



N° 4523

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2012.

PROPOSITION DE LOI

visant à instaurer un droit aux congés bonifiés,

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Marie-George BUFFET,

députée.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Plus de 1,5 millions de nos concitoyens originaires des collectivités d'outre-mer vivent sur le territoire européen de la France, dont plus des deux tiers en Île-de-France. Un grand nombre d'entre eux éprouvent le besoin de retourner de temps à autre dans le département qu'ils ont été contraints de quitter pour retrouver leurs amis, leur famille, ou tout simplement pour se ressourcer. Mais en raison de l'éloignement, du coût des billets d'avion et de la vie chère sur place, cela leur est très difficile.

Le code des transports prévoit pourtant à ses articles L. 1111-1 et L. 1111-2 que l'utilisateur doit pouvoir accéder au réseau de transports, notamment publics, « dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix » afin de « rendre effectif le droit qu'a toute personne [...] de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ». Il proclame donc le droit au transport, mais les moyens de sa mise en œuvre demeurent modestes. Seule une politique très restrictive dite « de continuité territoriale » est prévue aux articles L. 1803-1 et suivants. Elle ne répond pas aux difficultés rencontrées le plus souvent.

Le seul dispositif qui dispose des caractéristiques susceptibles de rendre effectif leur droit au transport est le mécanisme des congés bonifiés accordés par l'État à ses agents originaires des collectivités ultramarines travaillant sur le territoire européen de la France, ou à ses agents originaires de ce dernier travaillant dans une collectivité ultramarine. Tous les 36 mois en effet, un tel agent peut prendre un congé de 65 jours consécutifs. L'État aide à la prise en charge de ses frais de transport ainsi que de ceux de sa famille et lui accorde une prime visant à compenser le coût de la vie sur place.

Ce dispositif comporte trois principales limites. En premier lieu, comme il n'est pas garanti de manière précise par la loi, son bénéfice est soumis à l'interprétation de plus en plus restrictive par les chefs de service du faisceau d'indices qui y ouvre droit. Ensuite, la famille de l'ayant-droit n'est pas prise en charge de la même que lui, ce qui peut constituer pour lui un frein à l'exercice de son droit : les concubins et partenaires de PACS ne sont pas pris en compte et le conjoint doit atteindre l'indice 340 qui, en l'absence de revalorisation, n'est aujourd'hui que difficilement atteint alors qu'il était médian au moment de sa mise en place. Enfin, les 35 jours de bonification ne sont pas accordés aux salarié-e-s des entreprises privées, pourtant placés dans la même situation que les agents du public.

Le droit au transport de nos concitoyens originaires des collectivités d'outre-mer vivant sur le territoire européen de la France n'est donc pas garanti lorsqu'ils souhaitent retourner dans leur collectivité d'origine. Leur liberté en est amoindrie et l'égalité qui devrait prévaloir entre tous les citoyens est rompue, car l'éloignement de ces territoires et les surcoûts induits pour s'y rendre ne sont pas pris en compte. Aussi, les conditions du développement de la fraternité sont fragilisées.

Permettre à tous nos concitoyens d'outre-mer de retrouver leur collectivité d'origine est donc un devoir dicté par les principes fondateurs de notre République. Cela est d'autant plus vrai qu'un grand nombre d'entre eux ont dû partir à cause du manque de services publics et d'emplois. D'autres, ont été chassés par le coût prohibitif de la vie, qui résulte tant d'un modèle économique inadapté que des taxes que les collectivités sont obligées de lever afin de compenser le désengagement de l'État et l'insuffisance de la péréquation fiscale entre les territoires. Dans les deux cas, ils ont été contraints de partir de chez eux parce que les droits proclamés dans la Constitution ne sont pas garantis.

C'est aussi un devoir de la République vis-à-vis de l'histoire. La situation dans laquelle se trouvent les collectivités d'outre-mer résulte grandement de la politique coloniale menée par la France. Afin de pouvoir piller ces territoires, la monarchie a organisé une traite meurtrière et mis en place un système esclavagiste. Les colons présents sur ces territoires sont allés jusqu'à prendre les armes pour maintenir cet ordre injuste lorsque la Révolution a pris des dispositions pour y mettre un terme. L'esclavage a été aboli définitivement en 1848 par la République, après avoir été rétabli par l'Empire, mais l'ordre colonial a été sous d'autres formes durablement maintenu, tant au plan économique que politique, par exemple avec la politique menée par le bureau pour le développement des migrations dans les départements d'outre-mer (BUMIDOM) dès 1963, qualifiée par le député Aimé Césaire de véritable déportation.

