

N° 223

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988-1989

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1988.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 mars 1989.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à améliorer le statut des élus
des collectivités territoriales de la République,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean CLUZEL, Paul ALDUY, Jean-Pierre BLANC, Roger BOILEAU, Jacques BOYER-ANDRIVET, Louis de CATUELAN, Jean CAUCHON, Auguste CHUPIŃ, André DAUGNAC, André DILIGENT, André FOSSET, Jacques GENTON, Henri GOETSCHY, Jacques GOLLIET, Jean GUENIER, Jean HUCHON, Claude HURIET, Louis JUNG, Pierre LACOUR, Edouard LE JEUNE, Georges LOMBARD, Jacques MACHET, Kléber MALÉCOT, Daniel MILLAUD, Louis MOINARD, Raymond POIRIER, Guy ROBERT, Georges TREILLE, Pierre VALLON, Albert VECTEN et Louis VIRAPOULLÉ

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Maires. — Elus locaux — Pensions de retraite — Code des communes.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

A la suite du dépôt d'un certain nombre de propositions de lois émanant de tous les groupes représentés au sein de la Haute assemblée, la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale a confié à notre collègue Roger Boileau le soin de rédiger un rapport de synthèse en vue de proposer au vote du Sénat une proposition de loi « tendant à améliorer le statut de l'élu local et à donner aux élus municipaux les droits et les moyens de remplir leur mandat ».

Cet excellent rapport fut déposé le 1^{er} janvier 1978. A notre grand regret, aucune suite législative ne lui fut réservée.

Force est pourtant de reconnaître qu'il comportait une analyse sérieuse et approfondie de la situation des élus locaux tout en suggérant un certain nombre de solutions raisonnables visant à leur donner plus de temps pour l'accomplissement de leur mandat, à reconsidérer leur régime indemnitaire et enfin à leur consentir un régime de retraite plus approprié.

La présente proposition de loi s'inspire, pour l'essentiel, de ces conclusions.

Les maires sont devenus, au fil des années, de véritables chefs d'entreprises ; on leur demande de tout savoir, de tout connaître — en matière d'urbanisme, d'aménagement, de finances locales, d'aide sociale —, les lois de décentralisation leur ont confié des tâches nouvelles, souvent ingrates, sans pour autant leur octroyer les moyens de les assumer.

Concilier les responsabilités de maire ou d'adjoint au maire, la vie professionnelle et la vie familiale relève en réalité d'un pari impossible à tenir.

Ce sont toutes les raisons pour lesquelles il convient d'améliorer le statut des élus locaux afin de leur permettre de mieux se former, de mieux s'informer, et d'être plus disponible au service de la population.

Sans remettre en cause le principe de la gratuité des fonctions électives, nous proposons cependant une revalorisation substantielle des indemnités allouées aux maires et aux adjoints. Afin de ne pas rendre insupportable ce surcroît de dépenses notamment pour les petites

communes, l'Etat participera désormais pour moitié à ces dépenses d'intérêt général par une majoration à due concurrence de la D.G.F. versée aux communes.

De même est-il indispensable d'offrir aux élus la possibilité de se constituer une retraite décente en les autorisant à verser des cotisations double ou triple à leur régime d'affiliation.

Le principe de l'égalité d'accès aux fonctions municipales doit se concrétiser par la mise en place d'autorisations d'absence applicables de plein droit et la possibilité d'exercer le cas échéant les fonctions municipales à plein temps.

Dans la mesure où les crédits d'heures accordés aux salariés-maires adjoints et conseillers municipaux seraient rémunérés, nous suggérons la création d'une caisse nationale de compensation pour l'exercice des mandats locaux qui prendra en charge ces dépenses qui ne sauraient être supportées par les entreprises ou les administrations concernées.

Les élus locaux doivent en outre avoir la possibilité de parfaire leurs connaissances et participer à des stages de formation à organiser par l'association nationale d'élus de leur choix.

La mise en œuvre de ces dispositions permettrait incontestablement d'améliorer le statut des élus locaux et leur offrirait de meilleures conditions de travail.

Les 36 000 maires de France auxquels il convient de rendre hommage pour leur incomparable travail, piliers de la démocratie locale, seront ainsi encore plus disponibles et plus efficaces.

C'est dans cet esprit que nous vous prions de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'intitulé du chapitre III du titre II du livre premier du code des communes est ainsi rédigé :

CHAPITRE III

« Dispositions tendant à faciliter l'exercice des mandats municipaux. »

Art. 2.

L'article L. 123-1 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 123-1. — Les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. Toutefois, pour en faciliter l'exercice, leurs titulaires peuvent bénéficier d'autorisations d'absence et percevoir des compensations pécuniaires dans des conditions définies ci-après. »

Art. 3.

