélé, Jacques Soufflet, Fernand Verdeille, N...

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 196, 234 et in-8° 5.

Sénat : 263 (1972-1973).

Mesdames, Messieurs,

Selon l'article 12 (dernier alinéa) de la loi du 29 juillet 1961 conférant aux Iles Wallis et Futuna le statut de Territoire d'Outre-Mer, le mandat de membre de l'Assemblée territoriale est gratuit mais peut cependant donner lieu à versement d'indemnités de séjour et de déplacement.

Ce sont ces dispositions que le présent projet de loi vise à remplacer par un nouveau régime que caractérise l'institution d'une indemnité mensuelle se substituant aux actuelles indemnités de séjour. Quant aux frais de déplacement, leur remboursement reste expressément prévu, selon une réglementation qui résulte actuellement du décret n° 63-56 du 25 janvier 1963.

\*

\* \*

**Dans son principe**, cette réforme reçoit l'assentiment de tous. Elle s'inspire en effet du droit applicable dans la majorité des Territoires d'Outre-Mer — Saint-Pierre et Miquelon excepté — et, surtout, répond à un vœu que l'Assemblée territoriale de Wallis et Futuna a formulé à deux reprises : d'abord en septembre 1970, à l'occasion de la visite du Ministre délégué auprès du Premier ministre, puis le 30 mai 1972 dans une délibération se référant au régime indemnitaire de la Nouvelle-Calédonie. C'est dans ces conditions que le Gouvernement a élaboré un projet de loi qui, avant son dépôt, le 14 avril dernier, sur le bureau de l'Assemblée Nationale, reçut, le 7 décembre 1972, l'avis favorable de l'Assemblée territoriale de Wallis et Futuna, consultée en application de l'article 74 de la Constitution.

**Dans ses modalités**, la réforme proposée appelle, en revanche, des observations que traduisent bien les solutions en présence :

— *le projet de loi initial* : il prévoyait que l'indemnité mensuelle (1) ne pourrait se cumuler avec les indemnités allouées aux membres des assemblées constitutionnelles (Assemblée Nationale, Sénat, Conseil économique et social), avec le traitement de fonctionnaire ou avec les indemnités que perçoivent les chefs de village et les chefs coutumiers, mais que, toutefois, les fonctionnaires en activité — et eux seuls — membres de l'Assemblée territoriale pourraient recevoir une indemnité compensatrice dans le cas — sans doute peu fréquent — où leur traitement serait inférieur à l'indemnité mensuelle. Concrètement, avec ce nouveau régime, six seulement des vingt membres de l'actuelle Assemblée territoriale (ceux qui, par leur profession, ne bénéficient d'aucune rémunération d'origine publique) percevraient l'indemnité mensuelle, soit 6.864 F métropolitains par an, au lieu des 3.575 F par an qui leur sont aujourd'hui alloués au titre des indemnités de séjour (71,50 F par jour pendant cinquante jours). Les autres élus (deux parlementaires, cinq fonctionnaires et sept chefs de village ou coutumiers), parce que soumis à la règle du non-cumul, exerceraient en fait gratuitement leurs fonctions, alors qu'eux aussi perçoivent, actuellement, 3.575 F par an d'indemnités de séjour. Globalement, pour le budget territorial, la dépense passerait ainsi de 71.500 F métropolitains à 41.184 F, économie non négligeable pour un budget peu important et que l'Etat subventionne à 50 %. Mais il n'est pas moins clair que, par rapport à la situation présente, quatorze des vingt membres de l'actuelle Assemblée territoriale seraient fondés à s'estimer lésés et que le nouveau régime serait, d'une façon permanente, discriminatoire à l'égard des chefs de village ou coutumiers qui sont exclus, contrairement aux fonctionnaires, du bénéfice de l'indemnité compensatrice alors qu'ils pourraient y prétendre à raison du faible montant de leur rémunération. Ainsi, le projet initial, outre qu'il néglige certains « droits acquis », méconnaît surtout le principe de l'égalité statutaire des membres d'une même assemblée, ou, à tout le moins, ne fait pas l'application la meilleure de ce principe, et pourrait avoir de ce fait

---

(1) Il serait dans les intentions du Gouvernement de fixer le taux de cette indemnité mensuelle à 572 F métropolitains, par référence à l'indice 200 de la fonction publique locale. A titre de comparaison, on peut rappeler que les indemnités mensuelles versées aux élus territoriaux de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie s'élèvent respectivement à 4.675 et 5.013 F métropolitains et que dans ces deux territoires la règle du non-cumul s'applique.

une incidence critiquable sur la composition sociologique des futures assemblées territoriales, ce que ne manque pas de souligner M. Jacques Piot dans son très complet rapport à l'Assemblée Nationale.

— *La Commission des lois de l'Assemblée Nationale*, pour ces divers motifs, a jugé inacceptable le texte qui lui était soumis. Aussi a-t-elle décidé de supprimer l'interdiction faite aux membres de l'Assemblée territoriale percevant par ailleurs une rémunération d'origine publique, de cumuler cette rémunération avec la nouvelle indemnité mensuelle, et de supprimer également, par voie de conséquence, l'indemnité compensatrice prévue en faveur des seuls fonctionnaires.