Cette proposition vise donc à prolonger la loi de 2001 tendant la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité. Permettre à nos concitoyens originaires des collectivités d'outre-mer de maintenir avec celles-ci une attache particulière revient à tirer les conséquences pratiques de cette loi mémorielle. La France reconnaît le caractère criminel de la traite et de l'esclavage : elle doit maintenant réparer son crime en créant les conditions pour établir une égalité réelle entre les personnes issues des territoires qui les ont subis et

l'ensemble des autres citoyens français. Cette proposition de loi se donne pour objectif d'y contribuer.

L'**article 1^{er}** et l'**article 2** de ce texte érigent les congés bonifiés au rang de droit et inscrivent ceux-ci respectivement dans la partie générale du statut de la fonction publique et dans le code du travail. Le congé bonifié serait donc désormais attribué à toute personne justifiant soit de sa naissance dans une collectivité d'outre-mer, soit d'un lien de parenté ou d'une attache particulière avec l'un de ces territoires. L'employeur ne pourrait plus le refuser que par écrit pour des raisons « impérieuses » liées à l'organisation du service. Afin de faciliter l'accès à ce droit, l'attribution des congés successifs se ferait sur la simple justification d'un bénéfice antérieur. Les conjoints, partenaires de PACS, concubins et leurs enfants, même lorsque la famille a été recomposée, bénéficieraient du droit de l'agent ou du salarié concerné dans les mêmes conditions que lui.

L'**article 3** de la proposition de loi institue un fonds afin d'assurer un financement pérenne et juste de ce droit. Il serait alimenté par une contribution de l'État correspondant aux sommes qu'il consacre actuellement aux congés bonifiés, actualisée pour prendre en compte la modernisation du dispositif instaurée à l'article 1. Il serait aussi alimenté à due concurrence par une contribution de toutes les entreprises. Une telle contribution serait pleinement justifiée au regard des liens étroits existant entre l'essor du capitalisme et la colonisation. Elle serait en outre utile économiquement, en captant une partie des sommes actuellement orientées vers les dividendes. Dans un pays comme la France, qui voit son produit intérieur brut augmenter, il est indispensable de donner de nouveaux droits aux salarié-e-s !

L'**article 4** de cette proposition de loi étend la définition des discriminations territoriales et renforce les sanctions pénales contre les discriminations dans les entreprises. Il s'agit ainsi d'éviter que des employeurs refusent de recruter des personnes originaires des collectivités d'outre-mer pour ne pas avoir ensuite à leur accorder le bénéfice de leurs congés bonifiés, de même que les femmes sont souvent discriminées au motif qu'elles peuvent bénéficier d'un congé maternité. Aussi, cet article contribue à rendre effectif le droit aux congés bonifiés dans les entreprises, la question se posant en des termes différents dans l'administration où, grâce aux concours, l'égalité entre les candidats est mieux garantie.

Enfin, l'**article 5** prévoit la remise d'un rapport sur le développement des services publics et de l'emploi dans les collectivités d'outre-mer afin de

garantir l'égalité républicaine et de permettre aux citoyen-ne-s de réellement choisir leur lieu d'habitation. Ainsi, les personnes vivant dans les collectivités d'outre-mer souhaitant y demeurer et celles souhaitant y retourner pour la retraite, le pourraient. Cela implique de mieux prendre en compte les spécificités de ces territoires dans la carte médicale, universitaire ou encore dans la construction en nombre suffisants de logements publics accessibles à tous et toutes. Cela implique aussi de créer des fonds régionaux gérés démocratiquement par les acteurs et actrices locaux qui soutiendraient par voie de bonification de crédits les entreprises créatrices d'emplois et dont les projets sont respectueux de l'environnement. Dans le même objectif, l'**article 6** demande un renforcement de la péréquation entre les collectivités locales et une modulation des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises en faveur de l'emploi.