L'intitulé de la section II du chapitre III du titre II du livre premier du code des communes est ainsi rédigé :

« SECTION II. — Temps nécessaire à l'exercice du mandat. »

Art. 4.

L'article L. 123-2 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 123-2. — Tout employeur, public ou privé, est tenu, dans des conditions définies dans les articles ci-après, de laisser à ses salariés ou à ses agents membres d'un conseil municipal et d'une délégation spéciale le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil, de cette délégation et de ses commissions ainsi qu'à l'activité des organismes dans lesquels ils ont été désignés pour le représenter. »

Art. 5.

L'article L. 121-24 du code des communes est abrogé.

Art. 6.

L'article L. 123-3 du code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-3.* — Les employeurs employant plus de dix salariés sont tenus d'accorder à leurs salariés maires, adjoints, conseillers municipaux, présidents et membres de délégations spéciales une autorisation spéciale d'absence dont la durée maximale mensuelle est déterminée, en fonction du nombre d'habitants, permanents ou non, de la commune, par décret en Conseil d'Etat : celle-ci ne pourra être inférieure à seize heures par mois pour les maires des communes de moins de 5 000 habitants et à trente-deux heures par mois pour les autres maires. Les rémunérations correspondantes leur sont remboursées par la Caisse nationale de compensation (C.N.C.) prévue à l'article 23. »

Art. 7.

Dans le chapitre III du titre II du livre premier du code des communes supprimer la subdivision suivante :

« *SECTION III. — Indemnités de fonctions.* »

Art. 8.

L'article L. 123-4 du code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-4.* — Les employeurs, publics ou privés, sont tenus de payer à leurs agents ou à leurs salariés membres d'un conseil municipal le temps consacré aux différentes séances de ce conseil ou des organismes qui en dépendent. Ces rémunérations leur sont remboursées par la Caisse nationale de compensation prévue à l'article 23. »

Art. 9.

L'article L. 123-5 du code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-5.* — Les suspensions de travail prévues aux articles précédents ne peuvent être une cause de rupture par l'employeur du contrat de louage de services et ce à peine de dommages et intérêts au profit du salarié. »

Art. 10.

L'article L.123-6 du code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-6.* — Dans le cas où le salarié ou l'agent souhaite se consacrer à plein temps à ses fonctions de maire ou d'adjoint, il est, sur sa demande, soit mis en position de détachement s'il appartient à la fonction publique, soit mis en congé exceptionnel non rétribué avec une priorité de réengagement dans son entreprise s'il appartient au secteur privé.

« En outre, si, à l'expiration de leur mandat, ils ne retrouvent pas une activité professionnelle ou s'ils ne font pas valoir leurs droits à la retraite, les salariés percevront, pendant une durée de un an au maximum, 90 % de l'indemnité de fonctions à laquelle ils pouvaient prétendre.

« Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application de cet article. »

Art. 11.

Dans le chapitre II du titre II du livre premier du code des communes, et après l'article L. 123-6, il est introduit une section dont l'intitulé est ainsi rédigé :

« *SECTION III. — Compensations pécuniaires.* »

Art. 12.

L'article L. 123-7 du code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-7.* — Les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de maire et adjoint des communes, de président et membre de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint, des membres de certains conseils municipaux sont fixées par décret en Conseil d'Etat par référence aux indices des traitements de la fonction publique.

« Sous réserve de la limite fixée à l'alinéa précédent, le conseil municipal détermine le montant exact des indemnités de ses membres.

« Le montant de ces indemnités constitue une dépense d'intérêt général à laquelle l'Etat est tenu de participer à hauteur de la moitié de la dépense par une majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement. »

Art. 13.

A compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de maire et adjoints sont fixées conformément au tableau ci-après :

Catégories	Population totale	Indemnité des maires Indice de référence majoré au 1 ^{er} mars 1989	Indemnité des adjoints
1	Moins de 1 000 habitants	155	50
2	De 1 001 à 2 000 habitants	220	50
3	De 2 001 à 3 000 habitants	254	50
4	De 3 001 à 5 000 habitants	329	45
5	De 5 001 à 9 000 habitants	371	40
6	De 9 001 à 15 000 habitants	423	40
7	De 15 001 à 30 000 habitants	490	40
8	De 30 001 à 50 000 habitants	531	40
9	De 50 001 à 80 000 habitants	576	40
10	De 80 001 à 120 000 habitants	629	40
11	De 120 001 à 150 000 habitants	682	40
12	Au-delà de 150 000 habitants	741	40
13	Lyon et Marseille	777	50
14	Paris	818	50
15	Paris indemnités des conseillers	361	

Art. 14.

L'article L. 123-8 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 123-8. — Dans les communes de plus de 30 000 habitants, les conseillers municipaux peuvent voter des indemnités de fonction aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints dans la limite de 25 % de l'indemnité du maire. »

Art. 15.

L'article L. 123-9 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 123-9. — Dans les communes de moins de 30 000 habitants, les conseillers municipaux peuvent voter des vacations aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints pour l'accomplissement de certaines fonctions ou missions particulières.

« Le montant et le nombre maxima de ces vacations sont définis en fonction de la population, permanente ou non, des communes, par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 16.

Dans la section III du chapitre II du titre II du livre premier du code des communes, sont insérés les articles L. 123-9-1, L. 123-9-2, L. 123-9-3 et L. 123-9-4 ainsi rédigés :

« *Art. L. 123-9-1.* — Les indemnités de fonction ou les vacations votées par les conseils municipaux sont destinées à couvrir les frais que leurs membres sont tenus d'engager pour l'exercice de leur mandat et à compenser, dans une certaine mesure, le manque à gagner qui peut en résulter.

« *Art. L. 123-9-2.* — Dans la limite de 40 % peuvent voter des majorations d'indemnités de fonctions par rapport à celles prévues à l'article L. 123-7 les conseils municipaux :

« 1° des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ;

« 2° des communes touristiques ou thermales ;

« 3° sous réserve des dispositions déjà adoptées au titre des alinéas 4° et 6° de l'ancien article L. 123-5, des communes dont la population a augmenté de plus de 20 % depuis le dernier recensement.

« *Art. L. 123-9-3.* — L'indemnité de certains magistrats municipaux peut dépasser le maximum prévu, à condition que le montant total de la dépense ne soit pas augmenté.

« *Art. L. 123-9-4.* — Les indemnités des maires, adjoints ou, éventuellement, des conseillers municipaux ne sont perçues qu'à concurrence de la moitié lorsque le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal est membre de l'Assemblée nationale, du Sénat ou d'une assemblée européenne ; l'autre moitié peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans les fonctions de magistrat municipal. »

Art. 17.

Dans le chapitre II du titre II du livre premier du code des communes, et après l'article L. 123-13, introduire une section V dont l'intitulé est ainsi rédigé :

« *SECTION V. — Frais de mission et de représentation.* »

Art. 18.

Dans la section V du chapitre III du titre II du livre premier du code des communes, sont introduits les articles L. 123-14 et L. 123-15 ainsi rédigés :

« *Art. L. 123-14.* – Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale, donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux.

« Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat appartenant au groupe I.

« Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais.

« *Art. L. 123-15.* – Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités aux maires pour frais de représentation. »

Art. 19.

Dans la section V du chapitre III du titre II du livre premier du code des communes, il est inséré un article L. 123-20 ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-20.* – Les maires et adjoints et, éventuellement, les conseillers municipaux peuvent, pour la durée de leur mandat et dans un délai d'un an à compter de leur élection, opter pour une cotisation double ou triple de la cotisation normale du régime de l'I.R.C.A.N.T.E.C.. »

Art. 20.

Dans le chapitre III du titre II du livre premier du code des communes et après l'article L. 123-15, il est inséré une section VI dont l'intitulé est ainsi rédigé :

« *SECTION VI. – Dispositions diverses.* »

Art. 21.

Dans la section VI du chapitre III du titre II du livre premier du code des communes, il est inséré un article L. 123-6 ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-6.* – Les élus municipaux peuvent participer à des stages de formation organisés par les associations nationales d'élus locaux.

« Les périodes de stage leur sont payées comme temps de travail, sur les fonds versés par les collectivités territoriales, au titre de la formation permanente. »

Art. 22.

Dans la section VI du chapitre III du titre II du Livre premier du code des communes, il est inséré un article L. 123-17 ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-17.* – Les candidats aux fonctions municipales des communes de plus de 30 000 habitants peuvent demander à bénéficier, dans la limite de cinq candidats par liste, d'un congé spécial rémunéré pendant le mois précédant le deuxième tour des élections.

« Pour les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 30 000 habitants, cette durée est ramenée à quinze jours. Seuls deux candidats par liste peuvent prétendre en bénéficier.

« La part de salaires et de charges sociales correspondant aux congés ci-dessus évoqués est remboursée aux employeurs par la Caisse nationale de compensation prévue à l'article 23. »

Art. 23.

Il est créé une Caisse nationale de compensation pour l'exercice des mandats locaux gérés par la Caisse des dépôts et consignations destinée à faire face aux dépenses prévues aux articles 6, 8 et 22 susvisés.

Les ressources sont constituées pour les 3/4 d'une dotation de l'Etat et pour 1/4 des cotisations obligatoires versées par les communes et calculées au prorata de leur population.

Art. 24.

Les dépenses éventuellement entraînées par l'application des dispositions de la présente loi sont compensées par la majoration à due concurrence des droits prévus à l'article 574 A du code général des impôts.

Art. 25.

La présente loi est applicable aux territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.