— *L'Assemblée Nationale*, après que le Gouvernement eut critiqué la solution de la commission (risque d'extension aux autres Territoires, conséquences financières), puis invoqué l'article 40 de la Constitution, adopta un amendement, accepté par le Gouvernement, aux termes duquel des indemnités de séjour seraient accordées aux membres de l'Assemblée territoriale soumis à la règle du non-cumul, celle-ci étant maintenue dans les termes du projet initial. Ainsi, seuls les membres de l'Assemblée territoriale ne bénéficiant par ailleurs d'aucune rémunération d'origine publique percevraient l'indemnité mensuelle, tandis que les membres des Assemblées constitutionnelles, les fonctionnaires et les chefs de village et coutumiers continueraient, comme actuellement, de percevoir des indemnités de séjour. Au total, la dépense mise à la charge du budget territorial atteindrait, dans ces conditions, 101.684 F métropolitains.

\*

\* \*

Votre commission approuve, dans son esprit, le texte adopté par l'Assemblée Nationale, c'est-à-dire qu'elle accepte de confirmer la règle du non-cumul — sans lui accorder toutefois la même importance, en l'espèce, que le Gouvernement — et qu'elle retient en outre la possibilité d'allouer des indemnités de séjour aux membres de l'Assemblée territoriale qui ne percevraient pas l'indemnité mensuelle.

Elle s'est cependant montrée soucieuse de respecter la liberté de l'Assemblée territoriale en prévoyant que l'indemnité mensuelle ne serait instituée que sur décision des membres de cette Assemblée et ne constituerait donc pas le droit commun en la matière.

Elle a d'autre part voulu, dans le cas où l'indemnité mensuelle serait instituée, sauvegarder au mieux le principe de l'égalité statutaire des membres d'une même assemblée et vous propose en conséquence une solution qui lui paraît adaptée non seulement aux circonstances locales actuelles mais également aux modifications qui, dans l'avenir, pourraient affecter la composition sociologique de l'Assemblée territoriale, la situation personnelle des élus (du point de vue notamment de leur activité professionnelle ou de leurs responsabilités publiques), ou encore les rémunérations qui dépendent, quant à leur montant ou à leur taux maximum, du seul Gouvernement (les traitements et les diverses indemnités visées dans le projet de loi). L'indemnité mensuelle étant supposée instituée par l'Assemblée territoriale et l'interdiction de cumul édictée par le projet, *cette solution réside dans la possibilité qui serait offerte aux membres de l'Assemblée territoriale percevant par ailleurs une rémunération d'origine publique d'opter soit pour cette rémunération, soit pour l'indemnité mensuelle, les indemnités de séjour restant allouées à ceux d'entre eux qui, usant de leur droit d'option, auraient renoncé à percevoir l'indemnité de fonction.*

L'avantage que la commission prête à cette rédaction est de faire apparaître clairement que la règle du non-cumul ne s'applique pas dans un seul sens : privation du droit à indemnité de fonction aux membres de l'Assemblée territoriale qui perçoivent un traitement de fonctionnaire ou des indemnités de chef de village ou de chef coutumier.

Dès lors qu'aux termes mêmes du texte adopté par l'Assemblée Nationale l'indemnité mensuelle de fonction se substitue, en principe, à l'indemnité de séjour mais que, cependant, celle-ci est maintenue à ceux des membres de l'Assemblée territoriale qui, en application de la règle du non-cumul ne peuvent percevoir l'indemnité de fonction, il convient de laisser à chaque élu, assuré de percevoir au moins le montant de l'indemnité mensuelle, la liberté de choisir le régime sous lequel il estimera devoir se placer. Il

s'agit, en particulier, d'une garantie non négligeable pour les élus qui, exerçant par ailleurs des responsabilités publiques, ne perçoivent à ce titre que de faibles indemnités.

La rédaction plus précise que vous propose la commission n'aura d'ailleurs pas pour effet d'entraîner des dépenses plus importantes que celles résultant du texte adopté par l'Assemblée Nationale. Au surplus, les prévisions qui peuvent être faites en cette matière sont fragiles, en raison non seulement du droit d'option prévu, mais également du pouvoir qu'a le Gouvernement de fixer les taux maxima, et, l'Assemblée territoriale de déterminer, compte tenu de la structure de son budget, le montant réel des diverses indemnités.

\*

\* \*

Telle est la portée des modifications que votre Commission des Lois vous soumet et qui apparaissent dans le tableau comparatif ci-après.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
<p>Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961.</p> <p>.....</p> <p>Article 12.</p> <p>.....</p> <p>Le mandat de membre de l'Assemblée territoriale et de ses commissions est gratuit. Des indemnités de séjour et de déplacement pourront être octroyées aux membres de l'Assemblée territoriale dans des conditions définies par un décret pris sur la proposition du Ministre chargé des Territoires d'Outre-Mer et du Ministre des Finances et des Affaires économiques.</p>	<p>Article unique.</p> <p>Le dernier alinéa de l'article 12 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« L'Assemblée territoriale peut fixer par délibération le montant de l'indemnité allouée à ses membres et payée mensuellement. Ceux-ci ont droit au remboursement de leurs frais de déplacement.</p> <p>« Cette indemnité ne peut excéder un maximum fixé par décret, par référence au traitement d'une catégorie de fonctionnaires servant dans le territoire.</p> <p>« Elle ne peut se cumuler avec l'indemnité allouée aux membres de l'Assemblée Nationale, du Sénat ou du Conseil économique et social, avec le traitement de fonctionnaire ou avec les indemnités de chef de village ou de chef coutumier.</p> <p>« Toutefois, les fonctionnaires ou les agents des services publics, en activité de service ou en service</p>	<p>Article unique.</p> <p>Conforme.</p> <p>Conforme.</p> <p>Conforme.</p> <p>Conforme.</p> <p>Toutefois, les membres de l'Assemblée territoriale concernés par les dispositions de l'alinéa précédent</p>	<p>Article unique.</p> <p>Conforme.</p> <p>L'Assemblée territoriale peut décider qu'une indemnité de fonction, payée mensuellement, est allouée à ses membres.</p> <p>Cette indemnité, dont le montant est fixé par délibération de l'Assemblée territoriale, ne peut excéder un maximum fixé par décret, par référence au traitement d'une catégorie de fonctionnaires en service dans le territoire.</p> <p>Conforme.</p> <p>Tous les membres de l'Assemblée territoriale ont droit à une indemnité de déplacement.</p>

Texte en vigueur.	Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Propositions de la commission.
	<p>détaché, membres de l'Assemblée territoriale, perçoivent éventuellement la différence entre leur traitement et l'indemnité de membre de l'Assemblée territoriale lorsque cette dernière est supérieure. »</p> <p>Les conditions d'application des quatre alinéas ci-dessus sont fixées par décret.</p>	<p>percevront une indemnité de séjour dont le montant, qui sera fixé par délibération de l'Assemblée territoriale, ne pourra excéder un maximum fixé par décret.</p> <p>Conforme.</p>	<p><i>Une indemnité de séjour est en outre allouée :</i></p> <p>— à ceux des membres de l'Assemblée territoriale qui n'ont pas opté pour l'indemnité de fonction ;</p> <p>— à tous les membres de l'Assemblée territoriale lorsque l'indemnité de fonction n'est pas instituée.</p> <p>Les conditions d'attribution et les taux maxima des indemnités de déplacement et de séjour sont fixés par décret.</p> <p>Alinéa supprimé.</p>

\*

\* \*

En conclusion, sous réserve des amendements qu'elle vous propose ci-après, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.



## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Article unique.

**Amendement :** Rédiger comme suit le deuxième alinéa de l'article :

« L'Assemblée territoriale peut décider qu'une indemnité de fonction, payée mensuellement, est allouée à ses membres. »

**Amendement :** Rédiger comme suit le troisième alinéa de l'article :

« Cette indemnité, dont le montant est fixé par délibération de l'Assemblée territoriale, ne peut excéder un maximum fixé par décret, par référence au traitement d'une catégorie de fonctionnaires en service dans le territoire. »

**Amendement :** Remplacer le cinquième alinéa de l'article par les dispositions suivantes :

« Tous les membres de l'Assemblée territoriale ont droit à une indemnité de déplacement.

« Une indemnité de séjour est en outre allouée :

« — à ceux des membres de l'Assemblée territoriale qui n'ont pas opté pour l'indemnité de fonction ;

— « à tous les membres de l'Assemblée territoriale lorsque l'indemnité de fonction n'est pas instituée.

« Les conditions d'attribution et les taux maxima des indemnités de déplacement et de séjour sont fixés par décret. »

**Amendement :** Supprimer le dernier alinéa de l'article.

## PROJET DE LOI

*(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)*

### Article unique.

Le dernier alinéa de l'article 12 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'Assemblée territoriale peut fixer par délibération le montant de l'indemnité allouée à ses membres et payée mensuellement. Ceux-ci ont droit au remboursement de leurs frais de déplacement.

« Cette indemnité ne peut excéder un maximum fixé par décret, par référence au traitement d'une catégorie de fonctionnaires servant dans le territoire.

« Elle ne peut se cumuler avec l'indemnité allouée aux membres de l'Assemblée Nationale, du Sénat ou du Conseil économique et social, avec le traitement de fonctionnaire ou avec les indemnités de chef de village ou de chef coutumier.

« Toutefois, les membres de l'Assemblée territoriale concernés par les dispositions de l'alinéa précédent percevront une indemnité de séjour dont le montant, qui sera fixé par délibération de l'Assemblée territoriale, ne pourra excéder un maximum fixé par décret.

« Les conditions d'application des quatre alinéas ci-dessus sont fixées par décret. »