En 1949 déjà, le député Aimé Césaire avertissait en ces termes le ministre de l'Intérieur à l'Assemblée nationale : « si vous continuez à refuser à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Réunion, tous les droits, en leur imposant tous les devoirs, vous finirez par créer entre ces pays et la métropole de grands malentendus ». En proclamant et en rendant effectif le droit aux congés bonifiés, cette proposition de loi contribue à l'égalité des droits. Elle se donne pour objectif d'être une pierre de plus dans l'approfondissement de la fraternité au sein de notre République.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, il est inséré un article 21-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 21-1.* – I. Tout fonctionnaire ou fonctionnaire stagiaire a le droit de bénéficier d'une bonification de congé :
- ③ « – si le centre de ses intérêts matériels et moraux se situe dans une collectivité mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution et qu'il travaille sur le territoire européen de la France ;
- ④ « – si le centre de ses intérêts matériels et moraux se situe sur le territoire européen de la France et qu'il travaille dans une collectivité mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution ;
- ⑤ « – si le centre de ses intérêts matériels et moraux se situe dans une collectivité mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution et qu'il travaille dans une autre collectivité mentionnée au même article.
- ⑥ « Pour l'appréciation du présent article, le centre des intérêts matériels et moraux est déterminé sur la base de l'un des indices non cumulatifs et non hiérarchisés suivants :
- ⑦ « – le lieu de naissance de l'agent ;
- ⑧ « – le domicile d'un ascendant dans le territoire considéré ;
- ⑨ « – la présence de la sépulture d'un ascendant dans le territoire considéré ;
- ⑩ « – le bénéfice antérieur d'un congé bonifié.
- ⑪ « Lorsque ces indices ne permettent pas d'établir de manière incontestable le droit à un congé bonifié, ce droit peut être ouvert sur observation de l'un des indices complémentaires non cumulatifs et non hiérarchisés suivants :
- ⑫ « – le domicile avant l'entrée dans l'administration ;
- ⑬ « – le lieu sur lequel ont été effectuées les études ;

- ⑭ « – la fréquence et la durée des voyages vers le territoire considéré ;
- ⑮ « – la présence sur le territoire considéré de membres de la même famille ;
- ⑯ « – le lieu d’inscription sur les listes électorales ;
- ⑰ « – tout autre élément pouvant prouver l’existence de liens particuliers avec le territoire considéré.
- ⑱ « Le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité, le concubin notoire de l’agent et leurs enfants bénéficient du congé bonifié dans les mêmes conditions que lui. Lorsqu’un enfant a pour parent un agent éligible à ce droit, il en bénéficie également de plein droit, même si son domicile est différent de celui de ce parent.
- ⑲ « II. Le congé bonifié est un congé non fractionnable d’une durée maximale de 65 jours. Il est accordé tous les 36 mois, durée du congé comprise. Il ne peut être écourté ou refusé à un agent éligible qu’en cas de nécessité impérieuse liée à l’organisation du service. Tout refus ou toute modification de la durée du séjour doit être motivé par écrit à l’agent.
- ⑳ « III. Le fonds mentionné à l’article 3 de la présente loi prend en charge les frais de voyage des bénéficiaires du congé, notamment le prix du billet d’avion et du fret. Il prend également en charge le paiement d’une prime de vie chère s’ajoutant au salaire des bénéficiaires durant la durée de leur congé.
- ㉑ « IV. Les conditions d’application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d’État, après consultation des organisations représentatives des agents. »

Article 2

- ① Après l’article L. 3141-1 du code du travail, il est inséré un article L. 3141-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 3141-1-1.* – I. Tout salarié a le droit de bénéficier d’une bonification de congé payé :
- ③ « – si le centre de ses intérêts matériels et moraux se situe dans une collectivité mentionnée à l’article 72-3 de la Constitution et qu’il travaille sur le territoire européen de la France ;

- ④ « – si le centre de ses intérêts matériels et moraux se situe sur le territoire européen de la France et qu'il travaille dans une collectivité mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution ;
- ⑤ « – si le centre de ses intérêts matériels et moraux se situe dans une collectivité mentionnée à l'article 72-3 de la Constitution et qu'il travaille dans une autre collectivité mentionnée au même article.
- ⑥ « Pour l'appréciation du présent article, le centre des intérêts matériels et moraux est déterminé sur la base de l'un des indices non cumulatifs et non hiérarchisés suivants :
- ⑦ « – le lieu de naissance du salarié ;
- ⑧ « – le domicile d'un ascendant dans le territoire considéré ;
- ⑨ « – la présence de la sépulture d'un ascendant dans le territoire considéré ;
- ⑩ « – le bénéfice antérieur d'un congé bonifié.
- ⑪ « Lorsque ces indices ne permettent pas d'établir de manière incontestable le droit à un congé bonifié, ce droit peut être ouvert sur observation de l'un des indices complémentaires non cumulatifs et non hiérarchisés suivants :
- ⑫ « – le domicile avant l'entrée dans l'administration ;
- ⑬ « – le lieu sur lequel ont été effectuées les études ;
- ⑭ « – la fréquence et la durée des voyages vers le territoire considéré ;
- ⑮ « – la présence sur le territoire considéré de membres de la même famille ;
- ⑯ « – le lieu d'inscription sur les listes électorales ;
- ⑰ « – tout autre élément pouvant prouver l'existence de liens particuliers avec le territoire considéré.
- ⑱ « Le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité, le concubin notoire du salarié et leurs enfants bénéficient du congé bonifié dans les mêmes conditions que lui. Lorsqu'un enfant a pour parent un salarié éligible à ce droit, il en bénéficie également de plein droit même si son domicile est différent de celui de ce parent.

- ①⑨ « II. Le congé bonifié est un congé non fractionnable d'une durée maximale de 65 jours. Il est accordé tout les 36 mois, durée du congé comprise. Il ne peut être écourté ou refusé à un salarié éligible qu'en cas de nécessité impérieuse liée à l'activité de l'entreprise. Tout refus ou toute modification de la durée du séjour doit être motivé par écrit à au salarié.
- ②⑩ « III. Le fonds mentionné à l'article 3 de la présente loi prend en charge les frais de voyage des bénéficiaires du congé, notamment le prix du billet d'avion et du fret. Il prend également en charge le paiement d'une prime de vie chère s'ajoutant au salaire des bénéficiaires durant la durée de leur congé.
- ②⑪ « IV. Les conditions d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État, après consultation des organisations représentatives des salariés. »

Article 3

- ① I. Après l'article 5 de la loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité, il est inséré un article 6 ainsi rédigé :
- ② « Art. 6. – Il est institué sous la forme d'un établissement public un fonds pour la mise en œuvre du droit aux congés bonifiés.
- ③ « Il contribue au paiement des frais de transport et de la prime de vie chère dans les conditions prévues aux articles 21-1 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et L. 3141-1-1 du code du travail.
- ④ « Il est financé, à due concurrence des besoins relatifs à son fonctionnement et à l'accomplissement de ses missions, par :
- ⑤ « 1° une contribution assise sur la valeur ajoutée de toutes les entreprises dont le montant est déterminé proportionnellement au coût des prestations assurées au bénéfice des salariés et de leurs familles ;
- ⑥ « 2° une contribution de l'État dont le montant est déterminé proportionnellement au coût des prestations assurées au bénéfice des agents publics et de leurs familles.
- ⑦ « II. Les conditions d'application du présent article sont déterminées par un décret en Conseil d'État. »

Article 4

- ① Après l'article 5 de la loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité, il est inséré un article 7 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 7.* – Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les moyens de réparer les conséquences de la traite négrière, de l'esclavage et du pillage colonial, de garantir un égal accès aux droits garantis par la République dans les collectivités d'outre-mer, de développer les services publics, notamment par la construction de logements publics et le renforcement de la carte médicale, de planifier la construction des infrastructures nécessaires pour garantir le droit aux transports, de mettre en place des fonds régionaux gérés démocratiquement mobilisant l'ensemble des aides publiques accordées aux entreprises pour bonifier les crédits accordés à celles qui développent des projets porteurs d'emplois bien rémunérés et respectueux de l'environnement. Il mentionne les conditions du développement d'un tourisme social, créateur d'emplois respectueux des droits et salarié-e-s et porteur d'une meilleure connaissance des collectivités d'outre-mer, de leur histoire, de leur culture et de leur patrimoine naturel. »

Article 5

- ① I. – Aux premier et deuxième alinéas de l'article 225-1 du code pénal, après le mot : « origine, », sont insérés les mots : « , de leur lieu de naissance, de résidence ou de scolarisation, ».
- ② II. Le 3° de l'article 225-2 du code pénal est supprimé.
- ③ III. – Après l'article 225-2 du même code, il est inséré un article 225-2-1 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. 225-2-1.* – La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste à refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne. »
- ⑤ IV. – Au premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, après le mot : « fondement », sont insérés les mots : « de son lieu de naissance, de résidence ou de scolarisation, ».

- ⑥ V. – À l'article L. 1132-1 du code du travail, après les mots : « origine, », sont insérés les mots : « de son lieu de naissance, de résidence ou de scolarisation, ».

Article 6

Dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport relatif aux prélèvements obligatoires dans les collectivités d'outre-mer. Il détermine les conditions de la mise en œuvre d'une péréquation renforcée prenant en compte les spécificités de ces collectivités, tant du point de vue géographique qu'historique. Il évalue les conditions d'une modulation de l'impôt sur les sociétés et des cotisations sociales pour favoriser l'emploi et les salaires.

Article 7

- ① I. – Les charges qui pourraient résulter pour l'État de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
- ② II. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.
- ③ III. – Les charges qui pourraient résulter, pour les organismes de sécurité sociale, de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts

