

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
STANDARD : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

COMPTE RENDU INTÉGRAL

7^e SÉANCE

Séance du lundi 20 janvier 1992

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. ALAIN POHER

1. **Procès-verbal** (p. 246).

2. **Rappel au règlement** (p. 246).

MM. Marcel Lucotte, Philippe Marchand, ministre de l'intérieur.

Suspension et reprise de la séance (p. 247)

3. **Exercice des mandats locaux. - Indemnité des membres du Parlement.** - Discussion d'un projet de loi et d'un projet de loi organique déclarés d'urgence (p. 247).

Discussion générale commune : MM. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur ; Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales ; Jacques Thyraud, rapporteur de la commission des lois ; Jean Chérioux, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; Jean-Marie Girault.

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

MM. Jacques Machet, Jacques Habert, Josselin de Rohan.

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY

MM. Paul Souffrin, René Régnauld, Ernest Cartigny, Henri Gœtschy, Charles de Cuttoli.

Suspension et reprise de la séance (p. 271)

MM. Jacques Carat, Claude Saunier, Jacques Roccaserra.
Clôture de la discussion générale commune.

MM. le secrétaire d'Etat, le rapporteur pour avis, le rapporteur.

EXERCICE DES MANDATS LOCAUX (p. 278)

Article 1^{er} (p. 278)

Article L. 121-36 du code des communes (p. 279)

Amendement n° 23 de la commission et sous-amendement n° 135 rectifié de M. Claude Estier. - MM. le rapporteur, René Régnauld, le secrétaire d'Etat. - Rejet du sous-amendement et adoption de l'amendement.

Amendement n° 155 de M. Paul Souffrin. - MM. Ivan Renar, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 156 de M. Paul Souffrin. - MM. Paul Souffrin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 24 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendements n°s 157 de M. Paul Souffrin et 25 de la commission. - MM. Ivan Renar, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Paul Souffrin. - Rejet de l'amendement n° 157 ; adoption de l'amendement n° 25.

Amendement n° 26 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption

Adoption de l'article du code, modifié.

Article additionnel après l'article L. 121-36 du code des communes (p. 282)

Amendement n° 158 de M. Paul Souffrin. - MM. Paul Souffrin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Article L. 121-37 du code des communes (p. 283)

Amendements identiques n°s 27 de la commission et 159 de M. Paul Souffrin ; amendements n°s 107 rectifié *bis* et 108 rectifié de M. Henri Le Breton. - MM. le rapporteur, Ivan Renar, Henri Le Breton, le secrétaire d'Etat, Paul Souffrin, Jacques Bellanger, Henri Gœtschy, René Régnauld. - Adoption des amendements n°s 27 et 159 supprimant l'article du code, les amendements n°s 107 rectifié *bis* et 108 rectifié devenant sans objet.

Article L. 121-38 du code des communes (p. 287)

Amendement n° 133 rectifié *bis* de M. Marcel Lucotte. - MM. Ambroise Dupont, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 28 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Paul Souffrin. - Retrait.

Amendement n° 109 rectifié de M. Henri Le Breton. - MM. Henri Le Breton, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Retrait.

Amendement n° 29 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT

Article L. 121-39 du code des communes (p. 288)

Amendement n° 30 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement supprimant l'article du code.

Article L. 121-40 du code des communes (p. 288)

Amendement n° 31 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 160 rectifié de M. Paul Souffrin. - MM. Paul Souffrin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 187 rectifié *bis* de M. Etienne Dailly. - MM. Etienne Dailly, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Jacques Bellanger. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L. 121-41 du code des communes (p. 290)

Amendements n°s 32 rectifié de la commission et 161 de M. Paul Souffrin. - MM. le rapporteur, Paul Souffrin, le secrétaire d'Etat. - Adoption de l'amendement n° 32 rectifié constituant l'article du code, modifié, l'amendement n° 161 devenant sans objet.

PRÉSIDENTE DE M. ETIENNE DAILLY

Article additionnel après l'article L. 121-41 du code des communes (p. 291)

Amendement n° 162 de M. Paul Souffrin. - MM. Paul Souffrin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Article L. 121-42 du code des communes (p. 291)

Amendement n° 33 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Jacques Bellanger. - Adoption.

Amendement n° 34 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 35 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L. 121-43 du code des communes (p. 292)

Amendement n° 36 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article L. 121-44 du code des communes (p. 293)

Amendement n° 165 de M. Paul Souffrin. - MM. Ivan Renar, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Amendement n° 163 de M. Paul Souffrin. - MM. Ivan Renar, le rapporteur, le secrétaire d'Etat, Paul Souffrin. - Adoption.

Amendement n° 164 de M. Paul Souffrin. - MM. Ivan Renar, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Adoption de l'article du code, modifié.

Article additionnel après l'article L. 121-44 du code des communes (p. 294)

Amendement n° 166 de M. Paul Souffrin. - MM. Paul Souffrin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Article L. 121-45 du code des communes (p. 294)

Amendement n° 167 rectifié de M. Paul Souffrin. - MM. Ivan Renar, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Amendement n° 37 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Retrait.

Adoption de l'article du code, modifié.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2. - Adoption (p. 295)

Article 3 (*supprimé*) (p. 295)

Articles 4 et 5. - Adoption (p. 295)

Article 6 (p. 296)

Article 2 de la loi du 10 août 1871 (p. 296)

Amendement n° 38 de la commission. - Adoption.

Amendement n° 168 de M. Paul Souffrin. - Rejet.

Amendement n° 169 de M. Paul Souffrin. - Rejet.

Amendement n° 39 de la commission. - Adoption.

Amendements n°s 170 de M. Paul Souffrin et 40 de la commission. - Rejet de l'amendement n° 170 ; adoption de l'amendement n° 40.

Amendement n° 41 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article de la loi, modifié.

Article 3 de la loi précitée (p. 297)

Amendement n° 42 de la commission. - Retrait.

Amendement n° 110 rectifié de M. Henri Le Breton. - Rejet.

Amendement n° 43 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article de la loi, modifié.

Article 4 de la loi précitée (p. 297)

Amendement n° 44 rectifié de la commission. - Adoption.

Amendement n° 188 rectifié *bis* de M. Etienne Dailly. - Adoption.

Adoption de l'article de la loi, modifié.

Article 5 de la loi précitée (p. 298)

Amendement n° 45 de la commission. - Adoption.

Amendement n° 46 de la commission. - Adoption.

Amendement n° 47 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article de la loi, modifié.

Article 6 de la loi précitée (p. 298)

Amendement n° 48 de la commission. - Adoption.

Adoption de l'article de la loi, modifié.

Article additionnel après l'article 6 de la loi précitée (p. 298)

Amendement n° 171 de M. Paul Souffrin. - Adoption de l'amendement constituant un article additionnel de la loi précitée.

Article 7 de la loi précitée (p. 298)

Amendement n° 172 de M. Paul Souffrin. - MM. Paul Souffrin, le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Adoption de l'article de la loi.

Article 8 de la loi précitée (p. 299)

Amendement n° 49 de la commission. - Retrait.

Adoption de l'article de la loi.

Article 9 de la loi précitée (p. 299)

Amendement n° 50 de la commission. - MM. le rapporteur, le secrétaire d'Etat. - Adoption.

Adoption de l'article de la loi, modifié.

MM. le secrétaire d'Etat, le président.

Adoption de l'article 6 modifié.

Articles 7 et 8. - Adoption (p. 299)

Renvoi de la suite de la discussion.

4. **Dépôt d'un rapport** (p. 299).

5. **Ordre du jour** (p. 299).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. ALAIN POHER

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. Marcel Lucotte. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Lucotte.

M. Marcel Lucotte. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon rappel au règlement se fonde sur l'article 36 du règlement de notre assemblée.

Le Gouvernement a choisi d'inscrire à l'ordre du jour de la présente session extraordinaire le projet de loi relatif à l'exercice des mandats locaux. Il a, de surcroît, décidé de déclarer l'urgence sur ce texte.

Je souhaite, au nom de l'ensemble des groupes de la majorité sénatoriale, m'élever contre la méthode utilisée et la mauvaise manière faite au Parlement en général et au Sénat en particulier.

Ce texte est, certes, attendu par l'ensemble des élus locaux et, en premier lieu, par les maires ; mais il est attendu depuis si longtemps que rien ne justifie l'actuelle précipitation.

Un sondage, réalisé au mois de novembre 1989 auprès des maires, avait placé la mise au point d'un statut de l'élu au premier rang des mesures destinées au renforcement de la décentralisation.

Lors d'une rencontre au Sénat, le 18 janvier 1990, les présidents d'associations nationales d'élus avaient, de leur côté, réclamé l'élaboration d'un statut de l'élu.

Il aura fallu, en outre, les rapports élaborés par deux groupes de travail, l'un en 1982, l'autre en 1990, pour qu'un texte soit mis en chantier et déposé. Peut-être, avec justesse, aurait-on pu parler de « serpent de mer » !

Or, sur un sujet ayant des conséquences directes sur les acteurs à la base de notre démocratie, le Sénat, assemblée constitutionnellement représentative des collectivités locales, est amené à débattre dans de bien médiocres conditions, que j'évoque rapidement.

Contrairement à un usage républicain bien établi, la Haute Assemblée ne peut discuter de ce texte en premier ; elle se trouve saisie du projet de loi voté par l'Assemblée nationale.

Contrairement à ce que dicte l'intérêt de nos institutions, en raison de l'urgence, il n'y aura pas, en une matière qui est pourtant complexe, navette entre les deux assemblées du Parlement.

Contrairement aux exigences de tout travail législatif, la rapidité avec laquelle ce texte est examiné au Sénat ne peut garantir sa qualité optimale.

A l'heure où les Français manifestent leur désillusion grandissante à l'égard de la chose publique et des responsables politiques, les sénateurs ne sauraient accepter sans réagir cette atteinte délibérée au dialogue républicain.

L'ensemble des groupes qui constituent la majorité sénatoriale demande donc instamment au Gouvernement le retrait de l'ordre du jour de ce texte et son report à la prochaine session ordinaire de printemps.

Un tel report ne retarderait d'ailleurs pas l'application des dispositions envisagées. En revanche, elle permettrait d'éviter que ce texte ne soit une nouvelle désillusion pour ceux qui, à la base, assurent la vie démocratique de notre pays. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. Je savais que M. Lucotte ferait un rappel au règlement.

Si, s'agissant de ce texte, le Gouvernement venait devant la Haute Assemblée avec l'intention de « se caler » point par point sur ce qui a été voté par l'Assemblée nationale, je comprendrais la demande de M. Lucotte. Mais M. Jean-Pierre Sueur et moi-même avons démontré à plusieurs reprises notre volonté de dialogue constructif avec le Sénat. Présentement, nous avons l'intention non pas de nous arrimer à ce qui a été décidé par l'Assemblée nationale, mais d'ouvrir ici un débat. Le travail très important accompli par vos rapporteurs, MM. Thyraud et Chérioux, et par vos commissions nous permettra, j'en suis convaincu, d'améliorer, sur certains points, le texte adopté par l'Assemblée nationale.

C'est pourquoi, monsieur le président, le Gouvernement demande, bien sûr, que l'ordre du jour soit maintenu, afin qu'au cours des prochaines heures nous puissions travailler sur un texte qui est attendu depuis des années par les élus. Grâce, notamment, au travail qu'effectuera le Sénat, les élus locaux - municipaux, départementaux et régionaux - ne seront pas déçus, bien au contraire, par les décisions qui seront prises.

M. Marcel Lucotte. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Lucotte.

M. Marcel Lucotte. Monsieur le ministre, je n'avais pas la naïveté d'imaginer que le Gouvernement allait répondre positivement à l'appel de la majorité sénatoriale ; je ne suis donc pas surpris.

Je note toutefois un geste de bonne volonté de votre part. Nous ne demandons pas mieux que de vous croire lorsque vous dites que vous êtes ouvert au dialogue et que vous ne vous battez pas...

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. Point par point !

M. Marcel Lucotte. ... sur le texte tel qu'il nous vient de l'Assemblée nationale, en refusant les améliorations que le Sénat pourrait proposer. Je prends acte de cet engagement ; nous verrons, à l'expérience des faits, ce qu'en vaut l'aune.

En revanche, restent les points essentiels, auxquels vous ne pouvez apporter de réponse, et que je résume.

Il est de tradition et de bonne manière, dans le respect de la Constitution, que les textes relatifs aux collectivités territoriales soient d'abord déposés devant la Haute Assemblée.

M. Josselin de Rohan. Très bien !

M. Marcel Lucotte. Tel n'est pas le choix qu'a fait le Gouvernement.

Par ailleurs, monsieur le ministre, vous dites être ouvert au dialogue. C'est vrai, nous l'avons constaté. Cela étant, comment peut-on imaginer que, sur un texte aussi complexe, qui soulève tant de problèmes, l'urgence étant déclarée, le dialogue sera aussi fécond que nous aurions pu le souhaiter ? C'est le type même de texte que la navette entre les deux assemblées permettrait d'améliorer très sensiblement !

M. Josselin de Rohan. Voilà !

M. Marcel Lucotte. Ne croyez pas que la majorité sénatoriale ait quelque volonté que ce soit d'empêcher la discussion de ce texte ! Nous en discuterons. Nous regrettons simplement que cela ne se fasse pas dans de bonnes conditions et, afin de manifester très clairement notre désapprobation, je demande, monsieur le président, une suspension de séance d'une demi-heure pour que les groupes de la majorité sénatoriale puissent se concerter.

M. le président. Nous allons accéder à votre demande, monsieur Lucotte.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures quinze, est reprise à quinze heures quarante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

3

EXERCICE DES MANDATS LOCAUX INDEMNITÉS DES MEMBRES DU PARLEMENT

Discussion d'un projet de loi et d'un projet de loi organique déclarés d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 183, 1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux [Rapport n° 238 et avis n° 239 (1991-1992)] et du projet de loi organique (n° 184, 1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. [Rapport n° 238 (1991-1992).]

Dans la discussion générale commune, la parole est à M. le ministre.

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les deux projets de loi que j'ai l'honneur de vous présenter marquent incontestablement une étape importante dans une longue évolution vers la reconnaissance progressive des moyens matériels d'exercice de la démocratie locale.

La « loi municipale » du 5 avril 1884 tout comme la loi du 10 août 1871, qui posent les premiers principes applicables aux élus locaux, ne prévoient aucune disposition spécifique aux conditions matérielles d'exercice du mandat d'élu local.

Il faudra attendre 1912 pour voir apparaître les premiers éléments d'un dispositif indemnitaire - non pas d'ailleurs pour les élus municipaux mais pour les conseillers généraux - qui instaure le versement d'indemnités journalières - ce dispositif est toujours en vigueur - et 1929 pour que les conseils municipaux soient autorisés à voter des indemnités aux adjoints pour frais de représentation.

C'est seulement après la Seconde Guerre mondiale, en juillet 1944, qu'est véritablement institué un régime d'indemnités de fonction pour les maires et adjoints, et que des facilités sont créées pour permettre aux élus locaux salariés de participer aux réunions des différentes instances où leurs fonctions les appellent.

Ce régime d'indemnités de fonction des maires et adjoints est refondu par la loi du 24 juillet 1952, qui l'étend aux membres de certains conseils municipaux.

Enfin, la loi du 23 décembre 1972 s'est efforcée d'apporter une solution au problème de la retraite des maires et de leurs adjoints en les affiliant à un organisme que nous connaissons bien, l'I.R.C.A.N.T.E.C., l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.

C'est dire, mesdames, messieurs les sénateurs, combien ces textes qui régissent la situation de l'élu local portent la marque d'une époque aujourd'hui révolue.

Depuis l'adoption de ces lois, dans une France alors rurale, l'évolution de notre pays a, en effet, été considérable. La décentralisation voulue par le Président de la République en 1981 et mise en œuvre sous l'autorité de Gaston Defferre a accru de façon considérable les compétences et les responsabilités des élus locaux, et, dès lors, renforcé l'exigence de démocratie locale.

C'est au nom de cette exigence de démocratie locale que chaque citoyen doit avoir des possibilités analogues d'accéder aux responsabilités électives.

C'est au nom de cette même exigence que chacun doit disposer des garanties et moyens lui permettant d'exercer dans de bonnes conditions ces responsabilités.

C'est précisément pour cela que l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982 - dix ans déjà ! - a prévu l'élaboration d'un statut de l'élu local.

Les projets de loi que le Gouvernement a l'honneur de vous présenter pour répondre à cette exigence, à cette préoccupation, sont très largement fondés sur les propositions élaborées par des élus de toutes sensibilités et de tous niveaux de responsabilité au sein du groupe de travail présidé par votre collègue de l'époque, M. Marcel Debarge.

Je tiens, bien sûr, à rendre hommage, en cet instant, à tous ceux qui ont réfléchi sur ce dossier extrêmement important. Les propositions sont non seulement reprises dans les grandes lignes, mais souvent dans le détail, dans les projets qui vous sont soumis.

Le choix de l'intitulé du premier de ces deux projets - « projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux » - n'est pas indifférent. Il ne s'agit pas, en effet, aux yeux du Gouvernement - je suis convaincu que la Haute Assemblée sera d'accord - de professionnaliser et encore moins de « fonctionnariser » les élus locaux ; il ne s'agit pas de donner un statut à des professionnels de la politique. Il s'agit, en revanche, d'améliorer les garanties nécessaires à l'exercice de ces mandats et de créer les conditions d'un bon fonctionnement de la démocratie locale. C'est donc à dessein que le terme même de « statut » n'a pas été retenu.

Ce projet de loi a deux objectifs complémentaires : ouvrir le plus largement possible à nos concitoyens l'accès aux mandats locaux et faciliter l'exercice de ces responsabilités ; établir la transparence et l'équité dans les modalités d'indemnisation des fonctions électives locales.

Le premier objectif consiste donc à ouvrir largement l'accès aux mandats locaux.

Pour encourager l'accès aux fonctions électives des catégories socio-professionnelles qui sont actuellement sous-représentées, le projet de loi prévoit quatre types de mesures.

Le premier type de mesures tend à donner aux élus locaux le temps nécessaire à l'exercice du mandat.

A cette fin, deux dispositions essentielles sont proposées : un renforcement du régime des autorisations d'absence, d'une part, la création d'un crédit d'heures, d'autre part.

Aujourd'hui, les salariés membres d'une assemblée locale ne bénéficient d'autorisations d'absence que pour les seules réunions des séances plénières et des commissions. Il est proposé d'étendre ces autorisations d'absence aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où les élus ont été désignés pour représenter leur collectivité. Les pertes de revenus subies par les élus qui n'ont pas d'indemnités de fonction pourront également être compensées, dans certaines limites, par la collectivité ou par l'organisme concerné.

Afin de permettre aux élus qui assument les responsabilités les plus assujettissantes de disposer du temps nécessaire à l'administration de la collectivité qu'ils représentent et à la préparation des réunions des instances au sein desquelles ils siègent, un crédit d'heures - c'est une novation - est instauré. Il a la particularité d'être forfaitaire, trimestriel, propor-

tionnel à la durée hebdomadaire du travail et variable en fonction de l'importance du mandat. C'est là le deuxième type de mesures.

Pour ceux dont les responsabilités peuvent constituer une charge à plein temps, il est également prévu la possibilité d'interrompre leur activité professionnelle pour se consacrer pleinement à l'exercice de leur mandat. Cette faculté est assortie d'une garantie de réinsertion professionnelle en cas d'interruption de mandat.

L'affiliation au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité est prévue pour les élus qui utilisent cette faculté.

J'en viens au troisième type de mesures : cette meilleure disponibilité en temps s'accompagne d'un renforcement des garanties dans l'activité professionnelle.

A cet égard, il faut rappeler qu'un salarié qui est licencié pour des motifs liés à l'exercice de son mandat d'élu local n'a pas droit, en l'état actuel de la législation, à réintégration automatique. Il peut seulement saisir la juridiction compétente, afin de réclamer des dommages et intérêts pour rupture abusive du contrat de travail.

Les protections contre les sanctions disciplinaires, le licenciement ou le déclassement professionnel sont donc renforcées.

Enfin, le quatrième type de mesures concerne la formation des élus.

Face à la complexité et à la technicité croissantes des connaissances et à la diversité des compétences juridiques ou financières que requiert l'exercice des mandats électifs locaux, l'accès à la formation est, en effet, devenu une nécessité. Peu de pays en Europe ont aujourd'hui reconnu cette exigence.

Le texte qui vous est soumis représente donc un progrès important en consacrant le droit des élus locaux à la formation et en définissant les modalités de prise en charge des dépenses correspondantes.

Ce droit se concrétise, pour chaque élu salarié, par la possibilité de bénéficier pour toute la durée de son mandat de six jours consacrés exclusivement à la formation. Bien sûr, cette disposition sera renouvelable en cas de réélection.

Les frais pédagogiques, les frais de déplacement et de séjour sont, aux termes du projet de loi, pris en charge par la collectivité d'appartenance.

Comme précédemment, certains salariés peuvent supporter, du fait de l'exercice de ce droit à la formation, des pertes de revenus qui leur seront compensées par la collectivité dans la limite d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance.

L'ensemble de ces frais constituera une dépense obligatoire pour la commune dans le cadre d'une enveloppe globale fixée à 20 p. 100 du montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction.

Un Conseil national de la formation des élus locaux fixera les orientations de cette formation et donnera un avis sur les agréments délivrés aux organismes habilités à la dispenser. Dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales, ce conseil sera composé pour moitié au moins de représentants d'élus locaux. Des personnalités qualifiées, notamment des universitaires, siègeront également en son sein.

Le texte apporte, enfin, une précision importante concernant les voyages d'études qui sont parfois organisés par certaines collectivités. Il est clairement précisé que ces voyages ne peuvent entrer dans le cadre des dispositions relatives à la formation, notamment celles qui concernent la prise en charge financière des déplacements et des remboursements des pertes de revenus subies par les élus salariés.

Les voyages d'études doivent avoir un lien direct avec l'intérêt local.

Afin que les objectifs et les moyens alloués à ces voyages apparaissent clairement, le texte impose qu'une délibération des assemblées concernées décide de ces voyages et en prévoit l'objet ainsi que le coût prévisionnel. Ce dispositif permettra de mettre fin à certaines critiques, qui n'étaient d'ailleurs pas toutes fondées, loin de là.

Cette démocratisation passe, en outre, par l'amélioration des droits à pension de retraite. Il s'agit d'un point important qui, j'en suis certain, retiendra longuement votre attention.

Actuellement, seuls les maires et les adjoints bénéficient, dans le cadre de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques, l'I.R.C.A.N.T.E.C., d'un régime légal de retraite.

S'agissant d'un régime complémentaire, il comporte, de ce fait, des taux de cotisation peu élevés. Les droits à pension acquis sur cette base sont donc modestes. Ainsi, après six ans de mandat, le maire d'une commune de moins de cinq cents habitants ne perçoit-il qu'environ 700 francs... par an, soit moins de 60 francs par mois ! Que dire de son adjoint qui « bénéficie » - si j'ose dire ! - d'une retraite de 30 francs par mois ? Au bout de dix-huit ans, la durée des efforts n'est pas plus récompensée, puisque ce maire se verra allouer 200 francs par mois de retraite. C'est absolument inadmissible !

Le dispositif présenté par le Gouvernement doit conduire à une amélioration très importante des retraites susceptibles d'être perçues, à l'avenir, par les élus locaux pour le temps qu'ils auront consacré à l'exercice de leur mandat. C'est, toutefois, l'un des points essentiels où les choix arrêtés par le Gouvernement s'écartent sensiblement des conclusions du groupe de travail sur le statut de l'élu présidé par M. Debarge.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Hélas !

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. Ces conclusions tendaient, en effet, à la création d'une caisse autonome de retraite des élus locaux. Je crois savoir que cette proposition va de nouveau être présentée (MM. les rapporteurs opinent) et, d'ailleurs, je vois MM. les rapporteurs qui acquiescent.

La possibilité d'existence d'un organisme unique de gestion n'est pas écartée si les élus eux-mêmes, dans la diversité de leurs composantes, prennent l'initiative de constituer, conformément aux règles du code de la mutualité, une caisse autonome mutualiste pour l'ensemble des élus locaux. Il leur appartient d'en décider. Le Gouvernement a proposé de les aider dans cette démarche, s'ils le souhaitent.

Il n'est pas apparu souhaitable, toutefois, au Gouvernement de créer un régime particulier supplémentaire qui irait à l'encontre des nécessaires efforts engagés dans l'harmonisation des régimes d'assurance vieillesse.

Trois niveaux complémentaires sont prévus.

Tout d'abord, les élus qui ont la faculté d'interrompre leur activité professionnelle pour se consacrer exclusivement à l'exercice de leur mandat et qui, de ce fait, ne relèveraient plus d'un régime de base obligatoire seront affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale, de sorte qu'il n'en résultera pour eux aucune perte de droits à pension.

Ensuite, les élus qui perçoivent une indemnité de fonction et qui n'ont pas la possibilité d'interrompre leur activité professionnelle continueront à ce titre de relever d'un régime de base.

Le temps consacré à l'exercice de leur mandat pourrait, toutefois, par une minoration de l'assiette de leur cotisation, entraîner des pertes éventuelles de droits à pension. C'est pourquoi la possibilité leur sera ouverte de compléter la retraite tirée de leur activité professionnelle par la constitution d'une retraite par rente, au titre de leur activité élective.

La cotisation, dont le taux sera fixé par décret en Conseil d'Etat, incombera pour une moitié à l'élu et pour l'autre moitié à la collectivité. C'est là un aspect important du dispositif qui vous est proposé.

Enfin, les élus qui perçoivent une indemnité de fonction bénéficieront d'une affiliation au régime complémentaire de l'I.R.C.A.N.T.E.C.

Telles sont les propositions qui peuvent se rattacher à la démocratisation des mandats locaux.

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, je sais que des amendements ont été déposés, en particulier en ce qui concerne la retraite, tant par vos rapporteurs que par des membres des groupes qui composent la Haute Assemblée. Bien entendu, nous les examinerons avec le maximum d'attention.

Comme je l'ai dit à la suite du rappel au règlement de M. Lucotte, le Gouvernement est ouvert à la discussion. J'espère qu'elle permettra d'aboutir à des solutions heureuses.

M. Emmanuel Hamel. Espérons-le !

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. Le bon fonctionnement de la démocratie locale impose non seulement que soient établies les règles propres à doter les élus locaux des moyens d'exercer leurs mandats, mais aussi - c'est le second objectif de ce projet de loi - que ce texte s'inscrive dans le cadre des mesures visant à assurer la transparence financière de la vie politique.

Ce n'est donc pas seulement un projet qui concerne les élus locaux. C'est également et surtout un projet dont la philosophie intéresse le fonctionnement de nos institutions et la transparence de la vie politique.

C'est une des raisons - peut-être la seule, me direz-vous - qui explique son examen d'abord par l'Assemblée nationale.

La fixation par la voie législative des barèmes d'indemnités de fonction constitue, à cet égard, à la fois une garantie et une exigence.

Aujourd'hui, le barème du montant maximum des indemnités de fonction que les assemblées délibérantes sont autorisées à voter pour les maires et les adjoints est fixé par voie réglementaire.

En revanche, le régime qui s'applique aux conseillers généraux et, par extension, aux conseillers régionaux, repose sur des règles très anciennes - au début de mon propos, j'ai rappelé que le dispositif avait été mis en place en 1912 - sur des indemnités journalières, c'est-à-dire sur des vacations dont l'assemblée délibérante fixe librement le montant unitaire pour chaque présence à une réunion des séances plénières ou des commissions.

Il existe une forte hétérogénéité - c'est le moins qu'on puisse dire ! - entre les différents départements et les différentes régions par rapport à la situation clairement réglementée des maires et des adjoints.

Sur la base des derniers éléments publiés à partir des comptes administratifs pour 1987, ces écarts sont de un à huit pour les indemnités moyennes par département des conseillers généraux et de un à neuf pour les indemnités moyennes par région des conseillers régionaux. C'est ainsi qu'en 1987 les conseillers généraux percevaient en moyenne de 31 786 francs à 257 723 francs par an et les conseillers régionaux de 30 504 francs à 272 550 francs par an.

Il s'agit là de moyennes et il est vraisemblable que les écarts individuels sont encore plus marqués. En outre, de 1983 à 1987, les taux de progression très élevés et, depuis lors, on peut observer la poursuite de cette tendance à la progression.

Il est absolument nécessaire d'améliorer les situations les moins favorables, c'est-à-dire celles du grand nombre des élus des petites communes ; mais il faut aussi limiter les excès ou les dépassements.

A cet effet, le projet de loi comporte un ensemble de dispositions permettant une refonte globale du système actuel des indemnités.

Cinq points principaux méritent d'être soulignés à ce sujet.

Premièrement, l'ensemble des indemnités de fonction sera fixé par un barème législatif, compte tenu d'une référence commune calculée par rapport à l'indice terminal de la grille indiciaire de la fonction publique.

Ce barème sera fondé - c'est le critère traditionnellement admis pour les maires et les adjoints - sur l'importance de la population de chaque catégorie de collectivités. Ses modalités de calcul constitueront une garantie d'évolution.

Deuxièmement, au barème de seize strates démographiques existant actuellement pour les maires et les adjoints sera substitué, suivant ces principes, un barème simplifié de dix strates, conformément aux propositions du groupe de travail sur le statut de l'élu.

Ce regroupement autorisera une revalorisation des indemnités, principalement au bénéfice des plus petites communes.

En effet, il est juste et nécessaire que les élus soient correctement indemnisés pour le temps qu'ils prélèvent sur leurs activités professionnelles afin de se consacrer à l'exercice de leur mandat. La plupart des élus des petites communes ne perçoivent pourtant pas aujourd'hui une indemnité en rapport avec la charge imposée par le mandat de maire ou d'adjoint ; les sénateurs le savent encore mieux que d'autres. Cette indemnité s'élève, en effet, à 1 506 francs par mois - s'il la perçoit - pour le maire d'une commune de moins de 500 habitants et à 1 883 francs par mois pour le maire d'une commune de 500 à 999 habitants.

La progression des indemnités brutes mensuelles des maires sera de 11 p. 100 à 116 p. 100 selon les strates ; l'augmentation des indemnités des adjoints ira de 5,6 p. 100 à 73 p. 100.

Alors que certains de nos concitoyens sont confrontés à des difficultés de tous ordres, il faut éviter que l'exercice et le cumul des mandats électifs ne procurent à ceux qui en ont la charge des revenus sans rapport avec le temps qu'ils y consacrent.

C'est la raison pour laquelle les revalorisations qui sont opérées concernent principalement les élus des petites communes, les augmentations étant limitées pour les autres.

Un troisième point mérite d'être souligné. Un barème d'indemnité de fonction, suivant cinq strates pour les conseillers généraux et quatre strates pour les conseillers régionaux, remplacera le dispositif des indemnités journalières.

Par ailleurs, le cumul des indemnités qui sont perçues au titre des différents mandats locaux, y compris les indemnités ou rémunérations qui peuvent être versées aux élus représentant leur collectivité au sein des établissements publics locaux et des sociétés d'économie mixte locales, sera limité.

Le projet du Gouvernement est complété, sur ce point, par un projet de loi organique modifiant l'ordonnance du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

A la suite, non pas d'une initiative du Gouvernement - en effet, le projet de loi ne le prévoyait pas - mais d'un amendement du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, ce texte instaure un dispositif de limitation du cumul des indemnités perçues pour l'ensemble des mandats électoraux à une fois et demie l'indemnité parlementaire.

Cette limitation, qui englobe l'indemnité parlementaire elle-même, participe de l'objectif de transparence de la vie locale précédemment évoqué. Elle entraîne un écrêtement lorsque le cumul dépasse la somme de une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire.

Un débat sur ce thème - les membres de la Haute Assemblée le savent - avait déjà eu lieu à l'Assemblée nationale à l'occasion de la discussion d'une loi de finances, sur l'initiative du responsable d'un groupe parlementaire, M. Méhaignerie.

Enfin - il s'agit là du cinquième point qui mérite d'être souligné - ces indemnités seront fiscalisées.

Comme je l'ai dit devant l'Assemblée nationale, je crois que l'alignement de la situation fiscale de tous les élus locaux et parlementaires sur le droit commun de l'imposition des revenus est de nature à atténuer l'incompréhension que peut nourrir l'opinion publique à l'égard de la classe politique.

Voilà pourquoi le Gouvernement a suivi les conclusions du rapport Debarge, qui propose que les ressources tirées de l'exercice d'un mandat local soient fiscalisées. Les indemnités des élus locaux seront donc désormais soumises au droit commun du code général des impôts.

Une allocation pour frais d'emploi tenant compte des charges financières résultant de l'exercice d'un mandat local est également prévue.

La partie des indemnités dépassant cette allocation sera soumise à l'impôt sur le revenu, suivant les modalités applicables aux traitements et salaires.

Ce dispositif, qui ne déroge pas au droit fiscal, sera fixé par décret en Conseil d'Etat pour ce qui est du montant de l'allocation. Ce dernier sera exprimé en points d'indice de la fonction publique, variables en fonction notamment de la taille de la collectivité.

Le Gouvernement proposera dans ce décret de retenir un barème réglementaire permettant de limiter les effets de la fiscalisation pour les maires et les adjoints des petites communes. Tel sera le cas des élus des communes de moins de 1 000 habitants, qui seront de fait exonérés de l'impôt.

Les maires et les adjoints des autres communes ainsi que les conseillers généraux et régionaux devraient se voir appliquer une fiscalisation de leur indemnité d'autant plus dégressive que leur mandat s'exercera dans une collectivité de plus petite taille.

En adoptant un amendement du groupe socialiste, l'Assemblée nationale a décidé que l'indemnité parlementaire devait être elle-même désormais soumise aux règles du droit commun du code général des impôts, les conditions d'entrée en vigueur étant précisées par la loi de finances pour 1993.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales dispositions du projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Ces dispositions sont regroupées dans quatre volets complémentaires : les garanties dans l'exercice du mandat et dans l'activité professionnelle ; le droit des élus à la formation ; le régime des indemnités de fonction ; enfin, la retraite des élus locaux.

Le Gouvernement attache une très grande importance aux objectifs de démocratisation de l'accès aux mandats locaux et de transparence des modalités d'indemnisation de ces fonctions que ce projet de loi entend promouvoir.

Le coût - je n'en ai pas encore parlé - de ce projet de la loi a, par conséquent, été très soigneusement ajusté.

Sensible, néanmoins, aux préoccupations exprimées au sujet des difficultés qui pourraient résulter de l'application des dispositions nouvelles pour les plus petites communes rurales - j'ai évoqué le cas du maire qui perçoit 1 500 francs d'indemnités par mois, quand il les perçoit - le Gouvernement a institué, par amendement, une dotation particulière tendant à assurer à celles d'entre elles qui ne disposent pas des ressources nécessaires les moyens adaptés à la mise en œuvre de ces dispositions afin de contribuer à la démocratisation de la vie locale.

Ce projet de loi et le projet de loi organique qui lui est lié répondent à une attente importante : deux rapports ont été réalisés dans cette perspective ; près d'une douzaine de propositions de loi ont été présentées avant qu'ils ne voient le jour.

Leur adoption par le conseil des ministres a été accueillie avec une grande satisfaction par les élus locaux, notamment par ceux des plus petites communes, dont chacun connaît les servitudes.

Je pense vraiment que ces deux projets peuvent contribuer à la modernisation de la vie politique de notre pays. J'en suis d'ailleurs tellement persuadé que, lorsque j'ai été nommé ministre délégué, ma première requête auprès du Premier ministre de l'époque a été de lui demander de me donner tous les moyens me permettant d'annoncer au congrès de l'association des maires de France, non pas la préparation d'un projet sur l'exercice des mandats locaux, comme c'était le lot de mes prédécesseurs depuis de très nombreuses années, mais l'adoption par le conseil des ministres d'un tel texte. C'est ce qui a été fait.

M. René Régnault. C'est très bien !

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. La discussion devant l'Assemblée nationale a été constructive.

Vous avez constaté les résultats du vote : seuls dix députés ont exprimé un vote négatif sur le projet de loi ordinaire. Et je peux dire, sans trahir aucun secret, que les auteurs de ces dix votes négatifs avaient donné leur consigne avant que s'engage le débat. Le fait que le Gouvernement dépose un amendement concernant la dotation, notamment, aurait certainement eu pour conséquence d'engendrer encore moins d'oppositions.

Quant à la loi organique, elle a été adoptée sans aucune voix négative.

Que chaque citoyen se sente davantage concerné par les affaires de la cité, qu'il puisse librement et également accéder aux responsabilités d'élu local, telle est la volonté politique qui anime les projets du Gouvernement.

La participation la plus large des citoyens, c'est la garantie d'une démocratie vivante. Encore faut-il que tous les élus puissent exercer réellement leur mandat.

Faire mieux vivre la démocratie locale, c'est l'ambition principale qui est poursuivie par ce projet de loi. C'est une ambition, j'en suis convaincu, qui est commune à la Haute Assemblée et au Gouvernement. C'est un texte, j'en suis convaincu, auquel nous pouvons - vous pouvez - encore apporter des améliorations, et c'est pourquoi j'aborde ces débats avec beaucoup de confiance.

C'est un texte qui traite d'un sujet extrêmement sérieux, qui intéresse tous les élus, qui intéresse la démocratie, et qui est, je le dis et je le répète, de nature à répondre à certaines critiques, souvent très excessives, qui s'adressent aux élus en ce qui concerne l'exercice de leur mandat.

Il vise aussi à plus de transparence et, c'est important, plus de garanties pour les élus ; je songe en particulier aux problèmes de l'indemnisation et des retraites des maires - c'est à eux que je penserai en dernier lieu du haut de cette tribune - des petites communes, qui sont traités, depuis de nombreuses années, d'une façon qui n'est pas admissible. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, alors que nous nous apprêtons à célébrer le dixième anniversaire de la décentralisation, dont, désormais, personne ne conteste plus le bien-fondé, le texte qui vous est présenté permet de tourner une nouvelle page de l'histoire de nos institutions locales.

M. Philippe Marchand le rappelait à l'instant, la discussion du projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux prouve, contrairement à certaines assertions, que la décentralisation n'est pas « au milieu du gué ». Mais il s'agit de la prolonger, il s'agit de poursuivre ce grand mouvement, comme nous le faisons par ailleurs avec la discussion du projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République.

Comme l'a précisé Mme le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale, le Gouvernement se fixe pour objectif de prolonger cette profonde transformation voulue par le Président de la République et engagée en 1981, en offrant aux élus locaux les moyens de mieux exercer le mandat qu'ils ont reçu des Français.

Poursuite naturelle du mouvement de décentralisation, le projet de loi que nous présentons devant vous se situe également dans la perspective européenne, à l'établissement de laquelle le Gouvernement travaille.

Ce texte s'inscrit, en effet, tout à fait dans le cadre de la résolution 142 des 18 et 20 octobre 1983 du Conseil de l'Europe relative au statut et aux conditions de travail des élus locaux.

Cette résolution formule trois recommandations : préciser le contenu et les règles d'exercice des mandats locaux, prévoir une indemnisation des fonctions d'élu qui ne peuvent être exercées de façon purement bénévole, tenir compte de la diversité des fonctions des élus et des principes de l'autonomie locale.

Au-delà des conséquences juridiques qu'en ont tiré chacun des Etats membres, le Conseil de l'Europe a voulu montrer l'intérêt qu'il porte au rôle des élus locaux.

Le projet de loi anticipe également sur la mise en œuvre des propositions que présente un nouveau projet de rapport et d'avis du comité directeur des autorités locales du Conseil de l'Europe en date du 5 juillet dernier et qui concerne les principes fondamentaux du statut de l'élu local.

Pouvions-nous espérer un plus beau débat que celui qui porte sur un texte nous permettant d'aborder à la fois une nouvelle étape de la décentralisation et la perspective européenne ?

Je suis en effet persuadé que les collectivités locales françaises ont un rôle essentiel à jouer dans la construction de l'Europe.

Pour cela, il faut que les élus locaux disposent des moyens de mieux assumer leurs responsabilités. Il me semble, devant l'ampleur de la tâche que va ouvrir la mise en œuvre de la nouvelle phase européenne, qu'il est urgent que les élus soient en mesure d'exercer dans des conditions plus efficaces leurs responsabilités.

Je ne peux donc que me féliciter, après une si longue attente, qu'un tel projet de loi soit aujourd'hui débattu devant la Haute Assemblée.

Je souhaite, afin que ce texte vous soit présenté de la manière la plus complète possible, ajouter quelques précisions en complément de ce qui vous a été indiqué à l'instant par M. le ministre de l'intérieur.

L'ouverture de l'accès aux mandats locaux trouve d'abord sa traduction dans le titre premier de ce texte, qui porte sur l'amélioration des garanties accordées aux élus locaux. L'extension du régime de l'article L. 121-24 du code des communes relatif aux autorisations d'absence aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où les élus ont été désignés pour représenter leur collectivité est un élément important de ce dispositif.

Il s'agit essentiellement des réunions des instances des structures de coopération intercommunale, qui vont naturellement avoir vocation à se multiplier, surtout si le projet de loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République est adopté cette semaine, ce que nous espérons. Il s'agit aussi des sociétés d'économie mixte locales. Pour les conseillers municipaux qui ne perçoivent pas d'indemnité de fonction, ces autorisations d'absence doivent être accompagnées d'une compensation financière par la collectivité ou l'organisme concerné.

Cette compensation financière supportée par la collectivité d'appartenance ou par l'organisme auprès duquel les conseillers concernés la représentent est assurée dans la double limite de vingt-quatre heures par élu et par an et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance, le Smic.

Le crédit d'heures doit, quant à lui, permettre aux élus de disposer du temps nécessaire pour administrer leur collectivité. Ce crédit d'heures pourra être utilisé de multiples façons, en fonction des spécificités de chaque collectivité.

Il est ainsi, pour un trimestre, équivalent à trois fois la durée hebdomadaire du travail pour les maires des villes dont la population atteint au moins 10 000 habitants et pour les adjoints des communes de 30 000 habitants au moins, de même que pour les présidents et les vice-présidents de conseils généraux et régionaux.

Ce crédit d'heures décroît jusqu'à une fois et demie la durée hebdomadaire pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et jusqu'à 60 p. 100 de cette même durée pour les adjoints des villes de moins de 10 000 habitants.

Le renforcement des garanties dans l'activité professionnelle s'articule autour de plusieurs modalités, dont la faculté pour certains élus d'interrompre leur activité professionnelle.

Le texte instaure ce droit pour les maires des communes de 10 000 habitants au moins, pour les adjoints au maire des communes de 30 000 habitants au moins et les présidents de conseil général ou régional. Un amendement du Gouvernement a également étendu ce droit aux vice-présidents de conseils généraux et de conseils régionaux ayant délégation de fonctions exécutives.

Le second titre de ce texte est relatif à la mise en œuvre d'un droit à la formation.

Ce dernier se traduit, notamment, comme vous l'a dit M. Philippe Marchand, par la possibilité pour les élus d'utiliser six jours par mandat pour se former.

Cette disposition a pu être critiquée. J'ai entendu dire, ici ou là, que six jours par mandat, c'était trop peu. Soyons réalistes, mesdames, messieurs les sénateurs : il y a 550 000 élus locaux dans notre pays ! Une semaine par mandat et par élu local, cela représente assurément un progrès puisque, aujourd'hui, la législation est inexistante sur ce point. Le réalisme nous impose, naturellement, de prévoir des modalités qui soient compatibles avec les finances de nos communes.

Chacun reconnaît dans nos collectivités que, face à la complexité et à la technicité croissantes ainsi qu'à la diversité des compétences juridiques et financières que requiert l'exercice des mandats électifs locaux, l'accès à la formation est devenu une nécessité.

J'évoquais au début de mon intervention le rôle joué par le Conseil de l'Europe pour la modernisation des conditions d'exercice des mandats locaux. Il me faut cependant souligner que peu de pays d'Europe ont aujourd'hui admis cette exigence pour leurs élus. Ainsi, en dehors de quelques Etats, la mise en place d'instruments institutionnels et financiers adaptés à cette exigence de formation n'est pas faite.

La possibilité qu'ouvre le présent texte est à l'évidence, en la matière, une innovation significative.

Le projet de loi vise, dans son titre III, à assurer la transparence des modalités d'indemnisation.

Je ne comparerai pas, strate par strate, l'évolution du barème, et cela d'autant moins que, pour les communes, nous passons de seize à dix catégories démographiques. Je soulignerai simplement son aspect positif pour les petites communes.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous savez à quel point le travail des maires de petites et moyennes communes est lourd et exigeant et à quel point les indemnités actuelles ne correspondent pas aux tâches qu'ils assument.

Le barème indemnitaire applicable aux conseils généraux et régionaux permet, quant à lui, de définir cinq strates pour les premiers et quatre strates pour les seconds. Il remplace un dispositif ancien qui n'était pas à l'abri de critiques et qu'il convenait de moderniser.

Les indemnités varieront de 7 800 francs à 13 650 francs par mois. Une majoration de 10 p. 100 sera prévue pour les membres des bureaux.

Une indemnité spécifique de l'ordre de 26 000 francs par mois sera fixée pour les présidents des assemblées départementales et régionales.

Un amendement du Gouvernement a, en outre, introduit une majoration de 40 p. 100 de l'indemnité prévue pour un conseiller au bénéfice des vice-présidents ayant délégation de fonctions exécutives, suivant les principes de l'indemnisation des adjoints au maire.

Ce souci de transparence s'accompagne d'un dispositif de limitation du cumul des indemnités et de fiscalisation, dont M. Philippe Marchand vous a précisés les termes.

Le titre IV du projet de loi aborde, quant à lui, les modalités d'amélioration des droits à pension de retraite.

Le bénéfice d'une retraite au titre de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques, l'I.R.C.A.N.T.E.C., est aujourd'hui réservé aux seuls maires et adjoints au maire ainsi qu'aux présidents et vice-présidents de communauté urbaine.

Aussi, pour aller dans le sens d'une amélioration significative des retraites, trois mesures complémentaires sont envisagées.

La première consiste à prévoir, pour les élus qui bénéficient d'une indemnité de fonction, une affiliation à l'I.R.C.A.N.T.E.C.

La deuxième comporte une affiliation à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale des élus ayant suspendu leur activité professionnelle pour mieux se consacrer à l'exercice de leur mandat.

La troisième permet la constitution d'une retraite par rente. Un tel dispositif, spécifique et original, correspond bien, je le crois, à la philosophie de ce texte. Cette retraite spécifique sera destinée aux élus autres que ceux qui ont cessé d'exercer leur activité professionnelle.

J'insiste sur le fait que les élus affiliés au mécanisme de retraite par rente, dont la cotisation leur incombera pour moitié, alors que le solde sera à la charge de la collectivité, seront partie prenante dans la gestion du dispositif.

Il me semble qu'existera là, sans pour autant que soit créé un régime particulier supplémentaire - dont M. le ministre de l'intérieur faisait remarquer qu'il irait à l'encontre des nécessaires efforts d'harmonisation des régimes d'assurance vieillesse engagés - le moyen de mettre en œuvre un dispositif autonome original.

Enfin, le dernier titre de ce texte, le titre V, permet notamment l'application des dispositions que je viens d'évoquer aux élus de Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi qu'à ceux de l'assemblée et du conseil exécutif de Corse.

Voilà, mesdames, messieurs les sénateurs, un certain nombre de précisions techniques, en complément de celles qui vous ont été données par M. Philippe Marchand.

Je ne voudrais pas conclure cette intervention sans évoquer le travail qui a été accompli pour aboutir à ce projet de loi. Je salue ainsi le travail du Gouvernement tout d'abord, et de M. Philippe Marchand en particulier, dont vous venez d'avoir un aperçu, mais aussi les efforts déployés par le groupe de travail animé par M. Marcel Debarge, efforts qui ont permis, je le crois, de dépasser un certain nombre de clivages politiques et, au-delà, d'aboutir à une définition plus correcte et plus pertinente des règles d'exercice des mandats locaux.

En fait, l'objet de ce texte ne consiste ni à transformer les élus en fonctionnaires ni à professionnaliser leur activité. Cette démarche serait contraire à la Constitution et, surtout, à l'esprit républicain, qui veut que tout citoyen puisse accéder, s'il est élu, au mandat électif.

L'objet de ce texte est justement de faire en sorte que chaque citoyen puisse exercer un mandat dans de bonnes conditions. Or, nous savons, mesdames, messieurs les sénateurs, que, faute de résoudre sérieusement ce problème, nous risquons de nous heurter à des situations néfastes à la représentation harmonieuse des citoyens au sein des assemblées locales.

Certes, il est plus facile à un retraité de se libérer pour participer aux très nombreuses réunions auxquelles les élus municipaux sont amenés à assister. Il reste que les conseils municipaux doivent être à l'image de l'ensemble de la population des communes et que chacun doit pouvoir exercer un mandat électif, quelle que soit sa situation professionnelle, qu'il soit salarié ou travailleur indépendant, fonctionnaire ou membre du personnel d'une entreprise privée.

Il convient donc de mettre en place les moyens permettant à chacun d'exercer dans de bonnes conditions les mandats électifs.

On a dit, ici ou là, que ce n'était pas le bon moment pour traiter de ces sujets, considérant sans doute qu'il était des questions plus urgentes. Je ferai observer qu'on a déjà beaucoup évoqué un texte relatif à ces problèmes, avant que celui-ci soit effectivement déposé.

Souvenez-vous, mesdames, messieurs les sénateurs : l'indemnité parlementaire a jadis donné lieu à de grands débats, tant à l'Assemblée nationale qu'ici même, et je rappelle que ceux qui étaient favorables à cette indemnité étaient précisément ceux dont la faible fortune personnelle ou la situation rendaient difficile l'exercice d'un mandat.

Prendre en compte les conditions concrètes d'exercice des mandats est donc essentiel au regard du bon fonctionnement de la démocratie.

C'est justement pour que la démocratie fonctionne mieux, pour que la décentralisation aille plus loin, pour que les élus puissent mieux accomplir leur tâche que nous vous présentons aujourd'hui ce texte, que je crois très important. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à faire part du sentiment d'indignation, pour ne pas dire de révolte, qui s'est manifesté au sein de la commission des lois lorsque celle-ci a examiné ce texte - j'en prends à témoin mes collègues.

Pour nous, la matière n'était pas neuve. En effet, en 1980, le projet de loi présenté par notre collègue M. Christian Bonnet, à l'époque ministre de l'intérieur, avait été adopté par le Sénat. D'ailleurs, si le Gouvernement d'alors avait employé les mêmes méthodes que celles dont vous usez, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, ce texte aurait également été voté par l'Assemblée nationale ; mais il se trouve que, en l'occurrence, le Sénat a pris trop de temps dans l'examen de ce texte pour que l'Assemblée nationale ait eu le temps d'en connaître.

En tout cas, j'ai tenu à ce que figurent dans mon rapport écrit celles des dispositions de ce projet de loi qui concernaient les élus, ainsi que la liste des nombreuses propositions de loi d'origine sénatoriale présentées dans ce domaine, où le Sénat joue un rôle historique. C'est pourquoi, ainsi que M. Lucotte l'a rappelé tout à l'heure, il est d'usage que le Sénat soit saisi en premier des projets de loi concernant les collectivités territoriales.

D'ailleurs, l'article 24 de la Constitution précise que le Sénat « assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

Les sénateurs sont sans doute particulièrement à même d'apprécier les dispositions proposées à l'égard des élus locaux parce que, tous exerçant ou ayant exercé des mandats locaux, ils en connaissent les servitudes.

Depuis 1982, nous attendions, mes chers collègues, un projet de loi susceptible de répondre aux aspirations des élus locaux, dont les sénateurs ressentent, plus que d'autres, la lassitude. C'est cette année-là, en effet, qu'un tel texte avait été promis par le Gouvernement. Il aura donc fallu dix ans pour qu'il soit effectivement déposé !

Les deux rapports établis par notre ancien collègue M. Marcel Debarge avaient entretenu notre espoir. Plusieurs d'entre nous avaient été associés à ses travaux. Malheureusement, le texte que nous avons découvert ne retient aucune des conclusions les plus constructives des rapports Debarge.

M. François Autain. Vous exagérez !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. On peut même se demander si, aujourd'hui, le Gouvernement ne regrette pas d'avoir demandé ces deux rapports !

L'Assemblée nationale a essayé d'améliorer le projet de loi ; en vain. Tel qu'elle l'a adopté, il est très décevant.

Voilà un instant, vous disiez, monsieur le ministre, que la décision du conseil des ministres avait été accueillie avec satisfaction par les élus locaux.

M. François Autain. C'est vrai !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Oui, c'est vrai. Toutefois, lorsqu'ils découvriront les dispositions qui figurent dans le texte, ils seront, croyez-moi, beaucoup moins enthousiastes.

M. Franz Duboscq. Sûrement !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Lorsqu'ils ont su que le conseil des ministres s'était décidé à accepter un texte sur le « statut de l'élu local », ils ont pensé qu'il correspondait aux discussions qui avaient eu lieu au cours des divers congrès des associations de maires. Mais nous en sommes bien loin !

Nous avons été mis dans l'obligation d'étudier ce texte en huit jours. Dans une matière aussi délicate, j'aurais aimé pouvoir adresser des questionnaires à l'ensemble des maires, des conseillers généraux et des conseillers régionaux. Habituellement, lorsque le Sénat effectue de telles démarches, elles sont fort bien accueillies par les élus : M. Jean Chérioux se souvient sans doute qu'au questionnaire que nous avons adressé, en une autre occasion, aux 36 000 maires de France nous avons reçu 20 000 réponses. Bien sûr, il était impossible de procéder en huit jours à une semblable opération pour le présent projet.

Par ailleurs, ce texte faisant l'objet de la procédure d'urgence et compte tenu des délais qu'impose la session extraordinaire, la commission mixte paritaire se réunira mercredi matin sans que les députés aient eu connaissance des débats du Sénat puisque ceux-ci s'achèveront sans doute dans la nuit de mardi à mercredi.

La loi sur l'administration territoriale de la République, dont les élus, que nous représentons, craignent très sérieusement les effets, est une œuvre essentiellement technocratique, ne correspondant pas, contrairement au statut des élus locaux, à une demande de la base. Autrement dit, elle nous est imposée. Mais elle a bénéficié, elle, d'une discussion normale : deux lectures ont eu lieu dans chaque assemblée avant la réunion de la commission mixte paritaire. En outre, cette discussion s'est étalée sur une longue période.

En revanche, le débat sur le présent texte est pour le moins précipité. Il commence au Sénat un lundi - ce n'est pas le jour le mieux choisi ! - après qu'il se fut déroulé un samedi à l'Assemblée nationale. En outre, nous l'examinons pendant une session extraordinaire et à la veille d'élections cantonales et régionales, ce qui explique l'absence d'un certain nombre de nos collègues, retenus dans leur département.

Le moins que l'on puisse dire est que le Gouvernement fait preuve de désinvolture à l'égard du Parlement ! (*Protestations sur les travées socialistes.*)

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Un texte aussi fondamental, surtout pour le Sénat, ne se discute pas en huit jours, mes chers collègues. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

Peut-être cette attitude s'explique-t-elle par le fait que le Gouvernement n'attache d'importance qu'à l'effet d'annonce et qu'il est indifférent à des dispositions dont il connaît la portée très limitée.

Pourtant, aucun thème ne peut être plus sensible pour le Sénat que celui de l'exercice des mandats locaux.

Cet exercice doit être libre. Il ne peut faire l'objet d'un statut octroyé. Ses modalités ne peuvent être précisées que par la loi ; or trop de dispositions sont, dans ce texte, renvoyées à des décrets en Conseil d'Etat. Nous appartenons non pas au Sénat de l'Empire, mais au Sénat de la République, et nous aurons à cœur, lors de cette discussion, d'en apporter une fois de plus la démonstration.

La décentralisation a été une grande réforme, nous le reconnaissons tous. Certes, elle n'a pas encore atteint son point d'équilibre et des adaptations sont nécessaires. Mais celles-ci ne doivent pas la dénaturer.

L'institution communale reste ce qu'il y a de plus sain dans la République. Les 36 700 communes de France sont la grande chance de notre pays. Je pense, en ce moment même,

aux élus municipaux de mon département, qui font discrètement et efficacement leur devoir. Mais je pense aussi à ceux de toutes les régions si diverses que vous représentez, mes chers collègues.

Quelle joie pour les sénateurs de la métropole, lorsqu'ils sont en mission, de retrouver l'organisation communale qui leur est si familière dans l'Océan Indien, le Pacifique, sur le continent américain, dont vous revenez, monsieur le ministre, dans les Caraïbes et jusqu'aux confins de l'hémisphère nord.

L'Assemblée nationale a rendu hommage en termes émouvants au rôle des élus locaux. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, c'est en connaissance de cause que vous vous y êtes associés puisque vous exercez l'un et l'autre des mandats locaux. Je connais, en particulier, monsieur le ministre, votre profond attachement aux valeurs du terroir.

C'est un long florilège qu'il serait possible de consacrer au désintéressement et au dévouement des hommes et des femmes qui exercent les diverses fonctions d'élus locaux.

Je citerai seulement trois exemples, qui s'écartent des tâches obscures de la vie quotidienne dont le poids pèse lourdement sur eux.

Les élus locaux sont, chaque année, en première ligne sur le front des incendies de forêt dans le Midi.

C'est une poignée d'élus locaux, conduits par notre collègue M. Arzel, qui a demandé justice contre la pollution du littoral breton.

Au moment où nous débattons, les maires des Alpes font un dernier effort pour assurer le succès des jeux Olympiques d'hiver, dont l'organisation les mobilise depuis plusieurs années.

Ouvrir la démocratie locale aux jeunes, aux femmes, à des catégories socio-professionnelles qui y participent trop peu, est un objectif qui suscite une large adhésion. La commission des lois y a souscrit, mais elle est sceptique sur les effets des mesures proposées. Elle craint même qu'elles ne soient dissuasives et plus néfastes qu'utiles pour les élus. (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

Parfaitement ! Si vous étiez à la tête d'une petite entreprise, que diriez-vous aux deux élus municipaux que vous employez et qui vous demandent, au moment où il est nécessaire de livrer une commande, de se rendre à une réunion du conseil municipal ? Si certaines choses sont possibles chez Renault ou chez Peugeot, elles ne le sont pas dans les petites et moyennes entreprises.

MM. Claude Estier, Claude Saunier et François Autain. Que proposez-vous ?

M. Emmanuel Hamel. On va vous le dire !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission des lois a accepté l'économie générale de ce dispositif. En revanche, elle proposera des amendements tendant à éviter des situations conflictuelles.

En fait, ces temps d'absence autorisée sont prévus depuis 1982 et ils ont soulevé des difficultés non pas tant dans les entreprises privées que dans le secteur public. La commission des lois vous proposera de faire en sorte que ces difficultés soient résolues dans la concertation et dans la paix.

M. François Autain. Avec des amendements de suppression ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Ce texte comporte beaucoup de trompe-l'œil. Vous ouvrez le droit à des autorisations d'absence mais, en revanche, vous limitez la compensation à vingt-quatre heures par an, lesquelles sont payées au Smic, c'est-à-dire au tarif des femmes de ménage !

Par cette limitation, vous restreignez l'exercice même du droit que vous avez voulu établir.

M. Franz Duboscq. Très bien !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission des lois croit, elle, davantage aux crédits d'heures pour les maires et les adjoints. Ils désorganiseront certainement moins les entreprises, car ils pourront être programmés en fonction des convenances de chacun.

La formation des élus est une nécessité : on le dit dans tous les congrès. Cette nécessité reconnue par tous exige un cadre et des moyens. Or les six heures prévues pour chaque mandat paraissent insuffisantes.

Dans ce domaine, il fallait laisser la liberté aux communes. Quel besoin l'Etat a-t-il de fixer le nombre annuel d'heures de formation ? S'il plaît à un conseil municipal de voter des crédits pour qu'il y en ait davantage, c'est tout de même son droit !

Nous retrouvons, au sujet des autorisations d'absence et de la formation, l'esprit de tutelle que la décentralisation aurait dû faire disparaître.

En ce qui concerne les indemnités, je tiens à souligner que les maires n'ont pas demandé d'augmentation : une telle démarche ne correspond pas à l'idée qu'ils se font de la dignité de leurs fonctions - les maires de mon département, avec qui je me suis entretenu de cette question samedi dernier, me l'ont clairement affirmé. L'initiative qui figure dans le projet de loi est liée au souci de moralisation qui inspire la fiscalisation des indemnités. Les maires, et surtout les maires des petites communes, dont M. le ministre et M. le secrétaire d'Etat ont rappelé les mérites, sont l'exemple vivant du civisme tel qu'on ne l'apprend que trop rarement dans les écoles. La corruption ne les a jamais effleurés. Ils ont besoin de considération plus que de moralisation. Le Sénat est bien placé pour évoquer ce problème puisque, à trois reprises, il a refusé de voter l'amnistie qui a tant ému l'opinion publique.

L'indemnité ne compense que partiellement les frais et les pertes de revenu des élus. Elle n'est pas un salaire : 23 000 maires et adjoints, d'après les chiffres qui m'ont été fournis, ont même renoncé à la percevoir.

La commission des lois propose que l'Etat prenne en charge par une dotation particulière la moitié de l'indemnité des maires des communes de moins de 2 000 habitants ; ce ne serait que justice. Les maires exercent une grande part de leurs fonctions pour le compte de l'Etat. N'oublions pas que celui-ci n'hésite pas à opérer un prélèvement significatif sur les impôts locaux au motif qu'il assure leur recouvrement et la détermination de leur assiette. Chacun son travail : les bons comptes font les bons amis.

Le Gouvernement a souhaité que les indemnités des conseillers généraux et régionaux varient selon l'importance de la population des départements et des régions. Ce critère démographique a peu de sens puisque le nombre des élus varie selon la population.

La commission des lois a retenu seulement deux strates. A son avis, les conseillers généraux et les conseillers régionaux devraient être indemnisés de la même manière. Pour les présidents des assemblées départementales et régionales, ainsi que les maires des grandes villes, elle a prévu une indemnité qui correspond, à quelques points près, à l'indemnité parlementaire. Cela semble justifié par l'importance des responsabilités qu'assument ces élus et qui exigent d'eux une très grande disponibilité.

La fiscalisation est annoncée dans le projet de loi par préterition. Nulle part, si ce n'est dans l'exposé des motifs, il n'est en effet indiqué qu'il y aura fiscalisation des indemnités. Or l'exposé des motifs n'a aucune force contraignante. On ne découvre cette fiscalisation qu'à l'occasion des frais de fonction. Quelle singulière démarche ! Pourquoi ne pas dire dans le texte : « on fiscalise les indemnités ».

La commission des lois accepte cette fiscalisation tout en s'en étonnant car la notion d'indemnité était jusqu'à maintenant inconciliable avec celle de fiscalisation.

Le seul gagnant de cette réforme sera l'Etat ! Ainsi que je l'ai indiqué, pour les absences, c'est la commune qui doit payer ; pour la formation, c'est également elle qui doit payer ; en revanche, par la fiscalisation, c'est l'Etat qui encaissera.

Il appartient au Parlement, et non au Gouvernement, de fixer le régime de l'impôt et la part relative des frais de fonction. La commission des lois a considéré que ces derniers couvriraient entièrement l'indemnité pour les maires et les adjoints des communes de moins de 2 000 habitants. Pour les communes plus peuplées, elle a établi un barème dégressif.

Toutes les consultations opérées par les organisations représentatives d'élus font ressortir que la question à laquelle ceux-ci attachent le plus d'importance est celle de leur retraite. Ils sacrifient allègrement le présent aux nécessités de leurs fonctions, ce qui diminue leur possibilité de se constituer une retraite. Or celle-ci leur est due ; elle ne représente pas une faveur. L'Etat devrait avoir honte de la modicité de celle qui est actuellement servie. Vous avez bien voulu, monsieur le ministre de l'intérieur, citer des chiffres qui sont éloquentes à ce sujet.

Je reconnais que la responsabilité de cette situation n'incombe pas à ce seul gouvernement. Une réforme aurait dû intervenir dans ce domaine depuis longtemps.

M. François Autain. Très bien !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Le Gouvernement propose comme seule innovation la création d'une retraite par capitalisation. Vous disiez tout à l'heure, monsieur le ministre, qu'il y avait au moins un domaine sur lequel nous allions pouvoir nous entendre : celui de la retraite, et vous faisiez référence à cette initiative relative à la retraite par capitalisation.

Mais cette retraite commencerait à porter des fruits dans vingt-cinq ans - des tableaux ont été établis qui le prouvent - car il faudra attendre de recueillir les bénéfices de l'épargne investie.

Or nous sommes l'objet de revendications de la part des élus locaux, qui exigent des satisfactions immédiates.

M. Josselin de Rohan. Tout à fait !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Ils ne vont pas attendre vingt-cinq ans, car, dans vingt-cinq ans la plupart d'entre eux ne seront plus là ! Il est donc incroyable qu'une telle idée ait pu germer dans l'esprit des auteurs du texte. Aussi la commission des lois du Sénat est-elle absolument hostile à une telle formule.

Elle serait, en revanche, très favorable à ce que les cotisations prévues pour la constitution de cette retraite par rente s'ajoutent aux cotisations actuelles pour alimenter une caisse autonome des collectivités locales dont elle demande la création, dans la droite ligne du rapport de notre ancien collègue M. Debarge.

Cette création suppose que les élus locaux ne soient plus affiliés à l'I.R.C.A.N.T.E.C. En effet, cet organisme, dont la gestion administrative est fort correcte - je ne formulerai pas le moindre reproche envers ceux qui ont la charge de l'administration de cette caisse - n'est manifestement pas fait pour les maires : il ne correspond pas à leurs inérêts.

Les maires et leurs adjoints, les conseillers généraux ou régionaux n'ont pas à atténuer le déficit d'un organisme dont l'équilibre financier est affecté par la fixation de l'âge de la retraite à soixante ans et par les nombreuses titularisations d'agents auxiliaires des collectivités locales, et ce d'autant moins qu'ils ne sont même pas représentés au conseil de surveillance. Notre collègue M. Husson ayant présenté récemment devant la commission des affaires sociales un rapport édifiant sur l'I.R.C.A.N.T.E.C., je me permets, mes chers collègues, de vous y renvoyer.

La création de la caisse autonome de retraite des élus locaux permettrait, enfin, une gestion démocratique des retraites de ces derniers. La démocratie locale, vous en conviendrez, doit être établie à tous les échelons. La gestion de cette caisse serait assurée par la Caisse des dépôts et consignations, qui est la maison mère de l'I.R.C.A.N.T.E.C.

J'ai évoqué les cotisations à la charge des collectivités territoriales. Quant aux cotisations des élus affiliés, elles seraient constituées par une cotisation minimum et par des cotisations optionnelles. Il serait possible d'acquérir des points, plus ou moins rapidement, au gré de l'adhérent. Celui-ci trouverait ainsi la liberté que le Gouvernement avait souhaité lui procurer grâce au système de la rente.

Un mécanisme de rachat de points serait également mis en place avec le concours de la collectivité locale pour les élus dont la retraite n'est pas encore liquidée. L'opération serait analogue à celle qui avait été prévue lors de la création de la retraite des maires et des adjoints, en 1973.

Pour les maires et les adjoints qui sont déjà à la retraite, le rachat serait ouvert dans un certain délai, mais sans concours de la collectivité. Il serait équitable que le Gouvernement apporte son aide pour compléter les retraites les plus modestes. J'ai cru comprendre, en lisant les déclarations que vous avez faites à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre, et en entendant vos propos, voilà quelques instants, que vous n'étiez pas insensible à cette situation. Le concours de l'Etat permettrait de mettre un terme aux injustices que nous avons dénoncées. Mais ce n'est pas par le biais de la seule retraite par capitalisation que nous pourrions y parvenir. Il n'est en effet pas possible d'imaginer qu'une retraite par capitalisation permette le rachat des points.

Il faut souhaiter que, dans le cadre des responsabilités qui lui seront confiées, le conseil de surveillance de cette caisse trouve la possibilité de fixer à 60 p. 100 - ce qui est habituel - le taux de la pension de réversion, contre 50 p. 100 actuellement. Ce serait la moindre des choses lorsqu'on pense aux troubles que causent à la vie familiale les absences le soir et durant les week-ends.

Il reste à régler un autre problème sur lequel nous devons discuter sans aucun faux-fuyant.

A une époque où il n'existait pas de système obligatoire, certaines villes, la plupart des départements et des régions, ont créé des systèmes de retraite avec la double participation des élus et de la collectivité territoriale. Ces initiatives n'ont fait l'objet d'aucune observation de la part des autorités de tutelle qui existaient alors. Que l'on ne nous dise pas aujourd'hui que ces systèmes ne sont pas équitables, car cela reviendrait à dire que les préfets qui exerçaient la tutelle puis, plus tard, le contrôle de la légalité, n'ont pas joué leur rôle.

Aujourd'hui, ces systèmes, dont certains sont très anciens, fonctionnent à la satisfaction de leurs adhérents.

Notre collègue Jean Chérioux a particulièrement étudié cette importante question en sa qualité de rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Le problème, d'ailleurs, n'avait pas échappé à l'Assemblée nationale, mais des précisions sont nécessaires pour assurer le maintien des droits acquis et la pérennité de régimes qui ont largement fait la preuve de leur efficacité. La commission des lois a approuvé à cet égard les amendements déposés par la commission des affaires sociales.

Le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale fixe à une fois et demie l'indemnité parlementaire le plafond des indemnités procurées par l'exercice de plusieurs mandats locaux. La commission des lois considère, elle aussi, ce plafond comme opportun. Il serait théoriquement de 43 000 francs, mais il sera moindre compte tenu de la fiscalisation.

Il est utile de préciser que cette disposition n'aura sans doute aucun effet sur le cumul des fonctions. En effet, ceux de nos collègues qui ont plusieurs mandats les conserveront sans doute, quitte à percevoir moins d'indemnités, car, faut-il le rappeler, s'ils exercent plusieurs mandats, ce n'est certainement pas pour en percevoir les indemnités, c'est, bien évidemment, pour en exercer les responsabilités.

Dans le système qui a été adopté par le conseil des ministres, l'Etat, qui ne payait rien, recevait le produit de la fiscalisation.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Didier Mathus, a ressenti un malaise bien compréhensible devant cette situation. Il a obtenu de vous, monsieur le ministre, une lettre, à laquelle il a donné un caractère public en l'annexant à son rapport et dans laquelle il est envisagé en termes vagues une dotation particulière en faveur des petites communes rurales.

Je ne doute pas, monsieur le ministre, de votre volonté d'aider les petites communes à faire face aux exigences qu'entraînera l'application de cette nouvelle loi, qui doit s'inspirer de l'esprit de la décentralisation. Les compétences de l'Etat transférées aux collectivités décentralisées donnent lieu à des transferts de crédits. Les maires sont pour une très grande part les représentants de l'Etat.

Il serait opportun qu'à l'issue de ce débat nous connaissions très exactement le montant de la dotation que vous envisagez d'accorder la première année d'application de la loi.

Avant de terminer, j'évoquerai rapidement la fiscalisation de l'indemnité parlementaire et la loi organique relative au plafonnement des indemnités des parlementaires. Ces dispositions sont le corollaire de ce qui serait imposé aux élus locaux.

En conclusion, je souhaite souligner que, trop souvent, le Gouvernement suit les événements au lieu de les précéder. Son rôle est pourtant de prévoir.

Nous assistons à une inquiétante dégradation des structures de l'Etat. Il est grand temps de s'occuper sérieusement des élus locaux ; je pense tout particulièrement aux élus des petites communes, qui constituent l'armature du très vaste pays qu'est la France.

Partout où il existe une mairie, si modeste soit-elle, il y a aussi un monument aux morts, une organisation de l'espace, des services communs rendus à une population ; il y a aussi

un maire qui, dans les grandes occasions, porte l'écharpe tricolore, symbole de la République. Cette présence démultipliée de la République, nous devons la maintenir quel qu'en soit le prix.

Si ce projet de loi est adopté dans les termes souhaités par la commission des lois, l'espoir renaîtra dans la France profonde, dont je me suis efforcé de me faire l'écho dans mon rapport écrit. Il y aura encore des hommes et des femmes de bonne volonté pour se dévouer au bien public. Sinon, monsieur le ministre, leur recrutement se tarira. Ce serait un désastre à la fois pour la France et pour la République.

Je vous invite donc, mes chers collègues, à voter les amendements que vous propose la commission des lois. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord joindre ma voix et celle de mes collègues de la commission des affaires sociales à celles de M. Lucotte et de notre rapporteur pour dénoncer les conditions inadmissibles dans lesquelles ce débat est engagé.

A l'évidence, la technicité des dispositions de ce projet aurait amplement justifié des travaux préparatoires approfondis et l'organisation de nombreuses auditions. Hélas ! - je parle sous le contrôle de M. le rapporteur de la commission des lois - nous avons été obligés de nous en tenir à quelques personnalités qu'il était indispensable d'entendre. Le Sénat n'aura donc pas été suffisamment éclairé sur l'ensemble des problèmes soulevés par ce texte.

Le Gouvernement nous a en quelque sorte pris au piège : il n'a absolument pas été question de ce projet de loi pendant la session ordinaire ; puis, subitement, à l'occasion d'une session extraordinaire, il est inscrit à l'ordre du jour, avec la précipitation que l'on connaît, assorti, de surcroît, d'une déclaration d'urgence.

Pourtant, la navette - c'est évident - aurait été bien utile : elle aurait certainement permis d'apporter les nombreuses améliorations techniques nécessaires à ce texte tout à fait imparfait.

C'est donc dans ce contexte que je suis amené, aujourd'hui, à prendre la parole, au nom de la commission des affaires sociales, qui s'est saisie du titre IV relatif à la retraite des élus locaux, compte tenu de la compétence qui est la sienne dans un tel domaine.

J'ai indiqué, au début de mon intervention, que les conditions dans lesquelles le débat était engagé étaient choquantes. Elle le sont d'autant plus que les élus locaux attachent une très grande importance à ce problème, comme l'a souligné le rapport Debarge et comme vient de le rappeler M. Thyraud. C'est particulièrement vrai s'agissant des retraités.

La situation actuelle, notamment celle des élus des petites communes, est tout à fait « indigne » au regard des responsabilités assumées. D'ailleurs, monsieur le ministre, vous avez vous-même cité, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, des exemples absolument consternants : 200 francs par mois pour un maire ayant exercé trois mandats, 70 francs par mois pour un adjoint dans une petite commune rurale, après dix-huit mois de mandat.

Par conséquent, l'annonce par le Gouvernement, en octobre dernier, de mesures visant à assurer une retraite décente aux élus n'a pu que réjouir la Haute Assemblée comme les élus locaux. Mais aucun d'entre nous ne connaissait alors le contenu des dispositions qui nous sont présentées aujourd'hui ; or un examen attentif de ces mesures ne peut que décevoir.

Le Sénat souhaitait d'autant plus qu'un débat intervienne sur ce problème qu'il se préoccupe depuis longtemps de cette question. Je tiens à rappeler notamment la proposition de loi de notre collègue M. Josselin de Rohan sur la constitution d'une retraite maximale pour les maires, dont le principe a d'ailleurs été introduit récemment dans le texte relatif à l'administration territoriale.

Or, à l'examen, les dispositions du projet de loi relatif à l'exercice des mandats locaux causent la plus vive déception, voire presque une certaine indignation.

Non seulement ce texte n'apporte aucune solution satisfaisante au problème posé par la situation de ces élus, mais encore il tend à remettre en cause les droits qui avaient été acquis dans le cadre de régimes mis en place, sur l'initiative des collectivités locales - à cet égard, je pense en particulier aux départements et aux régions - pour combler les lacunes de la loi.

Je ne reviendrai pas dans le détail sur le dispositif du titre IV, que M. le rapporteur a déjà présenté tout à l'heure, mais j'insisterai sur le fait que le contenu et la portée de ce texte sont apparus à la commission des affaires sociales comme absolument inacceptables.

En effet, le Gouvernement, par ce texte, nous propose essentiellement deux choses : d'une part, étendre le régime de retraite complémentaire en vigueur pour les maires et les adjoints aux autres élus locaux, c'est-à-dire essentiellement aux 6 000 conseillers généraux et régionaux ; d'autre part, permettre aux élus qui le souhaiteraient de se constituer une retraite par rente, c'est-à-dire par capitalisation, avec une participation des collectivités locales dont ils relèvent.

Tout d'abord, le choix d'étendre le régime complémentaire applicable actuellement aux maires et aux adjoints laisse pantois.

En effet, comme l'a souligné notre collègue M. Roger Husson dans son excellent rapport sur la situation de l'I.R.C.A.N.T.E.C., ce régime soulève des inquiétudes extrêmement graves. Compte tenu de la dégradation très rapide de la situation démographique et des charges laissées indument à ce régime au titre des titularisations et de l'abaissement de l'âge de la retraite, il a été nécessaire de relever de 50 p. 100 en quatre ans les cotisations de ses affiliés, et ce sans qu'aucun droit supplémentaire n'ait été ouvert en faveur des cotisants à l'I.R.C.A.N.T.E.C.

Voilà un beau régime auquel on veut soumettre certains élus qui ne l'étaient pas jusqu'à présent !

Malgré cela, l'équilibre financier du régime n'est assuré que jusqu'en 1995 ! Au-delà, il faudra sans doute relever de nouveau les cotisations si l'on ne veut pas risquer de voir le régime implorer. Ne trouvez-vous pas, monsieur le ministre, que tout cela est déroutant ?

Par ailleurs, vous reconnaissez vous-même, monsieur le ministre, que les droits ouverts actuellement par ce régime sont dérisoires. Dans ces conditions, pourquoi généraliser ce dernier à des élus qui n'ont rien demandé et à qui l'on impose d'entrer dans un régime pratiquement « en faillite » ? Cela n'a pas grand sens, me semble-t-il.

Sur ce point, la commission des affaires sociales, ainsi que la commission des lois, s'est prononcée en faveur d'une caisse autonome regroupant les élus locaux.

Je vous rappelle, monsieur le ministre, que c'est très exactement la proposition avancée par le rapport qui vous a été remis par le groupe de travail présidé par M. Marcel Debarge - vous avez cité ce rapport à de nombreuses reprises - groupe de travail composé de représentants des diverses catégories de collectivités locales, toutes tendances confondues.

Par ailleurs, la mutualisation des risques au sein de l'I.R.C.A.N.T.E.C., qui compte 1,8 million de cotisants, prive les élus des avantages d'un régime qui prendrait en compte les spécificités du groupe auquel ils appartiennent. Or, comme l'ont dit eux-mêmes les dirigeants de l'I.R.C.A.N.T.E.C., le rapport démographique et la durée de cotisations des élus locaux sont supérieurs à la moyenne des affiliés à l'I.R.C.A.N.T.E.C. Une caisse autonome serait donc indiscutablement plus avantageuse pour eux.

S'agissant maintenant de la retraite par rente, le dispositif que vous nous proposez, monsieur le ministre, est fait de faux-semblants. D'ailleurs, comme on le découvre à la lecture de ce projet de loi, la retraite des élus locaux est une proposition en trompe-l'œil !

En premier lieu, le système de création des retraites par rente est facultatif. Autrement dit, il y a peu de chances pour qu'il soit mis en place dans les collectivités locales disposant de faibles ressources, c'est-à-dire justement les petites communes rurales dans lesquelles se pose de la façon la plus cruciale le problème de la retraite des élus et qui vont déjà subir tout le poids de l'accroissement des charges lié à l'augmentation des indemnités. Par conséquent, combien de communes rurales pourront s'offrir ce régime ?

MM. Josselin de Rohan et Jacques Chaumont. Très peu !

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. Par ailleurs, les systèmes de retraite par capitalisation n'ouvrent pas de droits immédiats, comme cela a été excellemment démontré par M. le rapporteur. Cela va de soi ! La capitalisation repose sur une logique d'accumulation et d'épargne. Les cotisations acquittées dans ce cadre viennent alimenter un compte ou un fonds investi en actifs financiers et immobiliers. Au moment de la retraite, les contributions versées tout au long de la vie active, augmentées des gains de placement, sont versées sous forme de rente viagère ou de capital.

En conséquence, compte tenu de sa nature même, ce système ne changera pas la situation des élus qui sont déjà à la retraite ou qui le seront à court ou à moyen terme. De même, ce système est tout aussi peu satisfaisant pour les élus dont le mandat est de courte durée puisque l'épargne capitalisée sera d'un montant très faible.

Un tableau annexé à mon rapport a été élaboré à partir des documents fournis par l'I.R.C.A.N.T.E.C. Il démontre que la retraite de réversion des maires des communes de moins de 500 habitants s'élève à 3 824 francs au bout de deux mandats et à 14 893 francs au bout de quatre mandats ; il y a donc un effet de capitalisation évident.

Les dirigeants de l'I.R.C.A.N.T.E.C., que M. Thyraud et moi-même avons auditionnés, ont effectué des simulations à votre demande, monsieur le ministre - c'est du moins ce que j'ai cru comprendre - pour la constitution d'une retraite par rente, à partir des nouvelles indemnités et d'un taux de cotisation global de 16 p. 100. Par conséquent, c'est sans doute ce chiffre qui sera retenu dans le décret auquel renvoie votre projet de loi, monsieur le ministre. Ces nouvelles indemnités figurent en annexe de mon rapport.

On constate, à partir de ces simulations, qu'au bout de quatre mandats, si l'on ajoute la pension I.R.C.A.N.T.E.C., un maire pourra obtenir environ 1 600 francs par mois, soit 19 000 francs par an. En retranchant la pension I.R.C.A.N.T.E.C., on atteint seulement la somme de 1 200 francs par mois. On est donc loin des 2 500 francs par mois souhaités par le Sénat et dont le principe a été introduit par amendement dans le projet de loi relatif à l'administration territoriale !

Autrement dit, monsieur le ministre, le dispositif que vous nous proposez ne règle nullement le problème des élus qui attendaient avec le plus d'impatience ce texte, c'est-à-dire les maires et les adjoints des petites communes rurales.

En effet, si vous examinez à nouveau le tableau qui figure en annexe de mon rapport écrit, vous constaterez une augmentation de 44,31 p. 100 de la rente I.R.C.A.N.T.E.C. Cependant, cette majoration provient uniquement de la progression de l'indemnité. Pas un sou supplémentaire n'accompagne la transformation du régime. C'est simplement l'augmentation de 44,31 p. 100 de l'indemnité qui conduit à une majoration de la retraite de 44,31 p. 100. Or, comme nous l'avons souligné tout à l'heure, les communes pourront-elles supporter la charge de cette augmentation ?

Par ailleurs, la rente sera une charge totalement insupportable pour les petites communes,...

M. Michel Caldaguès. Bien sûr !

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. ... à moins que l'Etat n'accorde une aide ; mais s'il devait en être ainsi, cela se saurait ! M. le ministre de l'économie, des finances et du budget vous aurait donné son accord sur ce point, monsieur le ministre !

Par conséquent, là aussi, le système de rente par capitalisation est un mirage ; peu de communes et donc peu d'élus pourront en profiter.

D'ailleurs - M. le rapporteur a insisté à juste titre sur ce point - il est tout à fait choquant que l'Etat ne prenne pas en charge dans ce cas la retraite des élus ou une partie de cette dernière. En effet, les élus sont aussi des représentants de l'Etat, comme l'a indiqué M. le rapporteur. Ils exercent des fonctions avec l'écharpe tricolore en tant qu'agents de l'Etat. Par conséquent, ce dernier devrait réaliser un effort.

En outre - cela a déjà été dit - l'Etat bénéficiera de recettes supplémentaires provenant de la fiscalisation des indemnités.

J'ai parlé des maires et des adjoints des communes.

En ce qui concerne les autres élus, c'est-à-dire principalement les élus départementaux et régionaux, le dispositif tend à leur imposer un nouveau système, alors que le problème avait généralement été résolu sur l'initiative des collectivités locales. Il n'est pas admissible, à mon avis, qu'à l'heure de la décentralisation l'Etat impose unilatéralement aux collectivités locales un système qui implique directement leurs finances. C'est tout à fait contraire au principe de l'autonomie locale. On peut admettre que la loi prévoie l'extension d'un régime complémentaire obligatoire aux élus départementaux et régionaux ; mais il n'est pas normal qu'on ne laisse pas la liberté de choix.

M. Didier Mathus, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, a indiqué, dans son rapport écrit, que les élus auront le choix entre diverses formules de nature contractuelle. Mais nous savons, monsieur le ministre, que vous avez en réalité retenu, en ce qui concerne la rente, la solution d'une mutuelle commune à l'ensemble des élus locaux, qui serait gérée par la Caisse des dépôts et consignations. Je ne vois donc pas très bien quelle sera la liberté de choix des élus dans cette affaire.

Ce qui est tout à fait stupéfiant c'est que le projet de loi, tel qu'il avait été délibéré par le Conseil des ministres, ne prenait pas en compte les droits acquis auprès des régimes antérieurs. Initialement, en effet, ce projet de loi excluait la possibilité pour les collectivités de contribuer au financement de régimes autres que ceux qui étaient prévus par le présent projet de loi. Leur adoption aurait eu inévitablement pour conséquence de faire disparaître tous ces régimes en remettant en cause leur équilibre financier.

Je vous signale, mes chers collègues, que beaucoup de ces régimes fonctionnent par répartition et que les cotisations servent à financer immédiatement les pensions liquidées. De plus, ces régimes, qui ont été constitués essentiellement à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, arrivent à maturité et versent un nombre de pensions qui est loin d'être négligeable.

Toutefois, le texte qui nous est parvenu de l'Assemblée nationale a été modifié sur ce point puisqu'un amendement présenté par le rapporteur a supprimé cet alinéa particulièrement dangereux. Mais il ne garantit toujours pas le respect des droits acquis ! En effet, le projet de loi n'indique nulle part qu'il y a une garantie des droits acquis ; par ailleurs, le Gouvernement, on le sait - je parle sous votre contrôle, monsieur le ministre - considère ces régimes comme illégaux. C'est tout au moins ce que j'ai entendu dire par les membres de votre cabinet, lors de leur audition.

Ce jugement repose sur deux arguments, que je me permets de rappeler au Sénat.

Premièrement, compte tenu du principe de la gratuité des fonctions électives, l'attribution d'une pension de retraite constituerait un avantage indu. On se demande vraiment ce que nous faisons là !

Deuxièmement, le cadre juridique des régimes institués par les collectivités locales ne serait pas conforme aux dispositions du code de la sécurité sociale et de la mutualité.

Ces deux arguments, à l'évidence, sont tout à fait contestables.

Je ne parlerai pas du principe de gratuité des fonctions électives, car il a été suffisamment évoqué tout à l'heure.

J'ajoute qu'il est des systèmes qui existent depuis fort longtemps. J'évoquais, tout à l'heure, la création de certains d'entre eux dans les années soixante ou soixante-dix, mais il y en a qui remontent à 1946.

Tel est le cas du régime de l'ancien département de la Seine, qui a, par la suite, éclaté en quatre départements : les Hauts-de-Seine, Paris, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. L'actuelle caisse de retraite des élus fonctionne donc dans le cadre d'un statut fixé en 1946.

Je constate aussi que la quasi-totalité de ces régimes prétendument illégaux ont été institués avant les lois de décentralisation, c'est-à-dire à une époque où les préfets présentaient les budgets des départements. A croire que le ministre de l'intérieur n'était pas suffisamment vigilant puisqu'il ne voyait pas que la plupart des préfets, dans les départements, présentaient des budgets qui contenaient des dispositions illégales, en l'espèce des subventions aux régimes de retraite que je viens d'évoquer !

Bien plus, s'agissant de Paris, les décrets-lois des 21 avril et 24 juin 1939 avaient institué un contrôle des dépenses engagées qui soumettait au visa préalable du contrôleur financier de l'Etat la totalité des mandats de paiement, y compris ceux qui étaient imputables sur les crédits des bureaux des assemblées, où figuraient les subventions au régime de retraite. Or, ce contrôle, vous le savez bien, portait sur la légalité de ces paiements.

Là aussi, certains contrôleurs ne devaient pas bien faire leur métier puisque, alors qu'ils étaient chargés de vérifier la légalité de tout ce qui était soumis à leur signature, ils « laissaient passer ».

Par ailleurs, l'argument relatif au fait que ces systèmes ne s'inscrivent pas dans le cadre des dispositions légales - on me l'a dit aussi - ne peut être admis, car il suffirait de les viser dans la présente loi pour les légaliser. Le Parlement a encore, que je sache, le pouvoir de décider souverainement de les pérenniser ! Enfin, il faut l'espérer, sinon dans quel régime serions-nous ?

Je note, d'ailleurs, d'après les documents qui m'ont été transmis et qui émanent de certaines chambres régionales des comptes, que ces dernières attendent la décision du législateur.

Je vous livre, mes chers collègues, un extrait d'une lettre émanant d'une chambre régionale des comptes, adressée en décembre dernier au président d'un conseil général et faisant part de ses observations sur un régime de retraite institué par le département : « Celles-ci » - les observations - « tiennent compte de la législation et de la réglementation en vigueur à ce jour et ne sauraient préjuger des dispositions susceptibles d'être adoptées par le législateur en ce qui concerne les conditions d'exercice des mandats locaux. »

Voilà donc un appel adressé au législateur par les chambres régionales des comptes, qui ne souhaitent qu'une seule chose : que le droit soit mis en accord avec le fait !

Je le répète, il ne tient qu'à nous de légaliser ces dispositions, et ce d'autant plus que l'on nous y invite !

Le non-respect des droits acquis constituerait un précédent extrêmement grave, dans le domaine des retraites, à la veille du grand débat national annoncé par le Gouvernement sur ce sujet.

N'oublions pas que certains élus ont parfois abandonné leurs activités professionnelles - le Gouvernement y a d'ailleurs songé, dans son texte - pour mieux se consacrer aux affaires publiques, comptant sur les droits constitués au titre de ces régimes pour leur assurer néanmoins une pension. Et vous voudriez, aujourd'hui, les en priver ? C'est, en effet, à cela que vous aboutiriez !

Nombre d'entre eux ont même racheté des droits ; des pensions sont déjà liquidées ; sans oublier les pensions de réversion qui sont actuellement accordées à des conjoints qui n'ont pas d'autres ressources. C'est tout cela qui risque d'être remis en cause !

Les élus ont cotisé pour acquérir ces droits, tout comme les salariés. Je ne vois pas pourquoi on ne respecterait pas ces droits.

Voilà quelques semaines, les journaux ont dénoncé - je ne sais si vous avez eu l'occasion de le lire - le hold-up de Robert Maxwell sur les fonds de pension de ses salariés. Eh bien, si, faute de pouvoir les financer, les collectivités locales devaient laisser les régimes de retraite qu'elles ont institués tomber en faillite et ne plus faire face à leurs obligations vis-à-vis de leurs cotisants, monsieur le ministre, ce serait tout aussi scandaleux !

M. Josselin de Rohan. Tout à fait !

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. Telles sont les raisons pour lesquelles, mes chers collègues, la commission des affaires sociales vous proposera plusieurs amendements qu'elle considère comme essentiels.

Tout d'abord, un amendement qui a pour objet de créer une caisse autonome en faveur des élus locaux, se substituant au régime de l'I.R.C.A.N.T.E.C. et au régime facultatif de constitution d'une rente. La commission des lois a d'ailleurs déposé un amendement de même inspiration.

Elle vous proposera, ensuite, un amendement qui vise à garantir les droits acquis dans le cadre des systèmes institués préalablement par certaines collectivités locales, ce qui aura aussi pour conséquence de les légaliser *a posteriori*.

Enfin, un amendement tendra à respecter l'autonomie des collectivités locales par l'institution d'un droit d'option permettant à celles-ci de choisir entre les systèmes qu'elles ont mis en place et le système créé par le présent projet de loi.

J'espère, mes chers collègues, que les observations que je vous ai présentées, au nom de la commission des affaires sociales, auront été suffisamment convaincantes pour vous amener à adopter les propositions qu'elle vous soumettra. (« Très bien ! » et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

- groupe du rassemblement pour la République : 41 minutes ;

- groupe de l'union centriste : 33 minutes ;

- groupe socialiste : 32 minutes ;

- groupe de l'union des républicains et des indépendants : 28 minutes ;

- groupe du rassemblement démocratique et européen : 18 minutes ;

- groupe communiste : 16 minutes ;

- réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : 12 minutes.

La parole est à M. Girault.

M. Jean-Marie Girault. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, entreprenant, en 1989, ma campagne électorale pour les élections municipales dans la ville que j'ai l'honneur d'administrer, j'ai eu l'occasion, à deux reprises, de rencontrer des collégiens et des lycéens qui s'intéressaient à mon sort. Je leur ai expliqué quel était le rôle d'un maire.

Bien évidemment, ils m'ont posé les inévitables questions qui sont aujourd'hui à l'ordre du jour, au point de culpabiliser tel ou tel d'entre nous, la plupart du temps de façon tout à fait injuste. Même lorsque vous êtes convaincu que, demain, on ne fera pas une perquisition chez vous, vous êtes tout de même un tantinet soupçonné !

Lorsque vous indiquez à ces jeunes gens le montant de votre indemnité parlementaire et celui de votre indemnité de maire d'une ville de plus de 100 000 habitants - réduite de moitié, en vertu de la loi actuelle - ils ont peine à vous croire. Vous ne leur avez pourtant dit que la vérité. Ils vous demandent alors pourquoi vous exercez ce métier.

Un vrai problème se pose : il semble qu'en France on ne croie pas vraiment que les élus, tels ceux qui siègent dans cet hémicycle, font leur métier parce qu'ils croient à la mission qu'ils remplissent, sans considération des avantages financiers que l'on se plaît à décrire de façon souvent inconsidérée.

Je regrette le climat dans lequel s'engage ce débat - je dirai un mot, tout à l'heure, de la précipitation - alors que l'opinion publique - les sondages nous l'apprennent - estime que ceci..., que cela..., qu'il est scandaleux que..., que l'on devrait faire en sorte que... !

J'ai l'impression que le Parlement n'est pas à même de réagir contre certains procès d'intention qui lui sont faits et que, en cédant du terrain devant certains sondages, certains jugements sévères et certaines accusations, le Parlement et les élus territoriaux se reconnaissent implicitement coupables.

Il faut y réfléchir, car la société parlementaire - je la connais depuis plus de vingt ans - est honnête. Comme toute société, elle a en son sein tel ou tel qui a pu commettre des erreurs, mais ni plus ni moins qu'ailleurs ; c'est vrai de toutes les sociétés, de toutes les catégories professionnelles, de toutes les classes sociales.

Je me demande même si, à travers ce projet de loi, que nous examinons après l'Assemblée nationale, ce n'est pas une espèce de sentiment de culpabilité qui conduit à proposer des dispositions dont je considère qu'elles sont totalement injustifiées.

MM. René Régnault et François Autain. Tout à fait !

M. Jean-Marie Girault. Et voilà qu'on nous demande précipitamment de bien vouloir délibérer de ce texte ! Non pas, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que je sois surpris de son dépôt, car - on l'a dit tout à l'heure - voilà dix ans que l'on évoque le sujet.

A titre personnel, j'ai beaucoup apprécié le rapport de notre ancien collègue M. Debarge. Mais, aujourd'hui, ce n'est pas de ce rapport que nous discutons, c'est d'un texte qui comporte des gestes dans une direction, des gestes dans une autre... sans reposer sur une philosophie politique affirmée visant le statut de l'élu local. Je sais bien que ce n'est pas facile !

On parle d'autorisations d'absence ; mais elles sont déjà la réalité. On nous annonce qu'elles pourront être compensées par les collectivités locales sauf lorsqu'il s'agit de communes importantes, auquel cas c'est l'indemnité de fonction qui tiendra lieu d'indemnisation. On parle de crédits d'heures, qui ne seront pas compensés, et de congés de formation. Autant de gestes utiles - et c'est une bonne chose qu'ils soient officialisés - mais ce n'est pas le fond du problème pour l'élu local.

M. le rapporteur a évoqué, tout à l'heure, le congé de formation. Il est évident que l'on ne doit pas l'enserrer dans un système horaire, qui relève de la circulaire d'application : c'est indigne du vote d'un parlement. A un moment où l'on parle de décentralisation, dire que les élus qui sont appelés à gérer les affaires de la cité ne pourront disposer, à ce titre, durant leur mandat, de quelques heures n'est pas bon.

Si les collectivités sont véritablement décentralisées, laissons-les aider les élus à se former auprès d'organismes qui sont, en effet, agréés ; laissons-les choisir ce droit à la formation, sans préciser comment il en ira pour telle ville ou telle majorité. En effet, il va de soi que le régime de formation qui sera proposé aux élus sera le même, que ces élus soient de la majorité ou de l'opposition. Pourquoi nous enfermer dans ces limites ?

Voilà pour les gestes, encore que certains soient limités, les collectivités territoriales voyant restreint l'effort qu'elles voudraient entreprendre en faveur de telle ou telle action.

Mes propos sont quelque peu erratiques, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat ; je ne fais pas un discours cartésien. Je vous parle au nom de mon expérience : voilà vingt ans que je suis maire, après avoir été dix ans maire adjoint ; et je sais bien comment réagissent mes collègues.

La fiscalisation des indemnités - je vous le dis sans parti pris - est un vrai problème. Pourquoi en parle-t-on ? Parce que, aujourd'hui, les élus souffrent, semble-t-il, dans l'opinion, d'appréciations défavorables.

J'en parle d'autant plus à mon aise, monsieur le ministre, qu'en tant que parlementaire je me trouve en deçà de la limite du cumul avec les indemnités territoriales. Autrement dit, je ne suis pas concerné par le projet de loi ; en tout cas, il ne me dérange absolument pas, je ne vais rien perdre, si ce n'est que je vais sans doute payer plus d'impôts.

Mais je vois ce que d'autres, autour de moi, vont perdre, ou ne pas gagner, alors qu'on leur laisse entrevoir un statut qui va leur faciliter la vie.

Quelqu'un, tout à l'heure, sur les travées socialistes, a demandé à M. le rapporteur, ou à M. le rapporteur pour avis - je ne sais plus, mais peu importe - ce qu'il proposait à la place, quel était, selon lui, le statut idéal de l'élu ? Je ne suis pas sûr qu'on puisse l'imaginer en si peu de temps.

Excusez-moi d'évoquer ma situation personnelle : avocat, je deviens maire de Caen ; comment puis-je assurer en même temps mes fonctions de maire et mon métier d'avocat ? J'ai l'habitude de dire, en plaisantant, qu'au sein de mon cabinet, où j'ai des associés, je suis devenu « Monsieur 5 p. 100 ». (Sourires.)

Si je n'étais que maire, ce n'est pas avec l'indemnité qui nous est allouée que je pourrais assurer économiquement ma situation.

Voilà pourquoi certains sont tentés de cumuler les mandats.

Je suis de ceux qui pensent - on pourrait s'en étonner - que le mandat de parlementaire ne devrait se cumuler avec aucun autre.

M. François Autain. Très bien !

M. Jean-Marie Girault. Lorsque je me rends aux Etats-Unis, où l'on m'appelle « monsieur le sénateur-maire », je constate que les Américains ne comprennent pas notre système.

Je suis persuadé - j'ai la faiblesse de le dire - que la tentative sénatoriale m'est vraisemblablement venue parce que je n'avais peut-être pas d'autres moyens d'assurer ma vie quotidienne. Ce n'est pas normal ! Mais je dois dire que je ne regrette rien...

Quand je lisais dans le rapport Debarge, sur lequel nous réfléchissions voilà quelques années, que les maires des villes de plus de 100 000 habitants auraient un traitement correspondant à celui d'un conseiller d'Etat, j'approuvais cette idée, mais, en me prononçant, en même temps, contre le cumul des mandats. Or, ce n'est pas ce qui nous est proposé. Il s'agit simplement de majorer les indemnités, comme si nous étions des hommes d'argent, intéressés par 2 000 ou 3 000 francs supplémentaires par mois. D'ailleurs, on se demande comment les petites communes rurales, aux budgets exsangues, pourront faire face à ce surcroît de charges.

On augmente donc les indemnités et, en même temps - hypocrisie du texte, peut-être aussi du Parlement - on nous dit : « Halte-là ! fiscalisation ! » Je prends un exemple : vous aviez 1 000 francs, vous aurez 1 400 francs et le ministre du budget vous reprendra 400, 600, 700 ou 800 francs, selon que vous vous trouvez, en raison de vos revenus personnels - si vous en avez, ce qu'on peut espérer - dans telle ou telle tranche de l'impôt sur le revenu.

Mes adjoints à la mairie de Caen ont fait leurs calculs - c'est humain ! - et certains s'interrogent. Monsieur le ministre, après le vote de ce projet de loi, ils vont tirer la conclusion suivante : un tel aurait droit à telle indemnité, mais, compte tenu de ses revenus professionnels, mieux vaudrait faire profiter de l'augmentation de l'indemnité tel autre adjoint à la retraite afin de ne pas faire du ministre du budget le seul bénéficiaire des effets pervers de ce projet de loi !

Que pouvez-vous répondre à cela ? Un et un font deux : chacun fait ses comptes.

En commission des lois, j'ai demandé quel article du projet de loi fiscalisait l'indemnité de fonction. On m'a répondu que c'était par prétériorité : un article du projet de loi, relatif aux indemnités, prévoit en effet que « les frais d'emploi viendront en déduction... suivant un décret ». Ce dernier point, monsieur le ministre, est inacceptable. Il revient non pas au pouvoir exécutif mais au Parlement d'en décider.

M. Franz Duboscq. Très bien !

M. Jean-Marie Girault. J'ai compris qu'en effet les frais d'emploi pourront être déduits de l'indemnité. Dès lors, seule la différence serait imposable.

On appelle toujours ces indemnités : « indemnités de fonction ». Aujourd'hui, elles ne sont pas imposables. Qu'est-ce qui permet de dire que demain elles vont le devenir ? On le laisse entendre pour l'opinion, au nom de la moralisation de la vie publique. Pourtant, je n'ai pas l'impression, dans ma mairie, de vivre dans un milieu immoral.

Je ne comprends pas cette législation qui n'avoue pas ce qu'elle est en vérité. C'est un problème d'éthique qui ne me met pas du tout à l'aise face à ce texte.

Je dis en toute amitié à mon collègue M. Thyraud que la commission des lois n'est pas sortie de cette situation que je trouve un peu malsaine. On n'ose pas dire que l'on va fiscaliser et, en même temps, on fait savoir à la presse qu'enfin les élus vont payer ce qu'ils doivent au ministère du budget.

Ce n'est pas bon et ce n'est pas juste parce que vous savez bien ce qu'est le dévouement des élus de la République ! Les collectivités territoriales, conseils généraux, communes et régions, sont parmi les piliers les plus solides de la République. C'est tout à fait évident. Ce sont les collectivités territoriales qui, par leurs élus, leurs assemblées, assurent le développement économique de la nation à travers la politique d'investissement qu'elles mènent.

M. Philippe Marchand, ministre de l'intérieur. Et alors ?

M. Jean-Marie Girault. On les critique à travers certains de leurs élus, mais elles accomplissent un travail formidable. On ne leur en est même pas reconnaissant et je pense là à la retraite des élus qui la servent !

J'en viens maintenant à ce que disait M. Chérioux.

En ce qui concerne le système qui est proposé, je crois savoir que nos collègues socialistes ont prévu un dispositif plus généreux.

M. Josselin de Rohan. Voilà !

M. Jean-Marie Girault. Notre collègue Carat a grandement raison. Puisse-t-il être suivi !

Comment se fait-il que l'Etat n'y ait pas songé lui-même et que le Parlement ait à donner à cet égard des leçons à ceux qui nous gouvernent ? Les élus travaillent parfois jusqu'à dix-huit heures par jour et ils ne comptent pas.

Pourquoi parler de fiscalisation à propos d'une indemnité infiniment modeste ? Mes chers collègues, vous connaissez bien les chiffres. Pourquoi nous dire : « Pour la retraite, nous verrons plus tard » ? Cela ne va pas !

Quelque chose ne fonctionne pas au sein de notre société politique. Il faut prendre conscience des réalités et en tenir compte. Je sais que ce n'est pas facile.

S'agissant du statut de l'élu, l'un d'entre nous a dit : « Alors, quel statut ? »

M. Paul Souffrin. Ce n'est pas un statut !

M. Jean-Marie Girault. Le projet de loi, prudemment, parle des conditions d'exercice des mandats locaux. Le salarié élu local peut entrer en conflit avec son employeur, mais un conflit larvé qui aboutit, un jour, à un licenciement pour des motifs qui n'ont rien à voir avec l'exercice du mandat d'élu. C'est possible et, quels que soient les termes du projet de loi à ce sujet, nous assisterons, à coup sûr, à un détournement de pouvoir de la part de certains employeurs.

Je connais, dans ma ville, deux exemples de cette nature. Aucun remède à cela n'existe, ce qui me conduit à dire que le procès fait aux élus dans l'opinion est le plus souvent injuste, car l'opinion ne sait pas ce que sont les servitudes de la vie publique. Bien sûr, nos concitoyens peuvent dire : « S'il le font, c'est qu'ils l'ont bien voulu ». Pourtant, s'ils le font et le font bien, à défaut de leur rendre hommage, au moins faudrait-il leur en donner acte.

L'élu local qui est fonctionnaire jouit d'une situation plus favorable : le jour où il n'exercera plus de mandat local il réintégrera la fonction publique, où il n'aura pas perdu son ancienneté.

Quant au commerçant, à l'indépendant, à celui qui exerce une profession libérale, comme moi-même... Monsieur le ministre, lorsque j'aurai achevé ma carrière de maire, vais-je dire à mes deux associés : « Mes bons amis, je suis à 5 p. 100 ; je réclame à 70 p. 100, compte tenu de ma notoriété » ? Soyons sérieux !

Certes, je reconnais que le statut de l'élu local n'est pas facile à élaborer, mais le projet de loi ne donne pas les satisfactions que l'on pouvait en attendre. Dans ces conditions, je ne suis pas du tout enclin à l'approuver.

Je dirai maintenant quelques mots pour conclure du monstreux cavalier qu'est l'article 36 du projet de loi.

Toujours pour moraliser, aux yeux de l'opinion, la vie publique, on clame que l'indemnité parlementaire n'est pas suffisamment imposée et qu'il faut absolument que les parlementaires se voient appliquer les règles du droit commun.

C'est un cavalier. L'article 36, qui a été proposé par quelques parlementaires - sur ce point, j'ai mon opinion - n'a strictement rien à voir avec le statut de l'élu local. Si le Conseil constitutionnel en était saisi, sans doute le déclarerait-il anticonstitutionnel.

Il ne faut tout de même pas oublier - je le rappelle parce qu'il y a du public dans nos tribunes, et c'est tant mieux - que, si le traitement parlementaire a échappé jusqu'à présent, pour une part, à l'impôt sur le revenu, c'est en considération des frais professionnels qui sont engagés par les parlementaires et qui ne sont jamais compensés.

Faisons un peu l'historique de l'indemnité parlementaire.

Parce qu'un parlementaire - et c'est normal - dans sa circonscription, est amené à entreprendre un certain nombre de démarches, à assumer des dépenses dont il ne rend pas compte à son inspecteur des contributions directes, parce que cela ressortit à sa fonction, il a été décidé, voilà trente ou quarante ans, qu'une partie de son indemnité ne serait pas soumise à l'impôt sur le revenu. Voilà la vérité !

Aujourd'hui, les parlementaires se « couchent » parce qu'ils ont peur de l'opinion, comme s'ils avaient trop profité autrefois. Or, il n'en est rien !

L'article 36 a été introduit dans le projet de loi que nous examinons et personne ne proposera de le supprimer. Aux termes de ce texte, cette question sera étudiée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1993. Cela peut réserver des surprises. On verra ! Ces histoires de déductions supplémentaires pour frais professionnels, pour les fabricants de pipes de Saint-Claude, pour les journalistes et en faveur de certaines professions particulièrement protégées, sont complexes.

Etudier l'article 36 au sein de cette assemblée lors de l'examen d'un texte relatif au mandat des élus locaux est hors de propos. J'ai d'autant moins de scrupule à le dire que la politique ne m'a pas enrichi. Je suis comme au premier jour.

Cela me conduit à dire que la façon dont est abordée la questions de l'exercice des mandats locaux, je dirai même parlementaires, n'est pas convenable. On aurait dû avoir au moins le temps de réfléchir, d'échanger des idées, et ne pas hésiter à expliquer à l'opinion, à nos électeurs, qui nous sommes et de quoi nous vivons. Qu'il y ait des hommes et des femmes malhonnêtes dans notre milieu, certes. Que la justice passe, car c'est son devoir, et qu'elle ne soit pas freinée dans ses efforts !

Mais, au motif de ce que ressent l'opinion publique, nous flageller nous-mêmes sans raison profonde, personnellement, mes chers collègues, je ne le supporte pas ! (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E. et sur certaines travées socialistes.*)

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

(**M. Michel Dreyfus-Schmidt remplace M. Alain Poher au fauteuil de la présidence.**)

PRÉSIDENTICE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT vice-président

M. le président. La parole est à M. Machel.

M. Jacques Machel. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, intervenir après un avocat n'est pas simple, je le dis très sincèrement.

M. Emmanuel Hamel. Surtout quand il est si brillant !

M. Jacques Machel. Agriculteur dès l'âge de quatorze ans, je parlerai avec mon cœur et ma foi.

Avant d'aborder le fond du projet de loi que nous examinons aujourd'hui, je voudrais attirer tout particulièrement l'attention du Sénat sur les conditions pour le moins singulières dans lesquelles le Parlement est amené à examiner ce texte, non seulement très important, mais aussi et surtout très attendu par les élus des collectivités territoriales de la République.

Le Gouvernement a cru devoir déposer ce texte, en premier lieu, sur le bureau de l'Assemblée nationale. Certes, c'était son droit, mais force est de reconnaître qu'il s'agit d'une mauvaise manière faite au Sénat dans la mesure où la Haute Assemblée, grand conseil des communes de France, était sans doute tout aussi qualifiée pour l'examiner en premier.

On aurait pu penser que cette décision pourrait éventuellement concourir à ce que ce texte puisse être examiné dans les meilleurs délais par les deux assemblées. Mais, en réalité, tel ne fut pas le cas. En effet, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 9 octobre 1991, ses articles n'ont été examinés que le 16 décembre, c'est-à-dire plus de deux mois après son dépôt.

Pis encore, cet examen s'est déroulé un samedi après-midi, alors que les comités directeurs de deux formations politiques importantes siégeaient. Et comme si cela ne suffisait pas, le Gouvernement crut devoir utiliser la procédure d'urgence et faire venir ce texte en session extraordinaire au Sénat, dans des conditions pour le moins hâtives.

Vous savez, monsieur le ministre, ce que nous pensons de la procédure d'urgence. Celle-ci enlève la possibilité à l'Assemblée nationale de connaître les préoccupations du Sénat, puisque seuls les sept députés membres de la commission mixte paritaire en seront saisis.

J'ajoute que l'utilisation faite de l'article 40 de la Constitution empêche aussi bien les députés que les sénateurs de faire adopter des propositions constructives et raisonnables, ce que nous ne pouvons que regretter.

Pour ce qui concerne le fond du débat, il convient tout d'abord d'observer que ce projet de loi est relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, et ne porte pas « statut de l'élu local » ; comme le suggéraient pourtant des associations d'élus et les deux rapports présentés par notre ancien collègue, Marcel Debarge.

Dès 1978, la Haute Assemblée s'est préoccupée du sort des élus des collectivités territoriales de la République.

Dans un rapport particulièrement circonstancié, faisant suite au dépôt de huit propositions de loi émanant de tous les groupes du Sénat, notre collègue Roger Boileau a formulé un certain nombre de propositions qui ont, en réalité, servi pour l'essentiel de support au rapport Debarge qui devait être présenté en 1982.

Montaigne disait : « La charge de maire semble d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer ni gain autre que l'honneur de son exécution. »

Le rapporteur de la grande loi de 1884 ne disait pas autre chose en affirmant que « si la libre administration des communes peut être une école de la vie publique, il est bon aussi qu'elle soit l'école de cette vertu si nécessaire : le désintéressement ».

Cependant, le rôle des élus municipaux a considérablement évolué depuis 1884, et singulièrement depuis une trentaine d'années. Naguère confinés à des tâches de représentation, les maires, les conseillers généraux et les conseillers régionaux sont aujourd'hui de véritables gestionnaires. On peut même affirmer que l'ère des managers a succédé à l'ère des notables.

Pour faire face à la croissance accélérée des besoins de tous ordres, les maires ont dû devenir bâtisseurs, aménageurs, planificateurs, sans pour autant cesser d'être des hommes attentifs et de bon sens ni d'exercer leur activité professionnelle. Emanation de la société dans laquelle ils vivent, ils sont devenus les représentants dévoués des populations qu'ils représentent.

La gestion communale est loin d'être une distraction aimable, offerte à leur oisiveté ; elle est bien l'expression d'une vocation qui rend souvent difficiles la vie professionnelle et la vie familiale.

Ce sont toutes les raisons pour lesquelles les associations d'élus et les parlementaires se préoccupent, depuis de nombreuses années, de ce que l'on appelle le « statut de l'élu local ».

Après le rapport Boileau, le premier rapport Debarge de 1982 comportait deux volets : le premier, relatif à la limitation du cumul des mandats, qui devait connaître une traduction législative et qui s'applique désormais pleinement, et le second, relatif au « statut de l'élu local », qui n'eut malheureusement aucune suite.

Le second rapport, datant de 1990, devait finalement conduire le Gouvernement à mettre au point un projet de loi qui a suscité de la part des élus locaux autant d'intérêt que d'interrogations, voire d'inquiétudes, comme MM. les préfets ont sans doute dû vous le rapporter, monsieur le ministre.

Il suscite l'intérêt, car il comporte, incontestablement, des propositions qui répondent - même si ce n'est que partiellement - à certaines préoccupations, déjà fort anciennes, exprimées par l'ensemble des élus des collectivités territoriales de la République.

Je pense, en particulier, à la mise en place d'autorisations d'absence, à l'amélioration des garanties professionnelles, à l'octroi de crédits d'heures, à l'amélioration de la formation des élus, à l'amélioration de leur régime indemnitaire et de leur système de retraite.

Cependant, force est de reconnaître, en toute objectivité, qu'il comporte également de très nombreuses lacunes, dont une de taille, sur laquelle je reviendrai tout à l'heure, à savoir le financement des différentes mesures envisagées par le Gouvernement. Mais il y en a beaucoup d'autres !

Il est, notamment, tout à fait regrettable que nos associations d'élus n'aient pas été consultées par le Gouvernement avant le dépôt de ce projet de loi, alors qu'elles auraient sans doute eu beaucoup d'observations et de propositions constructives à formuler.

Sur un plan général, il convient d'observer que certaines communes éprouvent de plus en plus de difficultés à convaincre des hommes ou des femmes exerçant une activité professionnelle d'accepter les fonctions de maire, ou d'adjoint au maire, alors qu'ils sont pourtant les forces vives de la nation, que c'est par eux que passent l'innovation, le dynamisme et le dialogue avec la population.

Le titre premier du projet de loi concerne les garanties accordées aux élus dans leur vie professionnelle. Je me permettrai de formuler, à cet égard, un certain nombre d'observations.

Tout d'abord, les autorisations d'absence des salariés constituent un progrès incontestable, encore que leur indemnisation soit quelque peu symbolique : moins de 1 200 francs par an.

Ensuite, nous ne pouvons qu'approuver le principe du régime du crédit d'heures, mais il posera un certain nombre de problèmes, voire de difficultés, notamment dans les entreprises du secteur privé. Nul doute, en effet, que les maires, adjoints au maire et conseillers municipaux de villes de plus de 100 000 habitants, conseillers généraux et conseillers régionaux, relevant du secteur public, continueront à percevoir leur rémunération.

Cela ne pourra malheureusement pas être le cas des salariés du secteur privé, surtout s'agissant de petites entreprises. Aussi, serait-il tout à fait souhaitable, afin de mettre à parité les salariés du secteur public et du secteur privé, que ces heures soient rémunérées par les employeurs, cette charge pour les entreprises étant remboursée par l'Etat.

Autre difficulté : la compensation des pertes de revenus subies par les élus ne percevant pas d'indemnité devrait être explicitement étendue aux professions non salariées.

Enfin, le coût des autorisations d'absence - non rémunérées - des élus ne percevant pas d'indemnité, compensé par la commune, qu'il s'agisse de salariés ou de non-salariés, devrait être pris en charge par l'Etat à travers une augmentation de la dotation globale de fonctionnement.

Pour ce qui concerne les droits des élus à la formation, le dispositif, s'il apparaît satisfaisant, comporte cependant, là encore, un certain nombre de lacunes : six jours de formation par mandat paraissent très insuffisants. Cela étant, comme M. le secrétaire d'Etat l'a bien dit tout à l'heure, nous partons de rien. Donc, c'est déjà quelque chose.

Il conviendrait d'être très attentif au problème posé par la délivrance des agréments aux organismes de formation. Les élus devraient être en droit de choisir librement leurs organismes de formation, ce qui suppose la liberté de choix mais également la liberté de création de ces organismes. J'ose espérer, en particulier, que les agréments qui seront délivrés tiendront compte des garanties professionnelles offertes et de la qualité pédagogique plus que de l'orientation politique de ces organismes.

Je souhaite que le travail des associations départementales de maires, dont certaines ont déjà beaucoup œuvré en ce domaine, soit reconnu et qu'elles bénéficient de l'agrément. Je suis président de l'une de ces associations départementales et je puis vous certifier que le travail en profondeur qu'elle effectue depuis quinze ans mérite qu'elle obtienne cet agrément.

Mais ces formations posent à nouveau un problème de coût : le Gouvernement suggère qu'elles soient prises en charge pour moitié par les collectivités territoriales et pour moitié par les élus. Nous proposons de maintenir la prise en charge des élus, mais de prévoir, en faveur des collectivités territoriales, une compensation de cette charge nouvelle.

S'agissant du régime indemnitaire des titulaires de mandats locaux, les propositions formulées par le Gouvernement sont loin de donner satisfaction aux élus locaux.

Tout d'abord, les communes rurales auront du mal à appliquer le nouveau dispositif car, malheureusement, elles n'en ont absolument pas les moyens. Et ce n'est pas la création de cette dotation spécifique de 200 millions de francs, accordée à 20 000 communes - ce qui correspond à 10 000 francs par commune - qui inversera cette tendance.

A l'heure actuelle, de nombreux maires et adjoints de petites communes rurales renoncent purement et simplement à leurs indemnités dans la mesure où les budgets de ces communes ne permettent pas de les verser.

Dorénavant, ces indemnités seront revalorisées, mais les ressources de ces communes, elles, ne le seront point. Ce sont les raisons pour lesquelles nous proposons d'instituer une compensation financière intégrale en faveur des communes, à travers une augmentation de la dotation globale de fonctionnement, afin de les aider à supporter le coût du relèvement des indemnités des maires et des adjoints.

Quant à la fiscalisation des indemnités des élus locaux, vous avez certes précisé que les indemnités des maires et des adjoints des communes de moins de 1 000 habitants ne seraient pas fiscalisées. Mais, fiscaliser les autres après avoir augmenté leurs indemnités, cela revient tout simplement à reprendre partiellement d'une main ce que la commune - et non l'Etat - leur a versé de l'autre. C'est tout simplement inadmissible, et a entraîné un très vif mécontentement au sein des élus locaux.

J'en viens au régime de retraite. Permettez-moi, monsieur le ministre, en tant que membre de la commission des affaires sociales du Sénat, de féliciter et de remercier son président, M. Jean-Pierre Fourcade, et son rapporteur pour avis, M. Jean Chérioux, de nous avoir aidés à travailler sur ce délicat problème de la retraite ; j'adresse également mes félicitations et mes remerciements au rapporteur de la commission des lois, M. Thyraud.

Le nouveau système suggéré par le Gouvernement constitue, incontestablement, un progrès. Mais il faut également offrir la possibilité aux maires et adjoints, actuellement en fonctions de procéder au rachat des cotisations correspondant à leurs années de mandat. En effet, dans le cas contraire, ils ne pourront se constituer une rente pendant trois ans - c'est-à-dire jusqu'en 1995 - ce qui n'améliorera évidemment pas, ou très peu, leur situation.

Par ailleurs, il convient d'instituer une compensation financière de l'Etat en faveur des communes, dans la mesure où la constitution de ce nouveau système de rente leur incombe présentement pour moitié.

Enfin, pour répondre aux très nombreuses critiques soulevées par ce projet de loi quant à son financement, le Gouvernement, saisi d'un soudain remords, a accepté d'insérer un article additionnel prévoyant que, pour leur assurer les moyens adaptés à la mise en œuvre de la loi et contribuer à la démocratisation des mandats locaux, les petites communes rurales recevraient une dotation particulière, prélevée sur les recettes de l'Etat et déterminée chaque année en fonction de la population totale de ces communes ainsi que de leur potentiel fiscal.

Il serait ainsi question de reverser à ces communes le produit de la fiscalisation des indemnités des élus locaux, lequel est estimé à environ 200 millions de francs.

Pourtant, il faut savoir que le coût global des mesures contenues dans le présent projet de loi a été estimé à 2,6 milliards de francs. Il serait entièrement supporté par les collectivités territoriales. Nous sommes donc loin du compte.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous proposons la création d'une dotation annuelle particulière, prélevée sur les recettes de l'Etat et versée à toutes les communes, et correspondant au coût effectif des différentes mesures envisagées par ce texte. Cela permettrait d'assurer une neutralité financière des collectivités territoriales.

J'ose espérer, monsieur le ministre, que votre Gouvernement sera attentif aux propositions que nous formulons et qu'il voudra bien leur réserver une suite favorable.

Les élus locaux attendent avec impatience ce nouveau statut. A nous de répondre à leur attente sans les décevoir. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I., du R.P.R., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.)*

M. le président. La parole est à M. Habert.

M. Jacques Habert. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux que nous examinons aujourd'hui donne au Sénat l'occasion de combler une lacune qui concerne spécialement les Français établis hors de France.

M. Charles de Cuttoli. Très bien !

M. Jacques Habert. Le communiqué du conseil des ministres en date du 3 janvier 1992 indique que ceux-ci sont au nombre de 1 400 000 et ajoute, à juste titre, que « la présence des Français à l'étranger est un élément essentiel du rayonnement économique et culturel de notre pays. Le Gouvernement entend donc créer des conditions favorables au développement de l'expatriation. »

Or, parmi ces conditions, il en est une, pourtant primordiale, qui n'a pas été mentionnée. Il s'agit de la liaison constante qui doit être maintenue entre le Gouvernement et nos compatriotes expatriés. L'information doit bien circuler de part et d'autre.

Il faut que l'on sache qu'il existe à l'étranger, dans tous les domaines, des réseaux de présence française, des implantations utiles, des chambres de commerce qui peuvent renseigner, des établissements d'enseignement où tous les enfants, français et autres, sont accueillis, des associations actives, des sociétés et des entreprises bien installées, susceptibles d'offrir des emplois et de se développer.

Il faut en retour que, à Paris, l'on connaisse les besoins de ceux qui travaillent au loin et les moyens de mieux les soutenir pour atteindre ce double but indispensable à notre pays, à savoir : l'expansion économique de la France à l'extérieur, et le maintien de notre langue, de notre culture et de notre influence dans le monde entier.

Ce rôle de liaison, d'information, de concertation et d'action, est tenu par le Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Comme vous le savez, mes chers collègues, ce conseil, créé en 1948 - voilà donc plus de quarante ans qu'il donne la preuve de son utilité - se compose essentiellement de délégués élus, au suffrage universel depuis 1982.

Ces délégués sont au nombre de 150 depuis la loi du 10 mai 1990. Ils représentent nos compatriotes résidant dans 160 pays étrangers.

Le nombre des Français établis hors de France varie considérablement selon les pays et les régions. Si l'on retient le chiffre global de 1 400 000 avancé par le Gouvernement le 3 janvier, chaque délégué représente en moyenne plus de 9 300 Français. Même en ne tenant compte que du nombre des immatriculés dans les consulats - 935 200 en 1991 - qui constituent le collège électoral des délégués, chacun d'eux représente en moyenne 6 200 Français.

Ces 150 délégués élisent les sénateurs des Français établis hors de France. Il font partie des personnalités élus habilités à parrainer des candidats à la présidence de la République. Ils désignent deux membres du Conseil économique et social, ainsi que des membres des conseils d'administration de la caisse de sécurité sociale des Français de l'étranger et de l'Agence pour l'enseignement français de l'étranger. Ils sont obligatoirement consultés en matière de décrets concernant le service national des jeunes Français à l'étranger. Enfin, ils représentent des pays et des circonscriptions bien définies, dont le centre est toujours une ambassade ou un consulat général de France. Ils s'occupent de tous les problèmes concernant nos compatriotes ; ils les font connaître aux autorités ; ils en recherchent les solutions. Ils expriment l'opinion, les desiderata de tous les Français de leur circonscription.

Bref, mes chers collègues, cette énumération montre que, à tout point de vue, ils jouent un rôle analogue à celui des élus métropolitains membres des conseils généraux ou des conseils régionaux.

Il ne serait pas impensable d'estimer que ce million de compatriotes hors de nos frontières, cette France de l'extérieur, constitue en quelque sorte un centième département français, un département de dimension mondiale, mais qui n'en est pas moins lié à la mère patrie par le cœur et l'esprit, ainsi que par les intérêts communs. Dans ce cas, le conseil supérieur pourrait à juste titre être comparé à un conseil général, même s'il n'en a pas les pouvoirs, notamment financiers.

Des suggestions ont d'ailleurs été faites - j'en ai formulé moi-même - pour que le conseil supérieur soit appelé, par analogie et pour que l'on comprenne mieux son rôle en France, conseil général des Français de l'étranger.

En tout cas, sans aller jusque-là, il paraît incontestable que la tâche des délégués au conseil supérieur correspond bien à celle des conseillers généraux en France.

Venant d'une circonscription bien déterminée, élus au suffrage universel direct par les Français de cette circonscription, ce sont des élus locaux, même si leur circonscription est vaste et que leurs électeurs s'y trouvent séparés par des grandes distances. C'est la raison pour laquelle nous pensons fermement qu'ils ont leur place dans le projet de loi que nous examinons aujourd'hui.

A ce point de mon exposé, je dois remercier, avec tous les sénateurs des Français établis hors de France, la commission des lois, son président M. Jacques Larché et son rapporteur, Jacques Thyraud, ainsi que M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis, et la commission des affaires sociales d'avoir bien compris notre revendication.

Je me dois d'ajouter à cet instant que notre excellent collègue M. Charles de Cuttoli, vice-président de la commission des lois, a été incontestablement à l'avant-garde de ce combat ; nous l'en remercions tout spécialement.

Dans son excellent rapport, M. Thyraud rappelle d'abord : « Comme les élus locaux des collectivités territoriales françaises, les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger sont élus au suffrage universel direct. »

« A ce titre, poursuit-il, ces membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger exercent à l'égard de nos compatriotes expatriés un rôle de représentation et de promotion de la citoyenneté qui, au fond, ne diffère pas substantiellement de celui des élus locaux à l'égard des autres citoyens établis en France dans les communes, les départements, les régions ou les territoires d'outre-mer. » Voilà qui est clair !

M. Thyraud ajoute : « Le Conseil supérieur des Français de l'étranger n'exerce pas seulement des fonctions consultatives, il est investi d'attributions qui ressortissent à des missions de souveraineté » comme, par exemple « l'organisation de la participation électorale des Français établis hors de France. »

De surcroît, le Conseil supérieur constitue le collège électoral des sénateurs représentant les Français de l'étranger et « à ce seul titre déjà, il convenait que le Sénat, représentant constitutionnel non seulement des collectivités territoriales de la République, mais aussi des Français de l'étranger, se préoccupe de la situation des membres élus du Conseil supérieur qui, sur nombre de points, demeure anormalement différente de celle des élus locaux. »

Réparer cette anomalie, effacer ces différences, donner un statut à ses membres élus, tels ont été les vœux exprimés depuis de longues années par le Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Certes, ses membres sont bien conscients de leur spécificité et il est difficile, nous devons l'admettre, de les assimiler complètement aux élus locaux de la métropole.

Ce qu'ils attendent, cependant, c'est la reconnaissance de leur fonction spécifique, et aussi du rôle très important qu'ils jouent.

Cette reconnaissance, la commission des lois a bien voulu la leur accorder en déposant un article additionnel après l'article 31 faite une note dubitative (*M. le secrétaire d'Etat fait une moue dubitative.*)

Ne prenez pas un air dubitatif, monsieur le secrétaire d'Etat ! Nous reviendrons sur ce point très important, auquel notre Haute Assemblée tient beaucoup.

Toutefois, pour ne pas allonger la discussion générale, je ne m'étendrai maintenant ni sur cet amendement de la commission des lois ni sur les amendements qui ont été présentés par plusieurs des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Me réservant de reprendre la parole au moment de leur examen, je laisserai cependant à M. de Cuttoli le soin d'exposer et de défendre les amendements dont nous sommes co-signataires avec sept de nos collègues sénateurs.

En conclusion, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous espérons beaucoup que, pour tous les Français de l'étranger, ce jour pourra être marqué d'une pierre blanche.

En effet, pour la première fois, un texte de loi reconnaîtra la spécificité des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger et l'analogie de leur situation avec celle des élus locaux de France. Ce sera un juste hommage au rôle important qu'ils jouent, au nom de 1,4 million de nos compatriotes, pour défendre à l'étranger la place de la France. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R. ainsi que sur certaines travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. de Rohan.

M. Josselin de Rohan. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi qui est soumis à notre examen était attendu depuis fort longtemps. Nous devrions nous réjouir de son aboutissement. Pourtant, il y a lieu de penser qu'il engendrera autant de désillusions qu'il a suscité d'espoir.

On a souligné tout ce que ce projet de loi devait aux travaux de la commission présidée par notre ancien collègue M. Marcel Debarge. Pour avoir participé aux travaux de cette commission avec notre collègue M. Carat, je voudrais rendre hommage à la courtoisie, à l'ouverture d'esprit et à la rondeur - au sens figuré du terme ! - avec lesquelles M. Debarge a mené les débats. Je regrette que le présent texte ne reprenne pas, dans des domaines essentiels, tels que la retraite des élus ou les modalités d'imposition des indemnités, les recommandations de la commission.

La première illusion à dissiper est celle qui pourrait conduire certains élus à croire que le projet de loi constitue un pas significatif vers la professionnalisation de la fonction. Je sais bien que le Gouvernement n'entend pas aller dans cette direction, mais un certain nombre d'élus espèrent, plus ou moins secrètement, que l'on évoluera dans ce sens.

L'extension des garanties accordées aux élus, les autorisations d'absence, les crédits d'heures, l'interdiction de toute sanction en cas d'absence autorisée, le droit de réembauche à l'expiration du mandat pour ceux qui ont vu suspendre leur contrat de travail, constituent certainement, pour les élus salariés, des protections appréciables. De même, il est normal de ne pas imposer aux entreprises la charge financière entraînée par les absences de leurs employés.

Au sein de la « commission Debarge », notre président avait beaucoup mis l'accent sur le tort que pouvaient causer aux entreprises artisanales les absences de compagnons et sur le fait qu'il convenait de ne pas abuser des protections dans ce domaine car cela irait à l'encontre du but que l'on cherchait à atteindre.

M. Christian Bonnet. C'est exact !

M. Josselin de Rohan. Il reste que les employeurs, particulièrement ceux des petites et moyennes entreprises, risquent de ressentir comme un élément de désorganisation et de perturbation le manque de disponibilité de leurs salariés élus.

M. François Autain. Que faire ?

M. Josselin de Rohan. Les milieux professionnels s'en sont d'ailleurs émus. Certains sont même allés jusqu'à demander aux collectivités locales de les indemniser pour les charges supplémentaires entraînées par le recrutement d'un salarié destiné à remplacer celui qui aura été détaché.

Je ne sais si l'on pourra aller jusque-là, mais il y a lieu de redouter que la multiplication des garanties ne se retourne contre les bénéficiaires et que les employeurs n'hésitent à embaucher des salariés qui seraient titulaires d'un mandat local ou départemental.

Il me semble que les auteurs de ce projet de loi n'ont pas été assez attentifs à cet aspect des choses et qu'à tout le moins une concertation aurait dû avoir lieu avec les milieux professionnels intéressés pour éviter des réactions hostiles. Ne doutons pas, en effet, que les salariés qui choisiront des fonctions locales ou départementales ne progresseront pas beaucoup au sein de leur entreprise. C'est un choix, il faut le savoir, et cela continuera donc, plus ou moins, d'être un sacrifice. Il ne doit y avoir, à mes yeux, aucun doute sur ce point.

La deuxième illusion consisterait, pour les élus, à croire qu'ils pourront vivre des indemnités qui leur seront versées. Les très fortes valorisations en pourcentage des indemnités pour les maires des petites et des moyennes communes

constitueront d'ailleurs une charge non négligeable pour les budgets locaux. Mais, en raison de la fiscalisation, je ne suis pas sûr que cela soit profitable à tous.

Malgré les apparences, il serait profondément regrettable d'assimiler à un traitement ou à un salaire de simples indemnités, lesquelles sont très loin d'assurer un revenu principal et important pour des salariés. Pour que les maires de notre pays jouissent au moins d'un niveau de revenu comparable à celui de leurs homologues allemands, qui sont des professionnels, il faudrait que le nombre des communes françaises soit réduit et que leur potentiel fiscal soit suffisant pour permettre à des élus de vivre exclusivement de leur traitement. La parcellisation communale, en France, et nos traditions s'opposent à cette pratique, et sans doute pour longtemps.

Il importe donc que ceux qui ont choisi de se consacrer exclusivement à des fonctions d'élu local sachent bien qu'ils devront continuer à consentir des sacrifices tant sur le plan financier qu'au niveau de leur carrière - et je ne parle pas du sacrifice de leurs loisirs : nous savons tous que cela fait partie de nos servitudes.

Il ne faut pas perdre de vue non plus que de nombreux élus municipaux éprouveront des scrupules à demander la majoration de leurs indemnités et à obtenir d'autres avantages, ne serait-ce que pour éviter une exploitation polémique et démagogique de demandes qui seraient pourtant légitimes.

Au total, les élus locaux n'exercent pas un sacerdoce, quel que soit leur dévouement à la chose publique, et pas davantage un métier. Ils assument une fonction. Laisser entendre que la loi changera cet état de fait serait trompeur.

La troisième illusion - il s'agit plutôt d'une amère désillusion - concerne la retraite des élus. Tout le monde dénonce depuis longtemps le niveau dérisoire et presque insultant des retraites versées aux élus qui, pendant de nombreuses années, se sont dépensés sans compter au service de leurs administrés ou de leurs électeurs.

La commission Debarge avait formulé, sur ce point, des propositions précises, dont le projet de loi ne tient pas compte. Affilier les élus à un régime de retraite structurellement déficitaire et confronté à de graves difficultés de gestion, comme l'a très éloquemment démontré notre ami Jean Chérioux et comme l'a dénoncé le rapport de notre collègue Roger Husson, refuser la création d'une caisse autonome préconisée par le rapport Debarge, laquelle assurerait au moins aux retraités l'équilibre du régime et une saine administration, laisser le financement des retraites à la charge exclusive des communes alors que les maires et les adjoints agissent - le rapporteur, M. Jacques Thyraud, l'a fort bien souligné - comme agents de l'Etat dans leur fonction, tout cela démontre que le Gouvernement ne veut pas changer en profondeur un système périmé et qu'il présente une réforme en trompe-l'œil, pour reprendre l'expression de M. le rapporteur. Le montant des retraites, ainsi que l'a très clairement souligné le rapporteur pour avis, M. Jean Chérioux, demeure et demeurera fort bas dans le système prévu par le Gouvernement ; cela est profondément déplorable.

J'avais déposé une proposition de loi tendant à instaurer une retraite minimale pour les maires et les adjoints ayant exercé un minimum de deux mandats, retraite qui n'aurait pas été inférieure à 1 800 francs par mois.

Est-il admissible, en effet, que des femmes et des hommes qui ont beaucoup sacrifié de leur temps et de leurs revenus au service de leurs concitoyens en soient réduits à n'avoir d'autres ressources que le F.N.S. ? Si vous le souhaitez, monsieur le secrétaire d'Etat, je suis à votre disposition pour vous fournir des exemples et des noms.

Parce que, bien entendu, il est impensable que de petites communes puissent faire face à la charge que représenteront ces retraites, il importe que la solidarité nationale s'exerce à leur endroit, soit sous la forme d'une péréquation, grâce au transfert de ressources en provenance de collectivités plus favorisées, soit par l'affectation de taxes spécifiques, comme je l'avais suggéré. Certes, l'article 35 du projet de loi répond à cette objection pour les petites communes ; mais, pour les communes de moyenne importance ou de plus grande importance, cela restera une lourde charge. Il eût été normal qu'il y ait une participation de l'Etat.

En tout cas, les élus locaux ressentiront comme une injustice l'absence d'avancée significative dans ce domaine. C'est aussi une erreur, car l'instauration d'une telle mesure eût

facilité le renouvellement des élus. En effet, il ne faut pas avoir peur de le dire, certains ne se maintiennent dans leurs fonctions que parce que leurs indemnités, même modestes, constituent pour eux un minimum vital qui leur permet d'assurer des fins de mois qui sont quelquefois très difficiles. Une retraite, même modique, les aurait probablement incités à céder leur place. Voilà un chantier qu'il faudra à nouveau ouvrir, et vos successeurs, monsieur le secrétaire d'Etat, s'y emploieront.

Le projet de loi a par ailleurs pour objet de répondre à des préoccupations morales : éviter que le cumul des mandats n'aboutisse à un cumul excessif de rémunérations, ouvrir à toutes les catégories socioprofessionnelles les mandats électifs et assurer la transparence des indemnités. Tous ces objectifs sont louables, à condition toutefois qu'on se donne les moyens de les atteindre. Et c'est justement là que le bât blesse.

Il est tout de même très paradoxal - pour rester modéré - que les réformes proposées aboutissent à ce que l'Etat perçoive des ressources fiscales supplémentaires, grâce à une imposition des élus locaux, sans que les collectivités locales en reçoivent vraiment la contrepartie. L'indemnisation, la formation, la couverture sociale et les retraites des élus, qui représentent des sommes très importantes, vont rester à la charge des communes, des départements et des régions, sans que leurs ressources soient pour autant augmentées.

Une fois encore, le Gouvernement recourt aux finances locales pour financer ses générosités, se gardant bien d'engager l'Etat.

En réalité, le projet de loi est incomplet.

S'il assure un certain nombre de garanties aux salariés du secteur privé et aux agents du secteur public, il n'améliore guère la situation des élus issus du secteur commercial, de l'artisanat ou de l'agriculture.

D'une certaine manière, il est centralisateur, et j'en vois l'illustration dans la tentative de supprimer brutalement les systèmes de retraite mis en place dans les départements antérieurement à la loi, cette entreprise ayant été fort justement et fort éloquemment dénoncée par notre collègue M. Chérioux. Il est heureux et souhaitable que le Parlement puisse corriger ce que les dispositions initiales ont d'inquiétant et, pour tout dire, de scandaleux.

Enfin, il est quelque peu maladroit, dans la mesure où la fiscalisation des indemnités risque, si l'on n'y prend garde, de conduire l'administration, sous prétexte de transparence, à s'ingérer dans les modalités d'exercice des mandats électifs, comme l'a fort bien dit et très courageusement notre collègue Jean-Marie Girault. Le fait d'assimiler le problème de la fiscalisation de l'indemnité parlementaire à celui de l'exercice du mandat des élus locaux n'est pas acceptable. Parce que certains parlementaires, en petit nombre d'ailleurs, ont transgressé les lois élémentaires de l'honnêteté, il serait inadmissible que l'ensemble des élus locaux de ce pays soient l'objet des suspicions dont on nous rebat un peu trop complaisamment les oreilles en ce moment.

De plus, vous en êtes sans doute conscient, il n'est guère convenable, pour un texte de cette importance, de réclamer l'urgence, ce qui a pour effet de supprimer les navettes entre les deux assemblées et d'empêcher le jeu normal d'élaboration de la loi. Mais sans doute, à la veille d'une campagne électorale, fallait-il montrer que l'on avait fait quelque chose pour les élus locaux !

Ce projet de loi est, en définitive, celui des occasions manquées. Il doit être substantiellement amendé pour répondre à l'attente et aux préoccupations des élus locaux. Nous serons très attentifs, monsieur le ministre, à l'accueil que vous ferez aux propositions de nos rapporteurs et aux amendements que nous n'allons pas manquer de présenter.

Si nous avons l'impression que le Gouvernement et sa majorité entendent n'apporter aucun changement au projet de loi qui nous est soumis, celui-ci ne pourrait recueillir notre assentiment. Nous ne pourrions alors que déplorer l'absence de consensus sur ce texte, qui devrait faire l'objet non pas d'une approche partisane, mais d'un très large accord de la part de toutes les formations politiques, car il s'agit d'un problème très important qui concerne les élus de ces cellules de base de la démocratie que constituent nos communes, nos départements et nos régions. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

(M. Etienne Dailly remplace M. Michel Dreyfus-Schmidt au fauteuil de la présidence.)

**PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY,
vice-président**

M. le président. La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il y a bien longtemps que les élus communistes et apparentés agissent pour l'instauration d'un véritable statut de l'élu. Il ne s'agit en aucun cas d'une démarche corporatiste.

Nous sommes partisans d'une démocratisation audacieuse de nos institutions, dont la crise actuelle montre bien l'inadaptation aux aspirations des Français. Cela passe par le plein exercice d'une nouvelle citoyenneté enrichie de nouvelles libertés et de possibilités effectives données à chaque habitant de nos villes, bourgs et villages de participer à la gestion des affaires de la cité.

Les sénateurs communistes et apparentés l'affirment : la souveraineté appartient au peuple, qui doit l'exercer par et avec ses représentants, et grâce à de nouveaux droits et pouvoirs d'intervention.

Ce qui est urgent, c'est donc de donner aux élus les moyens véritables et la disponibilité nécessaire pour être à l'écoute de la population et pour agir avec elle. Donner ces moyens aux élus, ce serait effectivement permettre une amélioration considérable de la démocratie.

C'est ce raisonnement qui motive, à notre sens, la nécessité de la création d'un véritable statut de l'élu local.

Personne ne dira, monsieur le ministre, que le problème est facile à résoudre.

Une véritable politique de décentralisation, dont l'objectif serait justement de rapprocher le citoyen des institutions, de permettre la prise en main par les habitants de notre pays de leurs affaires, nécessite l'élaboration d'un tel statut.

M. Marcel Debarge, aujourd'hui secrétaire d'Etat, expliquait, dans un rapport public en 1982, que, du fait de la politique de décentralisation, « l'élaboration d'un véritable et authentique statut de l'élu local départemental et régional était devenu indispensable et urgent.

Ce sont MM. François Mitterrand et Pierre Mauroy qui, dès 1979, étaient les premiers signataires d'une proposition de loi sur la décentralisation comportant un chapitre créant un véritable statut de l'élu local.

Bientôt onze ans après l'accession au pouvoir du parti socialiste, le Gouvernement nous propose un texte qui marque, sur le plan de l'expression des principes - c'est indiscutable - certaines avancées, mais qui, comme l'indique son intitulé, ne crée pas un réel statut de l'élu. En effet, le texte est relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux - M. le ministre l'a souligné tout à l'heure - et je le regrette vivement. Il s'agit peut-être d'une subtilité rédactionnelle, mais l'abandon du concept même du statut éclaire le contenu du texte.

La décentralisation, que nous avons soutenue lors de son élaboration, a été dévoyée, le statut de l'élu, vu dans le même temps, oublié. De plus, des coups durs sont portés aux collectivités territoriales depuis plusieurs années. La situation des élus s'en trouve fragilisée, leur tâche est devenue, au fil des années, toujours plus difficile.

Les incessants transferts de charges de l'Etat vers les collectivités locales, sans accompagnement financier, l'austérité budgétaire à l'égard des collectivités locales, plongent bien souvent les élus dans d'inextricables difficultés.

Chacun s'accordait, alors que la décentralisation était en débat, sur la nécessité d'attribuer aux collectivités 25 à 30 p. 100 des ressources de l'Etat pour permettre à cette décentralisation de devenir une réalité. Or c'est tout le contraire que nous constatons : l'Etat impose aux collectivités une contribution importante au financement de ses propres obligations, ne serait-ce qu'en matière d'implantations universitaires.

Ce contexte budgétaire difficile complique donc la tâche de l'élu, vous le savez parfaitement.

L'aggravation de la crise économique et sociale est également une source croissante de difficultés pour l'élu local, cette remarque s'appliquant aussi bien aux communes rurales qu'aux communes urbaines.

Gérer une commune rurale, défendre l'intérêt de ses habitants et agir avec ces derniers n'est pas chose facile dans une période où la désertification de nos campagnes s'aggrave, du fait de la politique gouvernementale d'abandon en matière agricole et de fermeture des services publics dans les petites communes.

La situation de bon nombre de zones urbanisées est également source de difficultés accrues. Je ne ferai qu'évoquer brièvement ce qu'on appelle communément le « mal des banlieues ».

L'extension du chômage, particulièrement chez les jeunes, la baisse du pouvoir d'achat, la crise de l'école viennent s'ajouter aux problèmes financiers considérables rencontrés par les communes, problèmes qui les empêchent d'entreprendre une rénovation efficace des quartiers difficiles, la construction de logements modernes.

L'élu est porteur du mécontentement populaire. En effet, sa place le met au contact direct des problèmes vécus par les hommes et les femmes qui souffrent, plongés dans les difficultés du quotidien. Dans le contexte que je viens de décrire, il est de plus en plus démuné face à la nécessité d'assumer ses responsabilités.

L'élu communal est dans la ligne de mire du Gouvernement. Pourquoi, d'ailleurs, renforcer son statut, alors que le texte relatif à l'administration territoriale, dont l'examen est en cours, remet en cause l'existence même des communes, pourtant clef de voûte de la démocratie française ?

Nous, sénateurs communistes, avons dénoncé ce projet qui, dans une perspective de supranationalité européenne, brise ce premier palier, indispensable, de l'expression populaire qu'est la commune.

Ces remarques générales sur le contexte dans lequel intervient l'examen de ce projet de loi étaient utiles à une bonne perception des limites des dispositions proposées par le Gouvernement.

Certes, je l'ai indiqué d'emblée, des principes intéressants et nécessaires sont posés ; nous nous en félicitons. Cependant, qu'il s'agisse des autorisations d'absence, des crédits d'heures ou de la formation, des moyens véritables permettant de mettre en œuvre les principes avancés ne sont pas proposés.

Ces mesures, qui se révèlent dans bien des cas restrictives et insuffisantes au regard des exigences de la gestion comme de la concertation avec les habitants, sont *a priori* d'emblée limitées par les capacités financières des collectivités locales, auxquelles il revient de payer.

Les sénateurs communistes et apparentés présenteront un certain nombre d'amendements tendant à donner un contenu réel aux mesures proposées par le Gouvernement et à permettre à tous l'accès aux fonctions d'élus. A cet égard, nous connaissons bien les difficultés des salariés élus, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé.

Le titre premier du projet comprend les dispositions relatives aux garanties accordées aux titulaires des mandats locaux.

Nous estimons que la liste des activités justifiant l'autorisation d'absence de l'élu de son lieu de travail est trop restrictive. La conception de la fonction élective qui se dégage de ce texte est marquée par un esprit bureaucratique. Faire vivre la démocratie locale, c'est d'abord permettre au détenteur d'un mandat local de disposer du temps nécessaire à la concertation avec la population.

Pourquoi les élus locaux ne pourraient-ils, par exemple, être autorisés à s'absenter pour participer à une réunion de quartier ?

La possibilité de participer aux réunions statutaires des associations d'élus auxquelles ils appartiennent doit être un droit, y compris pendant les heures de travail. L'autorisation d'absence doit donc être accordée également dans ce cas.

Nous proposons que les heures prises sur le temps de travail par un élu salarié pour l'exercice de sa mission soient payées. Il y va, à notre avis, de la crédibilité du texte proposé.

Ce n'est pas aux communes de faire les frais d'une telle mesure de justice. Nous proposons donc que l'employeur s'adresse, pour compensation, à une caisse nationale, gérée par la Caisse des dépôts. Le produit de la fiscalisation des indemnités des élus locaux prévue par le présent texte, alimenterait cette caisse. L'employeur aviserait celle-ci, au plus tard dans le trimestre qui suit les absences de l'élu qu'il emploie, de la rémunération versée correspondant à ces absences. Selon notre proposition, l'employeur serait remboursé dans le mois suivant cette déclaration.

Cette participation de l'Etat, à partir de fonds qu'il aura prélevés sur les communes, est nécessaire et justifiée. Il ne serait pas acceptable que les élus municipaux puissent plus ou moins, selon la taille et la richesse de leur commune, utiliser les avancées inscrites dans le texte.

Le titre I^{er} établit également la protection de l'élu sur son lieu de travail.

Il est précisé, dans le texte présenté pour l'article L. 121-43 du code des communes, qu'aucun licenciement ne pourra intervenir du fait des absences liées aux activités d'élu autorisées par le présent texte. Croyez-vous un seul instant, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'un employeur, à moins d'être très maladroit, utilisera un tel argument pour sanctionner un salarié ?

Vous le savez bien, les lacunes de la législation du travail offrent une large palette de motifs pour travestir en sanction portant sur le comportement professionnel une sanction prise, en fait, à l'égard d'un élu pour l'activité qu'il déploie en tant que tel.

Les sénateurs communistes et apparenté proposent d'assimiler la protection de l'élu local dans l'entreprise à celle du délégué du personnel. Ce serait une avancée importante, qui contribuerait à donner corps au principe affirmé dans le titre I^{er}.

Nous regrettons qu'aucune disposition ne soit prévue dans le présent texte pour la protection juridique des élus dans leurs actions au service de la population.

Comment accepter, en effet, qu'un élu qui agit aux côtés de la population contre des mesures d'expulsion, aux côtés de salariés contre des mesures de suppression d'emplois, soit poursuivi sous l'accusation de délit de droit commun ? Nous vous proposons, mes chers collègues, d'inscrire dans le présent texte des garanties contre de tels abus.

S'agissant du titre II, qui innove en reconnaissant le droit à la formation pour les élus, ce que les élus communistes préconisaient depuis fort longtemps, nos réflexions sont, sur le fond, semblables à celles que j'ai présentées à propos du titre I^{er}.

Les mesures proposées sont trop timides : un jour de formation par an pour un conseiller municipal, cela nous semble insuffisant. Je rappelle que le rapport établi par Marcel Debarge en 1982, qui a été largement évoqué ici, préconisait trente-cinq heures de formation par an.

Nous estimons que le temps de formation doit être remboursé au salarié, qui prend sur son temps de travail pour mieux servir la population.

Les dispositions du titre premier et du titre III du projet de loi sont marquées par l'absence totale d'engagement de l'Etat. Ce sont les communes qui, de fait, devront supporter la mise en œuvre des nouveaux droits accordés aux élus.

Cela n'est pas acceptable, compte tenu de l'aggravation de la situation financière des collectivités territoriales que j'ai évoquée tout à l'heure. Cela n'est pas acceptable non plus au regard des modalités prévues par le texte pour la fiscalisation des indemnités des élus locaux.

Les élus communistes sont favorables à la transparence de leur revenu, donc de leur indemnité. Ils tiennent à rappeler, avec d'autres, la probité de l'immense majorité des 500 000 élus locaux. C'est pourquoi nous approuvons le principe même de la fiscalisation.

Cependant, nous refusons, d'une part, que les dispositions prévues au paragraphe III de l'article 17 du présent texte entraînent une ponction de l'Etat sur les finances locales, d'autre part, que cette fiscalisation ait pour effet que les salariés et les élus disposant des ressources les plus modestes soient sanctionnés financièrement.

Le rapport Debarge de 1982 exposait pourtant que l'un des objectifs du statut qu'il préconisait devait être « de favoriser l'ouverture de l'exercice des fonctions et responsabilités électives à de nouvelles classes sociales et catégories professionnelles jusque-là exclues, ou peu s'en faut. »

L'exposé des motifs de la proposition de loi de MM. Mitterrand et Mauroy, que j'ai déjà évoquée, était pourtant clair : « Le choix du maire, notamment, s'opère souvent au sein d'un petit nombre de citoyens qui peuvent sacrifier une part de leur revenu - et l'on reconstruit ainsi, au niveau de l'élu, une sorte de barrage censitaire - ou qui disposent largement de leur temps, en raison de facilités professionnelles ou de leur âge. »

Les sénateurs communistes ne peuvent accepter les dispositions de fiscalisation telles qu'elles sont présentées. Si elles ne sont pas modifiées, elles produiront un effet pervers, inverse de celui qui est officiellement recherché par le Gouvernement. Les élus salariés risquent fort de ne plus pouvoir continuer à accomplir la tâche à laquelle ils se vouent avec abnégation et compétence. Nous avons, sur ce point, déposé des amendements.

Vous ne pouvez ignorer le mouvement d'inquiétude que provoquent les dispositions de l'article 17 parmi de nombreux élus. Il s'avère nécessaire, tout en maintenant le principe de transparence que nous jugeons positif, de modifier le texte en tenant compte de la situation sociale des élus. Il y va de l'avenir de la démocratisation des fonctions électives.

Si le texte était maintenu en l'état, nous assisterions à une nouvelle « notabilisation » de ces fonctions. Cela, les sénateurs communistes ne peuvent l'accepter.

Vous l'avez compris, l'appréciation que nous portons sur ce texte n'est pas dépourvue de réserves.

Certes, des principes importants sont posés, des possibilités sont ouvertes aux élus - mais seulement « sur le papier » ! pour obtenir des moyens afin de mieux remplir leur difficile tâche.

Nous regrettons profondément que, une fois de plus, seules les communes soient sollicitées pour assurer le financement de ces avancées qui restent théoriques.

Mme Paulette Fost. Très bien !

M. Paul Souffrin. Du fait des graves difficultés financières que subissent les communes, ces dispositions risquent de rester lettre morte.

Les sénateurs communistes et apparenté, sous le bénéfice de ces quelques réflexions, arrêteront leur vote final en fonction de l'accueil qui sera réservé à leurs amendements. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

M. le président. La parole est à M. Régnauld.

M. René Régnauld. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, un projet de loi très attendu, longtemps promis, souvent reporté, est maintenant soumis au Parlement.

Au cours des deux derniers congrès des maires de France, les deux membres du Gouvernement que vous êtes, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, ont affirmé leur volonté de tout faire pour mettre en œuvre cette réforme. Soyez ici vivement remerciés pour cet engagement parfaitement tenu, qui vous honore et qui est à mettre à l'actif des gouvernements qui se sont succédés depuis 1988. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

Ce serait une longue histoire à conter si l'on voulait montrer dans le détail comment, depuis la loi municipale de 1884, ce problème a été traité, comment ses données ont évolué.

L'évolution de nos collectivités territoriales, de leurs responsabilités, notamment depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982, n'a cessé de mettre en évidence le décalage existant entre les besoins des élus locaux et les moyens leur permettant d'exercer librement, quelle que soit leur situation sociale et professionnelle, le mandat reçu de leurs concitoyens.

Je veux pour preuve de ce décalage le fait que, si les premiers maires républicains d'après 1884 furent surtout des médecins, des notaires, des avocats, ils étaient encore, plus d'un siècle après, en 1989, pour 28,5 p. 100 des agriculteurs, pour 24 p. 100 des retraités - contre 15 p. 100 en 1977 -

pour 15 p. 100 des salariés - et pour 5 p. 100 seulement des employés et ouvriers - enfin, pour 13 p. 100 des fonctionnaires.

Voilà bien des raisons fondamentales pour que, répondant à l'annonce, inscrite dans le préambule de la loi de décentralisation, de nouvelles conditions d'exercice des mandats locaux - et non pas d'un statut, qui aurait par trop professionnalisé ces fonctions - ce serpent de mer émerge des eaux profondes, pour assurer, au nom de la démocratie locale - démocratie de base, démocratie vivante ! -, l'égal accès de tous aux mandats électifs et surtout à leur exercice.

Il ne peut y avoir de démocratie locale, de « mobilisation générale » des 500 000 élus locaux de France que si, d'une part, les citoyens électeurs disposent de l'information et si, d'autre part, les élus qu'ils se donnent par délégation de pouvoir disposent de droits nouveaux garantis et adaptés.

S'agissant des citoyens, ils trouvent les réponses qui conviennent dans la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République, dont l'examen s'achèvera cette semaine.

Conduire aujourd'hui la gestion des collectivités territoriales, après que des compétences et responsabilités nouvelles leur ont été confiées, alors que le degré d'interpellation, le niveau d'attente des populations s'élèvent, suppose pour ceux qui en reçoivent la charge que certaines conditions soient réunies : du temps, qu'il faut pouvoir concilier avec l'exercice d'une activité professionnelle ; de la compétence et, donc, une formation ; des garanties par rapport à son emploi, sa carrière ; une juste réparation financière du temps consacré, des frais engagés, des sacrifices familiaux et personnels consentis ; des droits à la protection sociale au minimum égaux à ceux qui sont garantis dans le régime général en matière de maladie, de maternité, d'invalidité et de retraite.

C'est ce que propose ce projet de loi, qui prévoit, en outre, une fiscalisation ne devant pas porter sur ce qui correspondra, dans l'indemnité, aux frais d'emploi.

Enfin, je veux évoquer - je développerai le sujet dans un instant - la part de la mission du maire dans l'exécutif territorial exercé pour le compte de l'Etat, ainsi que la charge supplémentaire que vont représenter les nouvelles indemnités pour les communes, surtout, toutes proportions observées, pour les plus petites. Un juste retour de la fiscalisation, complété par un effort de l'Etat, devrait permettre d'alimenter un fonds à répartir au nom de la solidarité, grâce à une péréquation adaptée.

Avant d'entreprendre l'analyse des propositions qui nous sont faites, je veux rendre hommage à notre collègue Jacques Carat, qui, depuis des années, mène le combat en faveur de l'élaboration d'un statut moderne, mais aussi à notre ancien collègue, maintenant membre du Gouvernement, Marcel Debarge, dont les travaux, assortis d'une large concertation, ont été à l'origine des rapports sur lesquels se fonde ce projet de loi.

L'exercice de mandats locaux exige du temps : pour les réunions, pour la préparation et l'exécution des décisions, pour la représentation de la collectivité dans diverses structures et organismes. Le seul critère de la population ne peut être retenu eu égard notamment à la différence de moyens dont disposent le maire et les élus indemnisés en fonction de la taille de la collectivité.

Les propositions qui nous sont soumises dans ce projet de loi sont sur ce point, comme sur de nombreux autres, très raisonnables ; elles représentent bien souvent des minima qui, si n'existait pas le risque de voir appliquer l'article 40 de la Constitution, mériteraient des révisions à la hausse.

La démocratie a un coût. Il faut l'accepter, au nom de l'équité, certes, mais aussi au nom de la clarté.

Je tiens à mentionner également le bon accueil que reçoit globalement ce texte, notamment auprès de l'association des maires de France, qui a eu encore l'occasion de le manifester la semaine passée, au cours d'une réunion des présidents d'associations départementales qui s'est tenue à Paris. L'association que j'ai l'honneur de présider en Côtes-d'Armor ne fait pas exception. Elle a manifesté son approbation, voilà quelques jours, lors d'une réunion consacrée à ce projet de loi.

Adaptation aux données nouvelles, justice et équité pour les indemnisations, droit commun pour la fiscalisation, garanties professionnelles et sociales, mesures concrètes en

faveur des élus retraités : ainsi peut se résumer ce projet de loi, qui constitue une étape substantielle au bénéfice de la démocratie au premier degré. Au cours de ce débat, des améliorations devant permettre une extension claire aux structures de coopération existantes ou à naître prochainement - je pense notamment aux communautés de villes et de communes - devraient intervenir.

Le contenu du texte qui nous est soumis est incomplet, imprécis. C'est pour remédier à ces insuffisances que le groupe socialiste propose d'amender le texte.

La formation, l'information, la communication sont essentielles à la démocratie locale.

La complexification permanente, voire accélérée - décentralisation et Europe aidant - demande de réelles compétences : le contenu des formations, le temps nécessaire pour atteindre cet objectif sont très importants : les élus concernés doivent maîtriser la première condition, alors que, je le crains, le temps accordé se révélera vite insuffisant.

Les indemnités de fonction sont revalorisées - c'était attendu ; la recherche d'une réelle équité entre les situations des conseillers généraux et régionaux - elles connaissent actuellement des disparités allant de 1 à 8 pour les premiers et même de 1 à 9 pour les seconds, et ce ne sont là que des moyennes - est mise en œuvre. Il faut toutefois observer que les propositions faites pour les maires et, en conséquence, les adjoints - au moins pour certains d'entre eux - sont parfois trop modestes. Certains n'obtiendront - fiscalisation aidant - rien de plus avec le nouveau barème. Nous formulerons des propositions d'améliorations.

Je ne crois pas très judicieux à cet égard de n'avoir prévu qu'une seule strate regroupant les communes de 1 000 à 3 500 habitants. C'est la strate où les différences sont les plus accusées. Pour autant, je ne suis pas du tout favorable à l'amendement proposé par la commission des lois qui tend à réviser à la baisse, et de manière excessive, le dispositif envisagé.

Je crois qu'il eût été bon de créer une strate de 1 000 à 2 000, puis une autre de 2 000 à 3 500.

Une telle solution aurait, par ailleurs, le mérite de la cohérence par rapport à d'autres propositions que nous ferons ou soutiendrons.

J'en arrive à la fiscalisation, et je souhaite - le groupe socialiste a d'ailleurs déposé un amendement allant dans ce sens - que le principe de l'égal accès de tous aux mandats électifs, sans conditions d'âge ou de situation socio-professionnelle - pour reprendre une de vos expressions, monsieur le ministre - se traduise par l'égalité de tous les élus d'une même strate devant le montant de l'impôt acquitté.

En clair, nous proposons qu'un prélèvement identique, forfaitaire et à la source, une forme de prélèvement obligatoire, soit appliqué indépendamment des autres revenus et ressources des intéressés.

Nous voyons à ce système de nombreux avantages : outre celui de l'équité, évoqué il y a un instant, il présente celui de la transparence, notamment.

Alors que l'opinion, troublée, s'émeut devant la relation des élus à l'argent, puis des élus à l'impôt, une telle disposition permettrait aux intéressés de connaître, et par avance, le montant de l'impôt qu'ils acquitteront, leur collectivité le retenant pour le verser au Trésor comme elle acquitte le produit des cotisations sociales.

La population tout entière, et plus particulièrement celle de la commune concernée, pourrait connaître les impôts payés, sur leurs indemnités, par les élus. A tout moment, une vérification sur place et sur pièces pourrait être effectuée.

L'Etat aurait la faculté de connaître, et à l'avance également, le montant exact du produit attendu pour chaque exercice.

Enfin, l'opinion pourrait mesurer le poids de cet impôt et le sens de la demande d'un juste retour, au nom de la solidarité, de ce produit vers les petites communes, les communes rurales notamment.

Bien entendu, une telle disposition n'exclut nullement l'exonération de tout impôt des élus des petites communes - des communes de 1 000 habitants, propose le projet de loi, de 2 000 habitants, proposerons-nous.

Pour l'application de cette mesure, je suggère, monsieur le secrétaire d'Etat, que ce soit la loi de finances qui fixe, pour la première année - 1993 - après avis du comité des finances locales, le montant par strate de cet impôt pour toutes les collectivités territoriales. Les années suivantes, la loi de finances n'aurait qu'à procéder à une actualisation identique à l'ajustement du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

J'en arrive à la charge que va représenter pour les communes rurales, les petites communes, les dépenses - indemnités, formation - générées par ce projet de loi.

Outre le retour du produit fiscal vers un fonds de solidarité pour l'exercice des mandats locaux, compte tenu de l'action que mènent les élus pour le compte de l'Etat, il nous semble tout à fait justifié que ce dernier abonde l'enveloppe nécessaire.

Nous proposons que, pour la première année pleine, ce fonds soit porté à un milliard de francs. (*M. le rapporteur applaudit.*) Cette mesure permettrait, selon une première analyse, d'attribuer en moyenne une somme de 30 000 francs aux 32 000 communes de moins de 2 000 habitants.

Selon notre proposition, ce fonds serait réparti par péréquation entre les communes de 2 000 habitants.

Nous proposons que ce soit au sein du comité des finances locales, saisi d'un rapport annuel sur le financement de la démocratie locale, que soient déterminées les règles de cette répartition, laquelle devra faire ensuite l'objet d'un décret annuel.

Enfin, on ne pouvait rester plus longtemps indifférent à l'inadaptation - pour ne pas dire au ridicule - des retraites versées actuellement. Cela a déjà été dit - et c'est un des points sur lesquels je suis d'accord avec vous, monsieur le rapporteur pour avis. Il est vrai qu'ils ne sont pas nombreux. Vous vous indignez du fait que certaines mesures ne soient pas prises. Mais vous oubliez un peu trop vite que nombre de dispositions, que vous et nous attendions depuis longtemps, vont entrer dans la réalité parce que, heureusement, aujourd'hui, il y a un gouvernement qui va jusqu'au bout de ses engagements et qui prend ses responsabilités.

J'en reviens aux retraites : 200 francs par mois pour un maire d'une commune de moins de 500 habitants ayant exercé trois mandats - ils sont plus de 10 000 sur 36 700 communes à être concernés - ou encore 30 francs par mois pour un adjoint - juste de quoi acheter son tabac pour une journée - ce n'est vraiment pas beaucoup ! Et la situation n'est pas meilleure dans les collectivités plus importantes.

Une revalorisation substantielle et claire s'impose dans le cadre d'un régime unifié, à terme tout au moins.

En effet, se pose le problème des situations - au bord de la légalité certes - auxquelles les élus ont eu recours. Il faut, monsieur le ministre, trouver des solutions convenables, respectueuses des efforts déjà accomplis - notre collègue M. Jacques Carat nous entretiendra longuement tout à l'heure de ce problème.

Enfin, en quelques mots, je tiens à dire mon sentiment sur certains des amendements déposés par la majorité du Sénat.

Parmi ces propositions, je relève des dispositions, en matière de crédits d'heures, d'actions de formation, qui ne manqueraient pas de rendre inopérante la liberté voulue et garantie par ce projet de loi.

Ainsi, un maire pourrait se voir refuser par son employeur la possibilité de s'absenter pour des raisons essentielles à l'activité de sa collectivité. Si elle était adoptée, une telle disposition induirait très exactement des situations pires que celles que l'on peut rencontrer aujourd'hui.

Mes chers collègues, les amendements que vous proposez désavantagent les élus employés et salariés, et donc contraignent le libre exercice des mandats locaux - ce n'est pas acceptable.

Rendre le pouvoir aux citoyens, telle était une volonté forte exprimée par le Président de la République en 1981. La décentralisation, sa loi fondamentale, puis celles qu'elle impliquait, traduisent concrètement cette volonté.

Alors que la démocratie conjugée à la liberté fait défaut à tant de pays, la France, une nouvelle fois, apparaît comme une figure de proue. Le projet de loi qui nous est soumis

représente une réelle avancée. Il est porteur de progrès - au pluriel ! - pour nos collectivités territoriales, pour le service public local.

Il constitue une avancée essentielle pour le développement et l'aménagement rural, pour l'aménagement du territoire. Il autorise une dynamique nouvelle, capable de générer des progrès pour la France, pour l'Europe, pour le monde qui nous regarde et qui vient chez nous s'inspirer.

Il s'agit là de raisons suffisamment fortes pour que le groupe socialiste apporte son soutien à ce projet de loi comme au projet de loi organique. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Cartigny.

M. Ernest Cartigny. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, enquêtes judiciaires au siège de partis politiques, affaires, corruption... le climat délétère dans lequel nous vivons en ce moment pourrait, à certains, rappeler l'époque de la Troisième République et de *L'Assiette au beurre*.

C'est désormais un préjugé populaire : les hommes politiques n'ont pas que des pratiques honorables. Ainsi, un sondage récent montrait que 55 p. 100 des Français pensaient « qu'en règle générale, les élus et les dirigeants politiques sont plutôt corrompus ». Ils n'étaient que 31 p. 100 pour avancer qu'ils étaient plutôt honnêtes.

Les rapports entre la politique et l'argent sont aussi anciens que l'est la politique elle-même : ils sont présents de la République athénienne, qui ne confirmait le droit d'être citoyen qu'à ceux qui possédaient des terres... au suffrage censitaire à la Guizot, et je ne parle pas du thème récurrent des « deux cents familles » et du « mur de l'argent » !

Mes chers collègues, tout cela fait oublier une vérité simple : à quelques exceptions lamentables près, on ne fait pas de politique parce qu'on aime l'argent. La comparaison des revenus de la classe politique avec ceux des responsables économiques est, à cet égard, éclairante. Un secrétaire d'Etat « pèse » autant qu'un directeur commercial ; un parlementaire autant qu'un directeur d'usine ; le maire d'une grande ville est moins bien rémunéré qu'un directeur d'atelier.

Certes, les hommes politiques - pourquoi ne pas le rappeler ? - disposent de quelques avantages « en nature » et d'une situation fiscale privilégiée. Mais ils ne sont pas les seuls. Notre système fiscal mérite, dans cet ordre d'idées, la palme du record des incohérences et des exemptions, dont la liste serait à la fois longue et fastidieuse. N'oublions pas que les dirigeants d'entreprise ont, eux aussi, des privilèges extrasalariaux : notes de frais, voitures de service, indemnités de déplacements...

Il est vrai cependant que la classe politique recèle, à tout le moins, des inégalités choquantes. La décentralisation - nous ne nous lasserons pas de répéter qu'elle est de fait inachevée - a vu l'émergence d'une catégorie de « nouveaux riches ». Bien des responsables des collectivités territoriales ont des rémunérations supérieures à celles de leur ministre ! Le cumul des mandats - des mandats électifs et des mandats qui les accompagnent fréquemment, tels que la présidence de syndicats intercommunaux - a des résultats financiers quelquefois étonnants. Mais il existe aussi une véritable république « smicarde » des élus locaux.

Le projet de loi relatif à l'exercice des mandats locaux que nous examinons aujourd'hui se situe bien dans le cadre de réflexion que j'évoquais il y a un instant et qui vise à mettre un terme à certains abus.

N'est-il pas cependant fâcheux qu'un texte aussi important soit examiné par le Sénat, représentant des collectivités territoriales de la République, alors qu'il a déjà été voté par l'Assemblée nationale et lors d'une session extraordinaire qui se déroule à un moment où de nombreux sénateurs travaillent dans leur circonscription ?

Le rythme que le Gouvernement impose à nos travaux depuis quelques temps est inadmissible, quand il ne frise pas purement et simplement la désinvolture.

Ainsi, nous avons été contraints d'examiner le texte portant réforme du scrutin sénatorial à la veille de la fin de la session d'automne et conduits, de ce fait, à nous saisir des derniers textes de la session - dont certains étaient pourtant importants - dans des conditions franchement scandaleuses.

Le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui, mes chers collègues, est un véritable « serpent de mer » - cette expression a été employée plusieurs fois - dont la République entend parler depuis des générations de sénateurs ! Il concerne plus d'un demi-million d'élus locaux - un Français sur cent ! - tant il est vrai que la France a la chance de posséder un réseau fort serré d'élus locaux qui la place en tête de ses voisins européens, par sa densité.

Ce projet de loi a été préparé depuis plusieurs années par les travaux du groupe de travail présidé par M. Debarge. C'est un texte dont l'objet est très important. Et voilà qu'on nous demande, une fois de plus, de l'étudier en urgence, à la va-vite. L'approche des élections ne peut être, monsieur le secrétaire d'Etat, la cause déterminante de cette précipitation ; mais alors, quelle est la véritable cause ?

Sur ce texte, monsieur le secrétaire d'Etat, je ferai deux séries de réflexions : la première porte sur le statut des élus et la seconde sur les dispositions financières qu'il contient. Ces deux remarques doivent être distinguées très nettement : rien ne serait pire que la confusion des questions relatives au statut et des questions financières, si ce n'est, précisément, la réduction du débat à ces dernières !

La première réflexion porte sur les dispositions relatives au statut. Qu'il faille systématiser des autorisations d'absence déjà pratiquées est possible ; qu'il faille les compenser par des revenus alternatifs l'est également : la notion de crédits d'heures s'inscrit dans cette perspective. Que l'on applique aux élus locaux le régime général de la retraite et de la sécurité sociale me semble être une mesure souhaitable. Quant à la formation, les six jours octroyés par mandat ne sont pas le Pérou !

Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne vous cacherai cependant pas le trouble que j'éprouve devant la tonalité générale qui se dégage de ce texte. C'est un véritable catalogue de conventions collectives. C'est la syndicalisation de l'élus local, l'étape qui précédera sa pure et simple fonctionnarisation : autorisations d'absence, crédits d'heure, renforcement des garanties professionnelles - sorte de « prime au retour » en cas d'échec devant les électeurs - affiliation au régime général de la sécurité sociale, amélioration des droits à pension de retraite : j'interromps là l'énumération.

Croyez-vous, monsieur le secrétaire d'Etat, que c'est avec cet arsenal que l'on fera émerger les idéaux politiques mobilisateurs dont notre pays a besoin pour son avenir ? Est-ce avec ces appâts que l'on trouvera les hommes inspirés, susceptibles d'incarner ces idéaux et d'enrayer le discrédit croissant que la classe politique dans son ensemble rencontre auprès de nos concitoyens ? On dirait, à l'inverse, que la classe politique amorce un repli frileux en attendant des jours meilleurs pour elle. Elle aura du mal, après cela, à réclamer effort et audace à ses électeurs !

On ne répétera jamais assez que la classe politique ne se réhabilitera aux yeux de l'opinion publique que par sa capacité à résoudre les problèmes de notre société. Il n'y a pas d'autre voie.

En effet, monsieur le secrétaire d'Etat, la fonction d'élus n'est pas un métier - en tout cas, ce n'est pas un métier comme un autre. Elle se fonde sur trois piliers, qui sont aussi les fondements d'un système démocratique : la légitimité, la compétence et l'autorité, laquelle résulte des deux premiers.

Pouvez-vous m'assurer, monsieur le secrétaire d'Etat, que ce projet de loi renforce la légitimité, assure la compétence, assoit l'autorité des élus locaux et que, dans ce domaine, comme dans bien d'autres, la manie de la réglementation ne s'identifie pas à la réduction à l'uniforme ?

Ma seconde réflexion est relative aux dispositions de rémunération et de fiscalité. Les dispositions du texte sont claires : quel que soit le nombre ou l'importance des mandats, les émoluments des élus locaux sont plafonnés à 43 000 francs par mois ; par ailleurs, l'indice brut terminal de la fonction publique est choisi comme base de référence et un taux maximal lui sera désormais appliqué sur des critères démographiques.

Le principe du barème unique n'est peut-être pas mauvais. Encore faudrait-il regarder dans le détail si celui-ci ne présente pas certaines incohérences. Certes, l'écart qui sépare les indemnités d'un conseiller général de Lozère de celles d'un conseiller général des Hauts-de-Seine ou de la Seine-Saint-Denis est difficilement admissible. Il faut ajouter cependant

que le choix du critère démographique n'est pas toujours pertinent, dans la mesure où les charges d'un élu ne sont pas strictement proportionnelles à la taille de la commune ou du département dans lequel il exerce sa mission.

L'ensemble de ces dispositions doit, en théorie, bénéficier en priorité aux maires de quelque 30 000 communes rurales de moins de 3 500 habitants. Ne nous illusionnons pas sur la portée réelle de l'augmentation de leurs indemnités, que bien des maires préfèrent verser dans un « pot commun » à l'usage de leur conseil municipal, en raison de l'étroitesse de leurs budgets. Ce n'est pas une modification ponctuelle du montant de leurs indemnités qui les fera changer de comportement. C'est d'ailleurs tout à leur honneur.

Monsieur le secrétaire d'Etat, on peut légiférer à satiété sur les sujets les plus divers. Certes, bien des avis autorisés considèrent le statut de l'élus local comme un élément essentiel qui permettra d'aller plus avant dans la voie de la décentralisation. Mais il faudrait pour cela, monsieur le secrétaire d'Etat, que le projet de loi que vous nous soumettez soit l'occasion de faire émerger de nouvelles élites au service d'ambitieux projets pour leur commune, leur département, leur région. Cela signifie, avant tout, qu'il est nécessaire de revaloriser l'engagement politique au sens noble du terme et de desserrer l'étau des états-majors parisiens des partis politiques. Cela - vous en conviendrez - ne dépend pas vraiment de la loi !

En revanche, ce projet de loi, s'il était adopté, aurait des conséquences néfastes relativement à l'objectif que je viens de fixer et que nous devons tous, je pense, partager. Il n'assurera pas un renouvellement des élus, tout au contraire. A cet égard, la volonté de démocratisation affichée ne doit pas être comme l'arbre qui cache la forêt. Une fois les élus - les plus médiocres d'entre eux, en particulier - installés dans ce qui leur tiendra lieu de statut - un statut de plus à ajouter à la liste interminable qui étouffe les capacités d'innovation de notre pays ! - il sera encore beaucoup plus difficile qu'aujourd'hui de les en faire sortir.

Pire encore : croit-on que cette réforme attirera vers la gestion des affaires publiques les meilleurs ? Ceux-là seront trop attachés à leur métier pour accepter de l'exercer, pour ainsi dire, à mi-temps. Pour un peu, si l'on n'y prenait pas garde, ce qui doit être la préoccupation de l'intérêt général deviendrait une position plutôt confortable de repli. C'est une funeste conséquence, en vérité !

La politique, monsieur le secrétaire d'Etat, est et doit rester une vocation, c'est-à-dire quelque chose pour laquelle on est prêt à prendre des risques, à renoncer au confort moral, à affronter, le cas échéant, l'adversité. Nous sommes loin, comme vous le voyez, des crédits d'heures et des autorisations d'absence...

Je formulerais une dernière remarque concernant la fiscalisation complète de l'indemnité parlementaire. Les éléments du débat sont bien connus et je n'y reviendrai pas. Que l'on sache que je suis favorable à l'imposition totale de l'indemnité parlementaire, mais à la condition que cette réforme soit l'occasion d'un réel examen de la fiscalité et de ses exemptions.

Les représentants des Français se doivent de donner l'exemple, dans ce domaine comme dans bien d'autres. Rigueur, clarté, équité : ces trois principes doivent s'appliquer aux parlementaires comme à l'ensemble des contribuables. Alors, je ne pourrai que l'approuver.

Monsieur le secrétaire d'Etat, ce projet de loi est un peu à l'image d'une certaine conception de la politique, c'est-à-dire un catalogue de mesures, de réglementations, de dispositions, sous couvert de bonnes intentions dont chacun sait que l'enfer, aussi, est pavé.

Ma conception de la démocratie est peut-être quelque peu différente. Monsieur le secrétaire d'Etat, les textes - les meilleurs fussent-ils - ne valent, vous le savez, que par les hommes qui les appliquent. C'est plutôt de ces nouvelles élites locales qu'il faudrait se préoccuper. Quant à la fiscalité, je connais peu de domaines qui soient, tout compte fait, plus révélateurs de l'état moral d'une société et de ses choix.

Pour cet ensemble de raisons, monsieur le secrétaire d'Etat, sur un sujet qui demanderait le temps, la patience, la cohérence, que vous ne nous laissez pas aujourd'hui, je ne voterai pas en l'état le texte qui nous est présenté, tant il a besoin d'être repensé et amendé, sur le fond tout autant que dans la forme. Je ne voterai pas ce texte, parce que, sans illusion,

mais non sans détermination, ma conviction politique profonde est que démocratie rime d'abord avec qualité et équité ! (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

M. le président. La parole est à M. Goetschy.

M. Henri Goetschy. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous sommes appelés à examiner aujourd'hui un texte réclamé depuis longtemps par les élus locaux.

Il est vrai que l'évolution de la gestion municipale, départementale et régionale exigerait un statut des élus adapté aux réalités des temps modernes.

Avec nombre de mes collègues, je me suis réjoui en apprenant qu'une telle réforme allait être proposée à notre examen. Aussi, quelle ne fut pas ma déception à la lecture du texte présenté, car ce qui devait être novateur me paraît, avant d'être promulgué, plutôt passiviste ou du moins déjà inadapte à la situation actuelle.

Est-ce volonté délibérée ou méconnaissance des réalités concrètes sur le terrain ? Toujours est-il que les motivations des élus locaux, la teneur et la finalité de leur mission ne semblent pas avoir été saisies et prises en compte, pas plus, d'ailleurs, que la diversité des situations et des habitudes dans nos régions. Je n'en veux pour preuve que le critère du nombre d'habitants, qui revient dans ce texte, monotone, avec la régularité du métronome et constitue, semble-t-il, la pierre angulaire de la réflexion menée et de la répartition financière proposée.

En effet - croyez-en mon expérience de près de vingt-huit ans dans la vie publique aux postes de conseiller régional, de conseiller général de base, de président de commissions, de président de conseil général selon la loi Waddington de 1871 et de président de conseil général selon la loi Defferre - je peux vous affirmer que c'est peut-être surtout le nombre de communes que compte un canton, la surface du territoire de celui-ci et l'éloignement de ce canton du chef-lieu qui créent les contraintes les plus fortes.

Une telle volonté d'uniformisation, un tel manque d'imagination ne peuvent être que réducteurs et signes de peu de considération pour les élus, de la part des auteurs de ce texte.

Tout à l'heure, M. le ministre de l'intérieur a parlé de « professionnels de la politique » avec une certaine connotation péjorative. Je le regrette. En effet, il s'agit non de professionnels de la politique, mais de personnes qui ont une gestion à accomplir. Chacun sait qu'un maire, un président de conseil général ou de conseil régional doit, pour exercer sa fonction, y consacrer non pas trente-neuf heures hebdomadaires, mais au moins le double, samedi, dimanche et jours fériés compris.

Par ailleurs, pour approfondir notre réflexion, il conviendrait, me semble-t-il, de définir au préalable ce dont doit disposer un élu pour exercer ses fonctions en homme libre, responsable et serein.

Deux éléments me paraissent fondamentaux.

Le premier tient à l'indépendance à l'égard non seulement des pouvoirs quels qu'ils soient - économiques, politiques, administratifs - mais aussi d'un employeur. Cette indépendance ne peut être acquise que par le biais d'une compensation convenable, qui permettra à l'élu d'assumer ses fonctions avec dignité et avec la garantie d'un niveau de vie décent, afin de ne pas être dans un état de subordination au pouvoir et à l'argent.

Dois-je ajouter qu'un texte, tant attendu par moi-même et par les 511 416 élus locaux, doit apporter la clarté et mettre à l'abri un élu de tous les commentaires ou insinuations ?

J'aurais souhaité un texte sans hypocrisie, car là où il n'y a pas d'hypocrisie, il n'y a pas d'amnésie.

Le second élément fondamental tient à la disponibilité.

L'élu doit aussi pouvoir consacrer son temps à une tâche de plus en plus absorbante et prenante, surtout lorsqu'il a en charge l'exécutif ; parfois, il a même un second mandat à assumer. Il ne doit pas compter ses heures, de nuit comme de jour, dimanches et jours fériés compris. Vous le savez par expérience, mes chers collègues ! Un mandat d'exécutif local est au moins un travail à temps plein !

Or, monsieur le secrétaire d'Etat, le texte que vous proposez ne répond pas à cette double exigence d'indépendance et de disponibilité. Il n'est adapté ni à la gestion moderne d'une collectivité ni au rôle de manager, comme l'a dit M. Machet, qui est celui du maire, du président du conseil général ou régional.

Certains esprits chagrins pourraient penser ou dire que ce texte semble inspiré par le souci de quelques gouvernants, centralisateurs nostalgiques, de brider les élus, tel un mal nécessaire, afin que, faute de temps et de moyens, ils soient moins remuants et donc moins gênants.

Ce texte de loi correspond aussi à une sorte de mode frénétique qui consiste, de la part de la collectivité étatique, à reprendre, au travers des impôts, les sommes versées par les assemblées des collectivités locales.

Monsieur le secrétaire d'Etat, telle n'est pas ma conception de la démocratie, moi qui viens d'une région où je peux tous les jours jauger notre système à la mesure de celui qui prévaut dans deux pays voisins, pays souvent cités en exemple, en France, dans de nombreux domaines.

Nous aurions souhaité que fût ajoutée à l'exposé des motifs, ou que figurât en annexe de cette loi, une étude approfondie des systèmes et des barèmes ayant cours dans les démocraties européennes comparables à la nôtre, telles l'Allemagne, la Suisse et l'Italie, dont la réussite économique et les progrès comme, d'ailleurs, l'exercice de la démocratie sont cités en exemple.

Nous aurions pu nous en inspirer et peut-être déjà commencer progressivement à ressembler davantage à une véritable démocratie, plutôt que d'élaborer un tel texte.

La comparaison, je l'ai faite, pour que mes collègues puissent en prendre connaissance et pour que, grâce au *Journal officiel*, l'ensemble des élus de France disposent des quelques éléments que vous n'avez pas voulu publier, monsieur le secrétaire d'Etat.

En Suisse, j'ai pris l'exemple de deux cantons, l'un de 300 000 habitants, en Suisse allemande, la ville se superposant d'ailleurs au canton, l'autre de 599 000 habitants, en Suisse romande ; leurs élus exécutifs, au nombre de sept, sont indemnisés respectivement à hauteur de 960 000 francs et de 810 000 francs par an, le président de l'exécutif percevant une majoration de 15 p. 100 non soumise à l'impôt.

Par ailleurs, dans une commune de Suisse romande comptant 125 000 habitants, le maire est indemnisé à raison de 700 000 francs par an. Dans une autre commune de 22 000 habitants, il est alloué au maire 576 000 francs, tout cela, bien sûr, assorti de frais de représentation non soumis à l'impôt.

Voyons quelle est la situation en Allemagne.

Un maire d'une commune de plus de 10 000 habitants se voit allouer 200 000 francs par an, alors que, dans une commune de 100 000 à 200 000 habitants, l'indemnité est de 490 000 francs. Ces sommes sont abondées de 15 p. 100 de frais de représentation non soumis à l'impôt.

S'agissant des conseillers, j'ai choisi ceux qui s'apparentent le plus aux conseillers généraux et aux conseillers régionaux. Les *Landtagsabgeordnete*, dans le *Land* de Bade-Wurtemberg, sont indemnisés sur la base de 6 539 *Deutsche Mark*, à savoir 23 000 francs mensuels. A cela s'ajoute, pour les frais de toutes sortes, une somme forfaitaire de 13 600 francs par mois qui n'est pas imposable.

Ainsi, la considération pour les élus et la volonté de leur rendre possible l'exercice de leur fonction, dans ces deux pays voisins, sont tout autre chose qu'ici. Il est vrai qu'ils n'ont pas peur des réalités et qu'ils admettent que, dans les temps modernes, la personne qui représente l'exécutif doit être à la disposition de ses administrés, à mi-temps dans les plus petites communes, à plein temps dans les plus grandes.

Bien sûr, ce sont les assemblées qui règlent leur propres affaires alors que, chez nous, on en revient à l'époque antérieure à 1871, où les conseillers généraux étaient désignés ou nommés.

Cela permet d'ailleurs à des esprits quelque peu malicieux, à la lecture des articles 13 et 15, qui se réfèrent à la loi du 10 août 1871, de dire aux auteurs de ce projet ainsi qu'à ceux qui l'ont déjà approuvé qu'ils sont effectivement en retard de trois guerres !

D'autres observations méritent d'être formulées.

Ainsi, dans votre système, tous les Français n'ont pas la même possibilité - mon collègue M. Souffrin avait parfaitement raison de le souligner - d'accéder aux diverses fonctions électives. Ce seront essentiellement les retraités et les fonctionnaires d'Etat qui pourront y postuler, car le crédit d'heures ne leur est pas compté.

En effet, comment voulez-vous qu'avec cinquante-huit heures trente de crédit d'heures par trimestre, c'est-à-dire quatre heures trente par semaine, un ouvrier, un paysan, un artisan, le membre d'une profession libérale ou un cadre de l'industrie puisse assurer la gestion d'une ville de 20 000 habitants ? De surcroît, l'employeur pourra leur imposer sa volonté.

Pour illustrer mon propos, je citerai, à titre anecdotique, un exemple tiré de mon expérience de conseiller général.

Voilà quelques années déjà, l'assemblée que je présidais comptait dans ses rangs trois salariés d'une grande entreprise nationalisée. Le premier était ingénieur, le deuxième employé et le troisième ouvrier. Lorsqu'ils siégeaient au conseil général, l'ingénieur et l'employé n'avaient pas besoin de crédit d'heures - il était de droit - et l'indemnité de présence s'ajoutait à leurs revenus. L'ouvrier, lui, qui, des trois, avait le salaire horaire le plus bas, se voyait retirer par l'entreprise les heures qu'il n'avait pu assurer du fait de sa présence aux séances du conseil général. Vous, vous entérinez, en fait, cette injustice.

Aujourd'hui encore, le crédit d'heures d'un conseiller général ne lui permet pas d'assurer sa tâche, s'il l'accomplit consciencieusement et s'il veut - en général, c'est son souhait - être réélu.

Je finirai par une observation ayant trait à la retraite d'hommes et de femmes à qui vous demandez un quasi-bénévolat, en les faisant cotiser sur des bases non conformes au dispositif habituel, à savoir 50 p. 100 pour l'élu et autant pour la collectivité.

Cela me paraît d'autant plus choquant que vous avez puisé sans vergogne dans la caisse de retraite des collectivités locales pour renflouer le régime général, alors qu'un peu d'équité aurait voulu que vous rendiez aux collectivités ce que vous leur avez extirpé, en assurant le financement de ces cotisations.

M. Josselin de Rohan. Très bien !

M. Henri Goetschy. J'arrête là une énumération qui mériterait très certainement d'être complétée et qui traduit le sentiment des maires, concernés au premier chef, et que j'ai, bien entendu, consultés.

J'ose espérer que votre désir affiché de réforme, votre volonté d'avancée démocratique et d'ouverture seront suffisants pour accepter l'expression de la sagesse du grand conseil des communes de France à travers les amendements qui seront présentés.

Je pourrai alors, en désespoir de cause, me résoudre à voter ce texte, en le considérant comme un pis-aller et en m'inspirant du dicton alsacien, « *liawer a lus em krut, as gar ke fleisch* », c'est-à-dire : « *plutôt un puceron dans le chou que pas de viande du tout* ».

Mais quel triste aveu d'impuissance et d'incapacité à gérer le réel, alors que l'ambition première était si grande !

Prenons le temps de la concertation approfondie et fructueuse, pour que sorte de nos débats la réforme historique tant attendue, qui garantira le devenir de nos communes, villes, départements et régions, qui font la France d'aujourd'hui et feront la France de demain. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

M. le président. La parole est à M. de Cuttoli.

M. Charles de Cuttoli. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, voilà quelques semaines à peine, lors de la discussion du budget des affaires étrangères, de cette même place, j'exprimais à M. Roland Dumas la surprise et, je le dis sans polémique - le mot a déjà été employé, tout à l'heure, par M. le rapporteur et par M. le rapporteur pour avis - l'indignation des membres élus du conseil supérieur des Français de l'étranger, dont le ministre des affaires étrangères est, pourtant, le président de droit.

Surprise, mes chers collègues, parce que, depuis plusieurs années, le conseil supérieur des Français de l'étranger demande, dans des vœux constamment renouvelés, un certain apparentement avec les élus locaux.

Indignation, parce qu'il a toujours obtenu des réponses compréhensives. On lui répétait, à chaque fois : « Mais, bien sûr ! Tout cela est encore en chantier ! Attendez le rapport Debarge ! »

Tout à l'heure, on a parlé à plusieurs reprises, dans cette enceinte, de « serpent de mer ». Je reprendrai cette expression à mon compte pour qualifier le rapport de notre collègue, qui n'arrivait jamais à faire surface.

Puis, les ministres prenaient leurs responsabilités, non seulement verbales mais écrites.

C'est M. Roland Dumas lui-même qui me répondait, par la voie du *Journal officiel*, le 25 août 1988 : « Un statut temporaire de l'élu au conseil supérieur des Français de l'étranger a été élaboré en attendant que l'étude d'un statut des élus locaux soit menée à bonne fin ».

Le même ministre d'Etat m'écrivait, le 17 novembre 1988 : « Le décret du 14 avril 1988 a marqué un premier pas vers le statut de l'élu. Cette mesure demande encore à être revue et élargie. » Il s'agissait, bien entendu, de l'élu au conseil supérieur des Français de l'étranger.

Après quoi, c'est le ministre de l'intérieur lui-même qui m'a répondu. Je regrette que M. Marchand ne soit pas présent dans cet hémicycle en l'instant, non pas que je veuille le prendre personnellement à partie, car, au moment où se sont déroulés les faits, il venait de prendre ses fonctions depuis quarante-huit heures à peine ; par conséquent, je ne sais si c'est lui qui avait supervisé le texte de la réponse écrite que j'ai lue dans le *Journal officiel* du 31 janvier 1991. Il aurait d'ailleurs pu le faire en tant que nouveau ministre ou, auparavant, en tant que ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur. Mais, après tout, le Gouvernement n'est-il pas solidaire ?

J'ignore donc, puisque nous étions à une période charnière, si la réponse émanait de M. Pierre Joxe ou de M. Philippe Marchand, mais, on m'a en tout cas répondu, le 31 janvier 1991, à l'une de mes nombreuses questions orales, ceci : « Les propositions statutaires formulées par le conseil supérieur des Français de l'étranger sont actuellement à l'étude entre les services du ministère de l'intérieur et ceux du ministère des affaires étrangères. »

Mais, lorsque le projet a été déposé - bien curieusement, d'ailleurs, mes collègues l'ont fait remarquer avant moi devant l'Assemblée nationale et non pas devant le Sénat, qui représente pourtant constitutionnellement les collectivités territoriales et les Français établis hors de France - on n'y a trouvé nulle mention des membres élus du C.S.F.E.

Dès lors, au nom de ce conseil supérieur, auquel j'appartiens depuis vingt-cinq ans et que j'ai présidé pendant quatre ans, aux côtés de deux ministres successifs des affaires étrangères, je me sens fondé à parler - je le dis sur le ton le plus ordinaire - d'hypocrisie, bien sûr, mais aussi d'absence totale de considération pour ces Français de l'étranger, dont il est de bon ton, dans les déclarations officielles, de dire et de répéter qu'ils sont les meilleurs artisans de la présence, de la culture et de l'expansion économique de la France. On voit comme on les en récompense !

Qui sont-ils, ces cent cinquante élus du C.S.F.E. ?

Tout d'abord, ils sont élus tous les trois ans - prochainement, tous les six ans - au suffrage universel direct, dans quarante-cinq circonscriptions pour l'ensemble des Français établis hors de France.

Le C.S.F.E. n'a donc rien de commun avec ces nombreux conseils supérieurs qui existent dans d'autres ministères et dont les membres, nommés par l'administration, souvent, ne se réunissent jamais.

En effet, le C.S.F.E. n'a pas seulement un rôle consultatif auprès du ministre des affaires étrangères et pratiquement, en fait, auprès de tous les ministres ; il se réunit chaque année en session et, environ tous les deux mois, en bureau permanent et en commission.

Comme M. le rapporteur l'a souligné dans son très remarquable rapport, les attributions qui lui ont été conférées par la loi sont nombreuses. Au surplus, elles sont importantes pour la vie et l'organisation des Français de l'étranger.

Mon éminent collègue Jacques Habert, tout à l'heure, du haut de cette tribune, a énuméré une partie des attributions du C.S.F.E. Je ne veux évidemment pas abuser de l'attention du Sénat, mais je veux, très rapidement, rappeler qu'il élit les membres des commissions administratives des centres de vote à l'étranger, le conseil d'administration de la caisse de sécurité sociale des Français de l'étranger, les membres du conseil pour la protection sociale des Français de l'étranger, ceux du conseil d'administration de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, ceux de la commission nationale des bourses pour les Français de l'étranger et ceux du conseil de l'enseignement français à l'étranger.

Il élit également un membre du comité pour l'image de la France et deux membres du Conseil économique et social, chargés de le représenter.

Il parraine - j'attire l'attention du Sénat sur ce point - les candidats à la présidence de la République, ce qui est le privilège exclusif des élus nationaux, bien entendu, et locaux ; ce droit a été retiré aux membres du Conseil économique et social, qui est pourtant une assemblée prévue par la Constitution.

Enfin, mes chers collègues - je ne vous apprendrai rien - il participe indirectement à l'action du Sénat puisque le conseil supérieur des Français de l'étranger forme le collège électoral de vos douze collègues qui ont l'honneur de représenter à vos côtés nos compatriotes expatriés.

Je vous prie d'excuser la longueur de cette énumération édifiante, mais je voudrais ajouter que deux gardes des sceaux m'ont affirmé par la voie du *Journal officiel*, M. Chalandon en 1987 et M. Henri Nallet en 1991, qu'en matière de diffamation les règles édictées par la loi de 1881 pour les élus locaux étaient applicables aux membres du conseil supérieur des Français de l'étranger.

J'ajouterais également que la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit, après l'adoption de l'un de mes amendements, que les membres du conseil supérieur qui sont fonctionnaires seraient protégés dans l'exercice de leur mandat, comme leurs collègues élus locaux : « La carrière des fonctionnaires candidats à un mandat électif ou élus au Parlement à l'assemblée des Communautés européennes, à un conseil régional, général ou municipal, au conseil supérieur des Français de l'étranger... » Ainsi, l'article 7 de cette loi les place exactement dans le même groupe que l'ensemble des élus locaux, voire des parlementaires nationaux et des parlementaires européens.

M. Jacques Habert. Très juste !

M. Charles de Cuttoli. Mes chers collègues, ne voulant pas abuser de l'attention du Sénat, je prolongerai cette discussion lors de l'examen des articles. Qu'il me soit toutefois permis de dire que c'est à l'unanimité, toutes tendances confondues, qu'ont été votés les vœux du conseil supérieur demandant sur certains points un apparemment aux élus locaux. La meilleure preuve en est d'ailleurs l'amendement déposé par nos trois collègues sénateurs représentant les Français de l'étranger, membres du groupe socialiste, qui rejoint ceux qui ont été déposés par les neuf sénateurs de la majorité sénatoriale.

Monsieur le secrétaire d'Etat, nous souhaitons, avec la commission des lois et, j'en suis persuadé, avec la majorité du Sénat, que vous vous ralliez à nos demandes. Ne venez surtout pas nous dire que nous ne pouvons pas bénéficier des dispositions du projet de loi parce que nous ne représentons pas des collectivités locales au sens de la Constitution. Nous le savons, bien sûr, mais nous savons aussi que les membres des comités économiques et sociaux régionaux, qui sont pourtant visés par votre projet de loi, ne sont pas élus mais nommés par décret.

La Constitution a groupé - ce n'est pas involontaire - dans son article 24, la représentation par le Sénat à la fois des collectivités territoriales et des Français établis hors de France. Ce sont d'ailleurs des lois et non pas des décrets qui, en juin 1982, en mai 1983, en octobre 1986 et en mai 1990, ont, par quatre fois, modifié l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur des Français de l'étranger, montrant par là qu'il entrait dans le cadre de l'article 24 de la Constitution. C'est ce qu'avait décidé le Conseil constitutionnel : le conseil supérieur des Français de l'étranger concourt à l'élection des sénateurs et, depuis 1988, à celle du Président de la République.

Je suis persuadé, mes chers collègues, que le Sénat ne manquera pas à sa haute mission, en assurant la protection des représentants élus du million et demi de Français expatriés, vous en êtes tous persuadés, pour le plus grand bien de leur pays. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente-cinq, est reprise à vingt et une heures cinquante.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen du projet de loi relatif à l'exercice des mandats locaux et du projet de loi organique relatif à l'indemnité des membres du Parlement.

Dans la suite de la discussion générale commune de ces deux textes, la parole est à M. Carat.

M. Jacques Carat. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il arrive qu'un serpent de mer sorte la tête de l'eau : ce débat le prouve. (*Sourires.*) Plus que quiconque, les membres du groupe socialiste sont fondés à évoquer à leur tour cette image. En effet, voilà plus de vingt ans que nous réclamons des conditions plus démocratiques d'exercice des mandats locaux et, par conséquent, de recrutement des élus.

Nous avons déposé une première proposition de loi, en 1972, concernant les élus municipaux, une deuxième, en 1975, relative aux conseillers généraux, et une troisième, en 1978, qui visait l'ensemble des élus locaux : c'était la première fois qu'une formation politique posait ainsi globalement le problème. Ce dernier texte, complété par un chapitre limitant le cumul des mandats, faisait partie de notre proposition de loi sur l'ensemble de la décentralisation à venir.

Dans cette dernière proposition, figuraient déjà tous les principes qui conditionnent, à nos yeux, un vrai statut démocratique de l'élu local et dont beaucoup inspirent votre texte, monsieur le secrétaire d'Etat : le droit à la formation des élus par des associations représentatives, agréées par l'Etat, avec un congé de formation ; une revalorisation substantielle des indemnités de fonction des maires et adjoints et des conseillers municipaux des grandes villes, avec l'affiliation au régime général de la sécurité sociale ; la fixation d'indemnités raisonnables pour les conseillers généraux et régionaux, harmonisant le fait avec le droit ; la création de vacations pour les conseillers municipaux appelés à participer, pendant leurs heures de travail, à des réunions du conseil municipal, de commissions ou d'organismes dans lesquels ils représentent leur commune ; la fiscalisation des indemnités, avec un abattement à la base permettant d'exonérer les maires et adjoints des petites communes ; une limitation du cumul des indemnités pour les parlementaires ; une retraite convenable assurée par une caisse nationale autonome ; une disponibilité de temps plus large pour les élus conservant des activités professionnelles ; une garantie de réinsertion professionnelle pour les élus locaux dont le mandat n'est pas renouvelé, avec, lorsqu'ils ont exercé celui-ci pendant au moins douze ans, la possibilité de bénéficier d'une indemnité d'attente pendant six mois et de stages de recyclage.

Voilà vingt ans, voire quatorze ans, nous étions en avance - permettez-moi de le dire - même dans notre assemblée, où le problème a été évoqué à plusieurs reprises. J'entends encore quelques collègues, quand nous parlions d'accorder aux élus locaux une indemnité de nature à assurer matériellement leur disponibilité et leur indépendance, dire qu'ils redoutaient - certains orateurs le redoutent encore - une fonctionnarisation dont les parlementaires, avec une indemnité supérieure, seraient miraculeusement préservés... Au surplus, peut-on parler de fonctionnarisation pour un mandat auquel la population peut, à chaque consultation, mettre fin ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Absolument !

M. Jacques Carat. Mais les gouvernements n'étaient pas non plus très pressés d'ouvrir le débat : ce n'était pas le moment. Pour ce problème, ce n'est jamais le moment. En

fait, ça l'est peut-être moins encore aujourd'hui : la crainte de heurter l'opinion publique se devine un peu dans votre projet, et ce jusque dans la formulation prudente de son intitulé.

Mais comme la réclamation des élus locaux commençait à se faire plus insistante, ne serait-ce qu'à chaque congrès de l'association des maires de France, on a d'abord cherché à occuper le temps.

Il y a eu le rapport de mon ami Marcel Debarge, qui a eu, entre autres, le mérite de bien reposer et de médiatiser le problème. Puis est intervenu le vote de la loi sur la limitation du cumul des mandats, adoptée à peu près dans les termes où nous l'avions proposée, et qui était une loi nécessaire.

Mais pour ce qui concerne la situation des élus locaux, c'était un peu mettre la charrue avant les bœufs, car si un maire recherche souvent, dans un mandat supplémentaire, le surcroît d'influence et d'autorité qui lui permettra de mieux administrer sa commune, l'une des raisons qui le poussent aussi au cumul des mandats est - avouons-le - le désir de pouvoir, par le cumul des indemnités qui en résulte, se libérer de ses obligations professionnelles pour se consacrer à ses concitoyens, cesser de prendre, dans le temps insuffisant qu'il peut consacrer à la vie publique, des décisions parfois hâtives, rendre son existence et celle de son foyer moins inhumaines.

Enfin, dans cette marche lente vers une solution, a été mis en place, en 1990, par votre prédécesseur - on l'a rappelé cet après-midi - un nouveau comité, présidé par M. Marcel Debarge, dont plusieurs collègues et moi-même faisons partie, et qui, à une large majorité, s'est retrouvé d'accord, en gros, sur les principes pour lesquels nous nous battions depuis si longtemps.

Et voilà enfin ce projet ! Le serpent de mer a sorti la tête ! Surprise : il ressemble à ce que l'on attendait, mais en beaucoup plus petit !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Eh oui !

M. Jacques Carat. Je ne voudrais pas sous-estimer le mérite, et j'oserai dire, monsieur le secrétaire d'Etat, le courage de la démarche du Gouvernement, à un moment où la classe politique est si décriée, à mes yeux bien injustement.

Sur bien des points que j'évoquais au début de mon propos, et qui faisaient partie de nos propositions, on constate une avancée certaine, et les élus concernés l'apprécieront. Dans certains domaines, on note un réel effort de simplification et de remise en ordre. Mais je me permets de poser la question, à mes yeux fondamentale : aura-t-on vraiment réglé ainsi l'accès démocratique du citoyen jugé le plus compétent à la fonction de maire s'il est salarié ?

Prenez, par exemple, le cas d'un maire d'une ville de 30 000 à 40 000 habitants, à qui l'on demande d'assumer une véritable fonction de chef d'une entreprise dont le personnel compte plusieurs centaines de personnes, dont le budget représente parfois plusieurs centaines de millions de francs, une fonction astreignante qui exige compétence, rigueur et qui, en cas d'erreur, peut aller jusqu'à engager sa responsabilité pénale.

Croyez-vous qu'il puisse exercer convenablement cette très lourde charge en conservant son emploi, avec le crédit d'heures que prévoit ce projet ? Ou alors, imagine-t-on qu'il va abandonner sa situation professionnelle pour faire vivre son foyer avec, au plus, 9 000 francs nets par mois, compte tenu de la fiscalisation, et, un jour, avec la retraite de la sécurité sociale ?

Mais le problème est aussi réel pour les maires ou les adjoints de communes moins importantes.

On continuera donc à avoir, parmi les 36 000 maires, une proportion considérable de retraités, de membres de professions libérales, de fonctionnaires qui peuvent s'arranger avec leur administration - ce n'est pas le cas de tous - et très peu de salariés. Et les maires continueront à chercher à cumuler les mandats pour ne plus éprouver le sentiment dévalorisant de ne pas avoir fait tout ce qu'ils devraient pour leur commune, ni tout ce qu'ils devraient pour leur employeur.

Même les maires des très petites communes, pour lesquels ce projet de loi constitue un progrès appréciable sur le plan des indemnités, s'apercevront très vite qu'ils restent affiliés à un système de retraite dérisoire, et que la retraite par rente

qu'on leur propose reste bien mystérieuse dans ses coûts et ses avantages, même pour les parlementaires que nous sommes.

Ce problème de la retraite est essentiel aux yeux des élus locaux, et c'est bien normal. Ils auront consenti et imposé à leur foyer, pendant des années, des sacrifices matériels et moraux considérables. Du moins pourraient-ils souhaiter obtenir, quand sonne l'heure, souvent tardive, du temps de repos, de ne pas continuer à subir les conséquences de leur long dévouement aux affaires publiques.

Seule la création d'une caisse nationale de retraite, pour laquelle on pourrait imaginer par une certaine différenciation des cotisations municipales une péréquation entre les villes et les petites communes, pourrait permettre de résoudre convenablement le problème et unifier le système pour l'ensemble des élus locaux.

Nous avons déposé des amendements en ce sens, comme sur d'autres points qui nous paraissent essentiels.

Nous souhaitons, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous les receviez avec compréhension.

Votre projet est sur la bonne voie ; mais il ne va pas assez loin sur le chemin de la démocratie locale. Je garde néanmoins l'espoir que nous continuerons la route ensemble pour nous approcher davantage du but à atteindre. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Saunier.

M. Claude Saunier. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, quelles que soient les circonstances, nous devons reconnaître à ce texte au moins un mérite : il existe, et il nous oblige à débattre d'une belle question.

Il y a quelques instants, notre collègue M. Carat disait que, pour les bonnes questions, c'est toujours le bon moment. En effet !

La question abordée aujourd'hui n'est pas nouvelle. Il s'agit des conditions concrètes de l'exercice de la démocratie. Elle a été posée pour la première fois voilà quelques siècles, du côté d'Athènes ; elle a ensuite été posée régulièrement au cours de l'histoire de notre pays, en particulier au XIX^e siècle.

Permettez-moi de citer un législateur de la III^e République, qui affirmait, présentant la loi du 5 avril 1884 portant sur la vie locale : « Ce serait défigurer le caractère des fonctions municipales que de rétribuer par un traitement les services désintéressés des notables qui sollicitent et reçoivent l'honneur de donner une part de leur temps et de leur activité à la cité. »

Cette philosophie, à l'évidence dépassée, j'espère que l'ensemble des parlementaires la considèrent bien comme démodée. En tout cas, cette philosophie ne peut pas être acceptée aujourd'hui par le législateur de la fin du XX^e siècle.

Nous devons, en effet, répondre aux exigences d'une nouvelle citoyenneté, d'une citoyenneté en phase avec la réalité politique et sociale de la France actuelle.

Par ailleurs, l'attente d'une nouvelle définition des conditions d'exercice des mandats locaux est, nous le savons, forte et ancienne.

Je tiens à vous dire, monsieur le secrétaire d'Etat, combien les élus locaux apprécient, quelle que soit leur appartenance politique, l'initiative de ce projet de loi, adopté le 9 octobre en conseil des ministres. Cette date montre, à l'évidence, que nous avons eu, les uns et les autres, suffisamment de temps pour approfondir notre réflexion.

Ce texte marque, vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, une étape importante de l'assainissement et de la modernisation de la vie publique engagé déjà voilà dix ans, d'abord par les lois de décentralisation, ensuite par la loi relative au cumul des mandats et, enfin, par les lois concernant le financement de la vie publique.

Toute démocratie repose sur le principe de l'égalité des chances pour l'accès aux fonctions électives.

Or il faut bien constater que, dans la pratique, les inégalités persistent. Il y a donc bien une démocratie à deux vitesses, opposant ceux qui accèdent à la vie publique du fait de leur formation et de leur disponibilité, et les autres.

La réalité, nous la connaissons bien : c'est la sous-représentation des jeunes, des femmes et des salariés

Quelques chiffres portant sur la composition sociale du corps des maires de France éclairent cette réalité : seulement 5,6 p. 100 des maires sont des femmes, 15 p. 100 des salariés et 2 p. 100 des ouvriers ; en revanche, entre 1971 et 1989, le pourcentage des retraités est passé de 12 p. 100 à 24 p. 100.

On peut donc s'interroger sur le caractère démocratique d'une institution qui semble en déphasage total avec la réalité de la société.

Cet état de fait n'est pas nouveau, mais il ne s'est guère amélioré au cours des dernières décennies. Il est ressenti très négativement par le plus grand nombre de nos concitoyens. Il participe aussi à la fracture qui oppose le monde politique et la société civile, fracture qui est génératrice d'abstentionnisme et de recul de l'esprit civique.

L'enjeu du projet de loi qui nous est soumis est donc important, puisqu'il permet de jeter les bases d'une réconciliation de la France des responsabilités et de la France de la citoyenneté.

Je ne souhaite évidemment pas reprendre ici la présentation d'un projet que vous-même avez évoqué dans cette enceinte cet après-midi, monsieur le secrétaire d'Etat. Cependant, au-delà de l'affirmation des principes qui fondent une démocratie électorale, je voudrais présenter quelques remarques pour éclairer les conditions concrètes de l'exercice d'un mandat électoral local.

Etre élu, c'est avoir la confiance de ses concitoyens, cette confiance reposant en grande partie sur la capacité à maîtriser les dossiers soumis aux assemblées locales. Or la légitimité du suffrage universel n'induit pas automatiquement la connaissance.

Il était donc nécessaire que l'élu local bénéficie d'un droit à la formation. Il était indispensable que le projet de loi relatif à l'exercice des mandats locaux prenne en compte cette nécessité. Un premier pas a été fait : c'est bien.

Etre élu, c'est aussi avoir le temps d'exercer son mandat. Si l'on veut ouvrir les responsabilités locales aux catégories qui en sont aujourd'hui exclues de fait - je pense en particulier aux salariés - il faut donner aux élus le temps nécessaire pour exercer leur mandat. Les autorisations d'absence et le crédit d'heure que vous prévoyez dans votre texte sont des mesures qui, elles aussi, vont dans le bon sens, monsieur le secrétaire d'Etat.

Par ailleurs, l'exercice des mandats locaux justifie le versement d'indemnités et la mise en place d'un dispositif de protection sociale adapté.

Dans ce domaine également, le texte qui nous est soumis prévoit des avancées significatives.

Nous apprécions en particulier la revalorisation des indemnités des maires des communes rurales, qui témoigne de la reconnaissance de la nation envers ceux qui font vivre notre démocratie au quotidien.

Nous tenons également pour positive la possibilité offerte aux communes de moins de 100 000 habitants d'attribuer des indemnités aux conseillers municipaux chargés de missions spécifiques.

De plus, nous approuvons le souci de transparence et d'équité qui conduit à harmoniser l'ensemble des indemnités des élus et les soumet à la fiscalisation. Il y a là une mesure qui devrait, avec le temps, participer à la réduction du cumul des mandats et, par là même, à l'élargissement des responsabilités électorales.

Encore une fois, monsieur le secrétaire d'Etat, l'ensemble de ce dispositif va dans le bon sens, et il est apprécié par une grande majorité des élus de notre pays.

Néanmoins, il est de notre devoir de vous transmettre les interrogations ou les observations formulées par des élus de base, qui ont apporté à l'examen de ce texte la plus grande attention.

Des garanties sont accordées aux élus dans l'exercice de leur mandat, c'est très bien. Mais cela suppose quelques contraintes pour les entreprises, notamment les plus petites. Il faudra donc préciser, avec les organisations d'employeurs, les mesures concrètes permettant de passer des principes aux actes.

Mes observations, porteront maintenant sur l'amélioration de la transparence, particulièrement sur les avantages en nature octroyés aux élus par certaines collectivités.

Ces avantages devront être quantifiés et codifiés.

Mais surtout, j'insisterai maintenant sur le financement de l'ensemble des mesures de revalorisation indemnitaire.

Il faut admettre que ce coût a des limites et que la marge est étroite pour les plus petites communes, qui sont aussi souvent les plus pauvres.

En un mot, monsieur le secrétaire d'Etat, le constat que nous faisons tous est simple : le texte que vous nous soumettez va dans le bon sens ; les dispositions qu'il prévoit vont améliorer considérablement l'exercice des responsabilités locales. Toutefois, à l'évidence, l'application du texte est subordonnée à l'amélioration des dispositifs d'accompagnement.

Nous proposerons donc, lors de la discussion des articles, des amendements portant sur la redéfinition de la fiscalisation.

Par ailleurs, nous considérons que l'Etat doit apporter une contribution significative aux indemnités des élus des petites communes. Faute d'améliorer le texte, nous risquerions, en effet, d'élaborer une loi que les communes ne pourraient pas appliquer.

Nous connaissons votre volonté, monsieur le secrétaire d'Etat, et celle de monsieur le ministre de faire aboutir ce projet de loi. De plus, nous avons noté l'esprit de dialogue et d'ouverture dont vous avez fait preuve lors des débats à l'Assemblée nationale. Nous ne doutons pas que vous apporterez la même attention à nos propositions. Elles traduisent, en effet, une détermination qui est aussi la vôtre et qui vise à renforcer les bases concrètes de l'exercice de la démocratie. Aujourd'hui, c'est un débat qui a toute son actualité. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Roccaserra.

M. Jacques Roccaserra. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'arrive à l'instant de Marseille pour vous parler d'un projet de loi que j'attends depuis seize ans. Or je ne dispose plus que de quelques minutes, pour ne pas dire quelques secondes. J'espère que M. le président aura la largesse de m'accorder un temps de parole supplémentaire.

Je n'évoquerai pas les aspects que je considère positifs de ce texte, pour en aborder tout de suite les aspects plus critiques.

D'abord, la formation est trop peu importante, pour ne pas dire inexistante.

Ensuite, s'agissant de la retraite dont vient de parler mon collègue M. Carat, je note une avancée ; mais on ne sait encore pas très bien comment cela va se passer.

Par ailleurs, en ce qui concerne la loi « P.L.M. », je relèverais deux points importants.

Tout d'abord, il n'y a pas de raison que, parmi l'ensemble des élus, une seule catégorie - les conseillers d'arrondissement - ne bénéficie ni d'une formation - elle est déjà si faible ! - ni d'indemnités. Cela nous paraît inadmissible.

Ensuite, il faut savoir que certains maires de secteur gèrent une population plus importante que celle d'une ville comme Aix-en-Provence ; il y a en effet 200 000 habitants dans certains secteurs. Il faut donc absolument, non seulement augmenter leurs indemnités, mais surtout - et c'est très important, monsieur le secrétaire d'Etat les faire bénéficier du statut d'officier de police judiciaire. Les adjoints au maire possèdent cette qualité, et cette mesure ne coûterait rien !

J'en viens au problème des indemnités.

La loi permet le cumul des mandats et demande aux élus de les assumer. Il n'y a donc aucune raison de limiter les indemnités à une fois et demi l'indemnité parlementaire. Nous sommes plutôt favorables à une limitation à deux mandats.

J'aborde maintenant la fiscalisation. Selon le Larousse, une indemnité, c'est un dédommagement pour frais et pertes. Que dire de plus clair ?

L'idée de soumettre à l'impôt un dédommagement pour une perte de revenus paraît absurde ! L'indemnité est une allocation représentative des frais engagés pour l'exercice de mandat et non un salaire attribué à un élu.

Les parlementaires notamment, qui sont, comme les élus locaux, la véritable expression de la démocratie, s'ils veulent exercer correctement leur fonction, doivent s'y consacrer à temps plein. Or comment un parlementaire de province pourrait-il faire vivre décentement sa famille dans les conditions actuelles ? Peut-être faudrait-il d'ailleurs faire une différence entre les parlementaires de province et ceux du pourtour de la capitale ! Je suis obligé de rester presque toute cette semaine à Paris : j'envierai ma note au ministre des finances ! Il verra qu'il m'est impossible de vivre avec mon indemnité !

Selon nous, il convient donc non seulement d'augmenter l'indemnité parlementaire, mais de ne pas la fiscaliser.

Peut-être faudrait-il diminuer le train de vie de l'Etat, des ministères, ou des conseils régionaux !

Et si l'on veut poursuivre dans cette logique de la fiscalisation, pourquoi ne pas fiscaliser toutes les professions qui bénéficient d'un régime fiscal privilégié, notamment les journalistes, voire les ministres, dont j'ignore s'ils sont fiscalisés ! Ne profitent-ils pas d'un manque de courage de la part du Gouvernement ? Il est plus « populaire », bien sûr, de fiscaliser les parlementaires. D'ailleurs, pour justifier cette mesure, on a souvent dit qu'elle ne pourrait que contribuer à « redorer le blason » des hommes politiques.

C'est apporter ici, encore une fois, une mauvaise réponse à un vrai problème.

La première des revalorisations du « métier politique » serait de ne pas mettre les hommes politiques dans des situations telles qu'ils sont obligés de passer, parfois, par des voies illégales pour s'assurer des moyens de financement.

La deuxième aurait été, certainement, de ne pas en arriver à les faire profiter d'une amnistie, ou alors d'étendre celle-ci à tout le monde, y compris aux chefs d'entreprise.

La troisième serait de faire cesser ce jeu des partis et des états-majors parisiens, de droite comme de gauche, qui inhibe et anesthésie toute l'action politique et aboutit à ce que le parlementaire n'a plus son mot à dire sur rien. Il est réduit à n'être qu'une clé, dont il n'est même plus le propriétaire !

En fait, seuls le travail, la conscience et le sérieux de l'homme politique pourront réhausser cette mauvaise image dans l'opinion publique, et ces qualités nous semblent être le lot de tous les élus, excepté quelques cas individuels montés en épingle par les médias, qui ont, dans cette affaire comme dans bien d'autres, une grande part de responsabilité. Mais peu d'hommes politiques ont le courage de le leur dire !

Pour poursuivre dans la critique de cette fiscalisation, il faut souligner l'effet pervers qu'elle induit. Alors que la revalorisation des indemnités sera supportée par les collectivités territoriales, leur fiscalisation opérerait - comme bien souvent en ce moment, malheureusement - un transfert de ressources au profit de l'Etat.

En résumé, mes chers collègues, il nous faut mettre en place un statut complet et cohérent de la fonction d'élu et faire en sorte que celle-ci ne devienne pas l'apanage des retraités, des riches et des fonctionnaires - ce qui pourrait être le cas si, face aux exigences croissantes de la responsabilité publique, les conditions de son exercice n'étaient pas réaménagées - mais soit ouverte à tous, en pleine égalité, comme l'exige une démocratie véritable.

Ayant voulu être bref, j'ai omis de parler des professions libérales, des agriculteurs, des commerçants, des artisans et des chefs d'entreprise, qui sont complètement oubliés dans ce projet. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - M. Philippe de Gaulle applaudit également.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Mesdames, messieurs les sénateurs, si vous le permettez, d'emblée, j'évoquerai deux sujets qui ont été abordés par plusieurs d'entre vous.

Premièrement - c'est notamment M. Thyraud, rapporteur, qui a posé la question - est-il opportun d'examiner ce texte aujourd'hui ? Vous avez apporté sur ce point un grand nombre de réponses.

Certains ont parlé de ce texte comme d'un « serpent de mer » : on en parle depuis très longtemps, depuis la nuit des temps, mais on ne l'a jamais vu ! D'autres ont expliqué que ce texte arrivait trop vite, était examiné de manière précipitée, qu'il aurait mérité plus de réflexion, plus de temps, que ce n'était pas la bonne heure, le bon jour, la bonne session pour en discuter, en un mot que ce n'était pas le moment !

Comment peut-on à la fois espérer ce texte depuis si longtemps et regretter qu'il arrive ? Il y a là, me semble-t-il, une contradiction. (*« Très bien ! » sur les travées socialistes.*)

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. Nous n'avons pas regretté qu'il arrive !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Ce texte vous est aujourd'hui présenté par le Gouvernement parce que M. le Président de la République, conformément aux pouvoirs qui lui sont reconnus par la Constitution, l'a inscrit à l'ordre du jour de la présente session extraordinaire.

M. René Régnault. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Deuxièmement, ce texte est un « serpent de mer ». L'image est assez poétique : elle a été utilisée notamment par M. Carat. Lorsqu'il est enfin sorti de l'eau, avez-vous dit, monsieur Carat, nous avons vu qu'il avait une petite tête. Ce faisant, vous avez mis l'accent sur le grand réalisme de ce projet de loi.

Ce texte n'est pas l'addition des revendications - légitimes pour nombre d'entre elles - présentées par les diverses associations d'élus. Nous avons choisi de présenter au Sénat et à l'Assemblée nationale un texte raisonnable, supportable financièrement par nos collectivités et mesuré, afin de ne pas susciter les critiques qui n'auraient pas manqué de naître si nous avions agi autrement. Monsieur le sénateur, si ce serpent avait eu une trop grosse tête, il n'aurait pas pu sortir de la mer. Il serait encore sous les flots, et pour longtemps !

C'est parce que M. Philippe Marchand, qui suit cette question depuis maintenant dix-huit mois, et moi-même avons été réalistes que nous sommes parvenus à un certain nombre d'arbitrages permettant enfin d'aboutir à un résultat.

Monsieur Thyraud, selon vous - mais sans doute était-ce une formule raccourcie et ramassée - ce texte ne reprend aucune des conclusions les plus constructives du rapport Debarge.

Je crois avoir lu avec beaucoup d'attention ce rapport, qui reflète les suggestions faites par une commission largement pluraliste. Vous le savez, ce texte reprend environ 80 p. 100 des propositions qui y figurent, et souvent dans le détail.

J'ajoute, car vous m'avez questionné à ce sujet, que les associations d'élus ont toutes été consultées sur le projet et qu'un dialogue très riche et très constructif s'est instauré. Les travaux du dernier congrès de l'association des maires de France ont été, pour une bonne part, consacrés à la question du statut de l'élu - comme on dit pour faire court.

Finalement, ce texte comporte beaucoup de propositions consensuelles et souhaitées par les uns et les autres. Il donne aux élus des 36 700 communes de France, aux élus des régions et des départements, des moyens concrets ; je pense aux autorisations d'absence renforcées et aux crédits d'heures ou à la possibilité de compenser financièrement ces autorisations d'absence pour les élus qui ne peuvent bénéficier d'une indemnité. Est également prévue dans le texte une compensation pour ces absences, avec plafonnement afin qu'il n'y ait aucun excès. Je pense, enfin, au droit à la formation - j'y reviendrai.

Monsieur Thyraud, permettez-moi de vous faire observer que les indemnités des maires sont revalorisées, cela est incontestable. M'étant livré à quelques règles de trois, je puis vous affirmer qu'elles sont revalorisées de 11,5 p. 100 à 116 p. 100 selon les collectivités.

M. Paul Souffrin. Aux dépens des collectivités !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Exactement !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le sénateur, vous qui parcourez, comme moi, ce pays, vous savez que la tâche des maires est particulièrement lourde, et ce quelle que soit la taille de la commune.

M. Paul Souffrin. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. La mairie que j'ai l'honneur d'administrer compte 2 000 salariés, un secrétaire général, quatre secrétaires généraux adjoints et une trentaine de directeurs. Mais, dans une commune de 200, 300 ou 400 habitants, le maire ne dispose parfois que d'un demi-poste, voire d'un tiers de poste de secrétaire de mairie ; doit alors beaucoup participer à l'activité communale.

Il en est de même de ceux qui gèrent des communes de 2 000, voire 10 000 habitants.

En réalité, la tâche est toujours difficile. Il était donc juste - d'ailleurs, les citoyens nous suivront quand nous leur demanderons - d'aider les maires à bien exercer leur fonction.

En outre, une plus grande transparence est recherchée en matière d'indemnités. M. Philippe Marchand a cité tout à l'heure, vous vous en souvenez, les écarts excessifs qui existent entre certains départements. Il suffit de comparer, les Hautes-Alpes et les Hauts-de-Seine : la différence va de un à neuf. Or je ne suis pas sûr, quelle que soit la considération - qui est grande - que j'aie pour les conseillers généraux du département des Hauts-de-Seine, que leur tâche soit neuf fois plus difficile que celle des conseillers généraux du département des Hautes-Alpes !

La mise en place d'un système de retraite pour les élus, pour souhaitable qu'elle soit - d'ailleurs, nous la proposons - ne doit pas nous entraîner à négliger pour autant les efforts d'harmonisation des régimes sociaux qu'il est nécessaire d'engager.

Il était difficile de faire entrer le système des retraites des élus dans le droit commun des retraites, car la situation selon les élus est très différente. Entre les élus qui abandonnent leur activité professionnelle pour exercer leur mandat - pour ceux-là, il est clair que le régime commun est parfaitement pertinent, et c'est ce que nous proposons - et ceux qui exercent leur mandat tout en conservant leur profession et en continuant à cotiser en vue de la retraite au titre de leur activité professionnelle, il y a une différence de situation qu'il n'eût pas été sage de ne pas prendre en considération.

Il est vrai que certains systèmes de retraite, des systèmes très anciens, ont vu le jour sur l'initiative des élus - certains ont dit des préfets - sous une forme qui est d'ailleurs multiple, très souvent associative. Il faut probablement arriver à une bonne combinaison.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. Monsieur le secrétaire d'Etat, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. Il me paraît nécessaire d'apporter certaines précisions, monsieur le secrétaire d'Etat.

Ni M. le rapporteur ni moi n'avons jamais dit que les préfets avaient créé des régimes de retraite. Nous avons seulement rappelé que les préfets étaient à l'époque les exécutifs des départements et que, en conséquence, les subventions allouées à ces régimes créés par les élus avaient été versées non seulement avec l'accord des préfets mais dans le cadre de budgets préparés par eux.

Ne nous faites pas dire, monsieur le secrétaire d'Etat, ce que nous n'avons pas dit.

M. Roger Romani. Très bien !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Vous avez tout à fait raison, monsieur Chérioux, et c'est pourquoi il faut en effet trouver la bonne transition entre les anciens systèmes, qui sont des systèmes de fait et qui fonctionnent dans la plupart, voire dans l'ensemble des départements, et le nouveau dispositif, de telle manière que personne ne soit spolié, qu'il s'agisse d'élus ayant longtemps cotisé à ces régimes ou d'élus qui sont maintenant à la retraite et qui doivent, bien entendu, pouvoir continuer à percevoir leur pension de retraite.

Je voulais précisément vous rappeler, monsieur Chérioux, que l'affiliation des élus locaux à l'I.R.C.A.N.T.E.C. a été instaurée par la loi de 1972.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. Effectivement !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Il s'agit d'un régime complémentaire et la généralisation de l'affiliation des élus locaux porte exclusivement sur cette partie complémentaire.

L'adhésion au système de retraite par rente est facultative.

En raison de la situation des élus locaux, qui est différente de celle des salariés - j'y ai fait allusion tout à l'heure - il s'agit, vous l'avez dit, d'une forme spécifique de retraite.

Toutefois, cette adhésion n'est facultative que pour l'élu.

En effet, la demande d'affiliation de l'élu déclenche obligatoirement la participation, pour moitié, de la collectivité à son financement. Par conséquent, la collectivité ne peut pas se soustraire au paiement de sa part de cotisation dès lors que l'élu concerné paie la sienne.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. C'est dans le décret !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Tous les systèmes de cette nature sont d'ailleurs fondés, vous le savez, sur des versements strictement personnels. Bien entendu, les décrets seront conformes à la règle que je viens d'exposer.

Le texte offrira aux élus une grande liberté de choix, c'est-à-dire d'initiative dans les modalités de constitution de leur retraite.

S'agissant des situations acquises, je le répète, une réflexion doit s'engager afin de trouver les meilleures transitions possibles.

M. Jean-Marie Girault a évoqué avec beaucoup d'éloquence, je tiens à le souligner, la situation des maires.

Il est tout à fait exact - vous avez d'ailleurs été nombreux à le dire - que nous ne faisons pas cela pour gagner de l'argent.

Je ne pense pas que lorsque nous nous retrouvons dans la solitude de notre bureau de la mairie, le soir ou le dimanche, devant la pile de parapheurs, lorsque nous participons à de multiples manifestations, lorsque nous recevons nos concitoyens et que, à longueur de journée, sans ménager notre temps, nous cherchons à régler les innombrables problèmes dont on nous a fait part, notre but soit de gagner de l'argent.

Nous savons tous que, s'agissant d'argent, il existe des moyens d'en gagner davantage en déployant une activité moindre.

C'est pourquoi nous ne voulons surtout pas, par ce texte, professionnaliser la fonction électorale.

M. René Régnault. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Ce serait une grave erreur.

J'ai entendu telle ou telle organisation reprocher à ce texte une tendance à la professionnalisation, une pente vers la fonctionnarisation. Ce n'est pas là une bonne lecture du texte, car cela ne correspond nullement à ce que nous recherchons. Cela serait en effet contraire à la tradition républicaine, selon laquelle tous les élus doivent pouvoir exercer leur mandat tout en étant des citoyens comme les autres.

La fonction électorale comporte une part de bénévolat. Dès lors, s'il convient de prendre en compte les charges concrètes qui pèsent sur les élus, de donner les garanties qui s'imposent, de permettre l'exercice des mandats dans de bonnes conditions, il ne faut pas pour autant perdre de vue cet état d'esprit qui préside finalement à la conception républicaine qui est la nôtre.

C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité donner à ce texte un intitulé modeste. Tous les écrivains ne donnent pas à leurs livres des titres modestes ! M. Hamel évoque souvent Charles Péguy. Il me permettra de citer à mon tour le titre d'un ouvrage admirable de ce poète : *Le Porche du mystère de la seconde vertu*. N'y a-t-il pas une grande modestie à prétendre ne se situer qu'au niveau du porche avant de s'élever beaucoup plus haut ?

Nous eussions pu faire, mesdames, messieurs les sénateurs, un texte pompeux sur le statut des élus, une sorte de belle harmonie législative, fort majestueuse et quelque peu monumentale. Cela eût été une erreur.

Ce texte se veut concret, simple et pratique : il s'agit des conditions d'exercice des mandats locaux. Et nous revendiquons pleinement ce titre-là, car il nous paraît conforme, justement, à ce qu'est la fonction des élus au sein de la démocratie.

Outre l'autorisation d'absence et le crédit d'heures, des dispositions garantissent contre le licenciement et le déclassement, prennent en compte la situation de l'ancien élu lorsqu'il doit retrouver sa fonction professionnelle.

Ce problème, vous le savez, est loin d'être abstrait. Il se pose concrètement aux élus comme, d'ailleurs, aux responsables des organisations syndicales.

M. Girault a également abordé la question de la fiscalisation. Je lui répondrai que ce que nous voulons mettre en œuvre, en l'occurrence, est conforme au droit commun de la fiscalité et tient compte des frais réels qu'impose l'exercice du mandat. C'est ce qu'on appelle les « frais d'emploi ».

Bien entendu, on peut disserter à l'infini sur la question de savoir s'il serait préférable d'inscrire la définition de ces frais d'emploi dans la loi ou la faire figurer dans un décret.

Vous savez, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'il s'agit là d'une matière extrêmement complexe, qui exige de multiples précisions. Le Gouvernement a considéré qu'il était plus raisonnable de s'en remettre à un décret.

Nous avons également voulu éviter les excès et rechercher des règles claires concernant les indemnités ou la limitation du cumul d'indemnités. M. Rocca Serra propose, au lieu de limiter les indemnités, de restreindre le nombre des mandats à deux.

Monsieur le sénateur, s'agissant de la limite du nombre de mandats qu'un citoyen est susceptible d'exercer simultanément, il existe déjà une disposition législative. Or, celle-ci est plus complexe que la simple prise en considération de deux mandats puisqu'on prend en compte la taille des communes : il est clair que le mandat de conseiller municipal dans une petite commune ne peut pas être comparé à d'autres mandats.

A cet égard, il est apparu au Gouvernement qu'il n'était pas opportun, pour le moment, de remettre en cause cette législation sur la limitation du cumul, dont l'application révèle les heureux effets.

Dès lors qu'il n'était pas souhaitable, à notre sens, de réformer une règle relativement jeune, il fallait établir un butoir quant à la somme des indemnités susceptibles d'être perçues par la même personne, étant entendu que devaient être prises en compte tant les indemnités d'élu que les indemnités liées à la représentation de l'assemblée locale considérée dans tel ou tel organe, le conseil d'administration d'une société d'économie mixte, par exemple.

Monsieur Machet, quelle belle citation vous avez faite ! Il est certain que Michel de Montaigne ne se préoccupait pas de ses indemnités, d'autant que, comme vous le savez, il est devenu maire de Bordeaux alors qu'il était éloigné de cette ville et, nous dit-il dans *Les Essais*, « encore plus éloigné d'un tel pensément ». Ainsi, non seulement il ne pensait pas qu'on ferait appel à lui mais le problème des indemnités était tout à fait hors de son esprit.

Tous les discours sur la gratuité sont magnifiques. Permettez-moi d'y souscrire. Mais permettez-moi aussi de rappeler, mesdames, messieurs les sénateurs - d'ailleurs M. Rocca Serra a évoqué la vie difficile d'un parlementaire chargé de famille, et nous l'avons écouté avec compassion, que des débats parfois virulents, ainsi qu'en témoignent les comptes rendus du *Journal officiel*, ont eu lieu, au fil de l'histoire, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, à propos des indemnités parlementaires.

Or ceux qui défendaient la gratuité étaient souvent ceux qui n'avaient pas besoin d'indemnité pour exercer un mandat parlementaire : pour eux la question ne se posait pas. C'étaient ceux qui, de par leur condition sociale, n'avaient pas les mêmes moyens qui, à l'inverse, plaidaient pour l'indemnité parlementaire.

De la même façon, plusieurs d'entre vous l'ont dit, si nous voulons que tous les citoyens puissent à égalité exercer des mandats locaux, nous devons prendre en compte les conditions concrètes d'exercice de ces mandats et traiter cette question de l'indemnité.

Pour ce qui est de la compensation par l'Etat de la prise en charge par les communes des pertes de revenu, monsieur Machet, il ne s'agit pas d'un transfert de charges ; j'y reviendrai tout à l'heure en répondant à M. Régnauld.

Monsieur le sénateur, vous avez également abordé un sujet à mes yeux très important - et je souscris à ce que vous avez dit - lorsque vous vous êtes inquiété des conditions d'agrément des organismes de formation pour les élus.

Il est effectivement nécessaire, si l'on veut que ce texte soit pris au sérieux, que la formation des élus soit elle-même sérieuse et que, par conséquent, l'argent public soit bien utilisé. A cet égard, nous devons, les uns et les autres, nous montrer vigilants.

La mission de la commission d'agrément, qui sera composée non seulement d'élus locaux mais aussi d'un certain nombre de personnalités susceptibles, du fait de leurs compétences scientifiques, juridiques, administratives, de donner des avis autorisés, devra s'exercer de telle manière que les organismes qui seront habilités à délivrer cette formation soient d'une qualité intellectuelle incontestable.

Cette formation aura un coût pour les collectivités : au prix de la formation elle-même s'ajouteront celui du transport et de l'hébergement ainsi que le manque à gagner pour ceux qui exercent une activité professionnelle.

Voilà pourquoi nous avons tenu à rester réalistes en prévoyant six jours de formation par élu, ce qui fait 550 000 semaines de formation. Ce n'est pas rien !

Si cette formation est sérieuse, je pense que cette mesure sera très constructive.

Nous savons tous que, par exemple, lorsqu'on est adjoint aux finances, ne serait-ce que pour comprendre les méandres de la D.G.F. - que nos débats compliquent quelquefois -, il faut suivre une, voire deux journées de formation.

De même, j'admets bien volontiers que, pour mettre au point un plan d'occupation des sols ou pour s'y retrouver dans le régime statutaire ou indemnitaire des élus territoriaux, une bonne formation est tout à fait nécessaire et qu'elle doit être délivrée par des organismes compétents, ce qui suppose un agrément accordé sur des bases strictes et intellectuellement sérieuses.

M. Habert a évoqué la situation des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger, point qui a également été soulevé par M. de Cuttoli.

Qu'il me soit permis de leur répondre à l'un et à l'autre - ils le savent déjà - que de très nettes améliorations ont été apportées à la situation des membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger grâce à la loi du 10 mai 1990. Il ne paraît pas de bonne méthode au Gouvernement de réformer un tel ensemble de dispositions législatives si peu de temps après leur adoption. C'est dans le cadre de cette loi du 10 mai 1990, nous semble-t-il, qu'il convient de procéder aux adaptations et aux améliorations nécessaires.

A cet égard, je voudrais citer une lettre adressée à plusieurs sénateurs par M. Alain Vivien, secrétaire d'Etat auprès de M. le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, lettre dans laquelle M. Vivien relève que la mise en place d'un comité de suivi relatif aux réformes qui sont intervenues et aux améliorations qui pourraient avoir lieu au sein du Conseil supérieur des Français de l'étranger permettrait d'étendre les consultations et de soumettre à un examen approfondi les idées qui ont été exprimées par plusieurs sénateurs.

« Cette démarche me paraît d'autant plus opportune - je cite M. Vivien - que toute modification de fond d'un texte législatif adopté récemment et à un large consensus requiert à l'avance la volonté clairement exprimée d'une très large majorité des 183 membres nouvellement élus et désignés de ce conseil. Comme vous le soulignez, il convient d'explorer les voies et les moyens d'une éventuelle réforme du Conseil supérieur des Français de l'étranger avec sérieux et constance, sans précipitation aucune vu le caractère délicat d'une telle entreprise. »

J'en viens maintenant aux questions qui ont été posées par M. de Rohan.

Monsieur le sénateur, vous étiez membre du groupe de travail dont certaines des propositions - j'en conviens - n'ont pas été reprises. Je sais que vous le regrettez. C'est le cas pour le système de retraite.

Dans le présent projet de loi, la création d'une caisse autonome par répartition n'a pas été retenue. J'ai indiqué les raisons de ce choix. Admettez cependant que, dans ce texte, sont repris non seulement le principe mais aussi le détail d'un très grand nombre de propositions qui ont été formulées par ledit groupe.

Vous avez évoqué les nombreux sacrifices que consentent les élus. Reconnaissez que des améliorations très substantielles sont apportées dans le domaine du temps disponible, des protections professionnelles et des indemnités de fonction pour la plupart des élus locaux.

Vous vous êtes aussi interrogé, monsieur de Rohan, sur la fiscalisation de l'indemnité parlementaire. Comme vous le savez, les députés ont adopté cette proposition - naturellement, vous devrez l'examiner - qui, je le rappelle, est d'origine parlementaire. C'est, en effet, à l'Assemblée nationale qu'a été proposée une fiscalisation des indemnités parlementaires, et le Gouvernement a repris cette proposition.

Monsieur Souffrin, vous avez insisté sur la nécessité de rapprocher le citoyen des institutions. Tel est l'objet de ce projet de loi, qui veut démocratiser l'exercice des mandats locaux et faciliter l'accès de chacun à ceux-ci. Il s'agit d'un vrai problème qui a également été abordé par d'autres intervenants. Si des dispositions ne sont pas prises, il sera toujours difficile à ceux qui exercent telle ou telle profession, telle ou telle activité libérale, aux jeunes particulièrement, de faire partie d'un conseil municipal.

Lorsqu'on dresse une liste en vue d'élections municipales, on a parfois tendance à privilégier les retraités - bien entendu, je n'ai rien contre eux - parce qu'on se dit qu'ils pourront assister aux multiples réunions auxquelles ils seront conviés à toute heure du jour.

Or il est nécessaire que toutes les générations soient représentées au sein de nos conseils municipaux et généraux.

Monsieur Gœtschy, je tiens à vous le redire, nous ne visons pas la professionnalisation des élus locaux. Vous l'avez craint, je peux vous rassurer : il s'agit non pas d'élaborer un statut, mais de prévoir un ensemble cohérent de propositions d'améliorations concrètes, de garanties et de moyens.

Monsieur Régnauld, vous avez évoqué le coût pour les communes de la mise en place de cette loi. Comme vous le savez, le Gouvernement est sensible à la situation des petites communes rurales. C'est d'ailleurs ce qui l'a conduit - nous en parlions ici même la semaine dernière - à vous proposer, mesdames, messieurs les sénateurs, un dispositif que vous avez d'ailleurs accepté après l'avoir modifié, la dotation de développement rural, pour aider les communes rurales - le Gouvernement souhaite que ces communes fassent preuve de solidarité les unes envers les autres - à mettre au point des projets de développement économique.

Dans le cadre du projet de loi, comme cela a été annoncé à l'Assemblée nationale, puis cet après-midi, ici même, par M. Philippe Marchand, qui a formulé à nouveau l'engagement qu'il avait pris devant les députés, nous avons prévu l'instauration d'une dotation spéciale financée par l'Etat au bénéfice des plus petites communes. Cette dotation sera calculée à partir des critères de population et de potentiel fiscal. Elle sera attribuée aux 20 000 plus petites communes de notre pays. Ce dispositif complètera la D.D.R., qui, je vous le rappelle, est consacrée au développement du canton, de la commune ou de l'intercommunalité. La dotation dont il est question, financièrement moins lourde que la D.D.R., vise à compenser certaines dépenses qui sont prévues par la présente loi.

Il s'agit d'aider les petites communes à mettre en œuvre les dispositions de ce projet de loi et, par là même, de contribuer au développement de la démocratie locale.

Il s'agit d'aider, en priorité, les communes dont les ressources sont limitées. Vous avez cité des chiffres, monsieur le sénateur. Je voulais vous engager - peut-être votre réflexion et celle de votre groupe s'approfondiront-elles durant les heures qui viennent - à réfléchir à ces chiffres et à la question de savoir s'il faut, dès aujourd'hui, se déterminer sur des chiffres.

En effet, le Gouvernement estime qu'on ne peut pas s'engager sans avoir calculé avec précision le montant des moyens qu'il est souhaitable de consacrer à cette dotation.

A ce propos, je tiens à vous indiquer que des simulations sont en cours. Or, monsieur Régnauld, en disant cela, je ne tiens pas un discours dilatoire. En effet, sur la D.G.F., le Gouvernement a remis, en temps voulu, les résultats de toutes les simulations qu'il avait promis de faire. De la même manière, au cours de l'année 1992, nous publierons le résultat des simulations auxquelles vous nous avez demandé de procéder sur la taxe professionnelle et le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

Soyez assuré qu'à partir de ces simulations nous entendons, avec l'ensemble des partenaires qui s'intéressent à cette question, notamment avec les différents groupes du Sénat, procéder à une réflexion de manière que cette dotation soit accordée équitablement et qu'elle corresponde bien à la charge qui sera supportée par les communes.

Monsieur Carat, vous souhaitez que la retraite des élus locaux soit mise en œuvre à partir d'une caisse autonome fonctionnant sur le mode de la répartition.

Je le répète, il s'agit là d'un point sur lequel nous nous écartons du rapport Debarge. Nous nous sommes fait une opinion après de nombreuses discussions, de nombreuses séances de concertation avec le ministère des affaires sociales, avec le ministère des finances.

Nous considérons que le mécanisme de constitution des retraites des élus doit être différent de celui des salariés ou des non-salariés qui souscrivent à un régime de retraite compte tenu du fait que la situation des élus est différente de celle des autres catégories. Toutefois, je tiens à appeler l'attention du Sénat sur le fait que le résultat du processus que nous proposons, c'est-à-dire son effet concret en termes de prestations de retraite, sera pratiquement équivalent à celui qu'aurait eu le dispositif inscrit dans le rapport Debarge.

Monsieur Roccaserra, vous avez évoqué la situation des maires et des élus d'arrondissement. Je voudrais vous rassurer : tous les élus bénéficieront, sans aucune limitation, du droit à la formation et donc des dispositions de l'article 25.

Par ailleurs, le Gouvernement reste ouvert aux propositions que vous pourriez faire s'agissant des élus d'arrondissements, dont la situation est en effet spécifique.

Je terminerai mon intervention en répondant très brièvement aux propos de M. Saunier et en le remerciant d'avoir dégagé la philosophie de ce texte.

Monsieur le sénateur, vous avez cité des chiffres : aujourd'hui, 15 p. 100 des maires sont des salariés ; 2 p. 100 d'entre eux sont des ouvriers. Ainsi, la répartition sociologique des élus ne reproduit pas celle de l'ensemble de la population de notre pays. Je ne dis pas qu'il faille voter avec une règle à calcul ; les citoyens votent pour qui ils veulent, et c'est bien ainsi. Mais comment, en effet, ne pas relever ces dysfonctionnements ? Le fait que les élus renvoient une image sociologique qui ne correspond pas à celle de la société est le fruit d'une situation dans laquelle certains, en raison de leur âge, de leur profession, de leurs conditions de vie ou de travail, ont plus facilement que d'autres les moyens d'exercer des mandats.

Le texte que nous proposons devrait favoriser l'accès aux fonctions électives. Il devrait permettre un meilleur exercice de la démocratie et rendre possibles de nouvelles avancées vers la décentralisation. Toutefois, vous le savez bien, un long chemin reste à parcourir.

Finalement, ce projet de loi s'inscrit, mesdames, messieurs les sénateurs, dans la perspective que vous avez évoquée d'une nouvelle vitalité de la citoyenneté dans notre pays. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Roger Romani. Que Dieu vous entende !

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. Monsieur le président, je voudrais procéder à une petite mise au point.

Au début de son propos, M. le secrétaire d'Etat a pris quelque liberté avec la réalité. En effet, il nous a attribué des paroles qui n'étaient pas tout à fait les nôtres, en particulier

en ce qui me concerne. A l'écouter, nous considérerions l'examen du projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux comme inopportun.

Nous n'avons jamais dit cela ! Nous ne sommes pas du tout opposés au fait de discuter aujourd'hui du statut de l'élu local. Nous avons simplement protesté contre les conditions dans lesquelles nous avons été saisis de ce texte, à savoir à l'occasion de cette session extraordinaire et sans avoir eu le temps de l'examiner comme nous aurions dû le faire. Nous nous sommes également élevés contre l'utilisation, par le Gouvernement, de la procédure d'urgence, alors qu'à l'évidence un texte aussi technique nécessite des mises au point et, par conséquent, une navette.

Il n'est pas bon de travailler dans la hâte, comme c'est le cas aujourd'hui. Mais, monsieur le secrétaire d'Etat, ne nous faites pas dire ce que nous n'avons pas dit ! (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.*)

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je ne répondrai bien évidemment pas à M. le secrétaire d'Etat sur tous les points qu'il a évoqués ; je voudrais seulement insister sur un fait. Abordant le problème de la dotation particulière, M. le secrétaire d'Etat a dit à MM. Carat et Régnauld, auteurs d'amendements qui tendent à une augmentation importante de cette dotation, qu'il n'était pas possible d'en fixer aujourd'hui le montant en raison des simulations en cours.

Monsieur le secrétaire d'Etat, il est regrettable que ce texte, que le Gouvernement nous soumet avec tant de précipitation, ne puisse être assorti de toutes les annexes utiles. Mais nous reparlerons de cela à l'occasion de l'examen de l'article relatif à cette dotation. Toutefois, cet article se situant à la fin du projet de loi, il m'a paru utile d'intervenir immédiatement pour vous dire que cette précipitation, de la part du Gouvernement, qui, lui-même, n'est pas prêt, me paraît assez malvenue.

M. le président. Nous passons à la discussion des articles du premier projet de loi.

EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

TITRE I^{er}

GARANTIES ACCORDÉES AUX TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX

Article 1^{er}

M. le président. « Art. 1^{er}. - Il est inséré, au chapitre premier du titre II du livre premier du code des communes, les sections VI et VII ainsi rédigées :

« Section VI

« Garanties accordées aux membres des conseils municipaux dans l'exercice de leur mandat

« Art. L. 121-36. - Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise membres d'un conseil municipal le temps nécessaire pour participer :

« 1^o Aux séances plénières de ce conseil ;

« 2^o Aux réunions des commissions dont ils sont membres et instituées par une délibération du conseil municipal ;

« 3^o Aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter la commune.

« Le temps passé par ces élus aux séances et réunions précitées ne leur est pas payé comme temps de travail.

« Art. L. 121-37. - Les pertes de revenu subies, du fait de l'assistance aux séances et réunions prévues à l'article L. 121-36, par les élus qui ne bénéficient pas d'indemnités de fonction peuvent être compensées par la commune ou par l'organisme auprès duquel ils la représentent.

« Cette compensation est limitée à vingt-quatre heures par élu et par an ; chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance.

« Art. L. 121-38. - I. - Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient dans les conditions prévues à l'article L. 121-36, les maires, les adjoints et, dans les villes

de 100 000 habitants au moins, les conseillers municipaux, ont droit à un crédit d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent, et à la préparation des réunions des instances où ils siègent.

« II. - Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est égal :

« 1^o A l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des villes d'au moins 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes d'au moins 30 000 habitants ;

« 2^o A l'équivalent d'une fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes de 10 000 à 29 999 habitants ;

« 3^o A l'équivalent de 60 p. 100 de la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des villes de 100 000 habitants au moins et les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants.

« Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.

« III. - En cas de travail à temps partiel, ce crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré.

« L'employeur est tenu d'accorder aux élus concernés, sur demande de ceux-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur.

« Art. L. 121-39. - Les conseils municipaux visés à l'article L. 123-5 peuvent voter une majoration de la durée des crédits d'heures prévus à l'article L. 121-38.

« Art. L. 121-40. - Le temps d'absence utilisé en application des articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile.

« Art. L. 121-41. - Des décrets en Conseil d'Etat fixent les modalités d'application des dispositions des articles L. 121-38 à L. 121-40, notamment les limites dans lesquelles les conseils municipaux peuvent voter les majorations prévues à l'article L. 121-39 ainsi que les conditions dans lesquelles ces articles sont appliqués aux membres des assemblées délibérantes et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale, lorsqu'ils n'exercent pas de mandat municipal.

« Section VII

« Garanties accordées aux membres des conseils municipaux dans leur activité professionnelle

« Art. L. 121-42. - Le temps d'absence prévu aux articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés, du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.

« Aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut, en outre, être effectuée en raison des absences intervenues en application des dispositions prévues aux articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 sans l'accord de l'élu concerné.

« Art. L. 121-43. - Aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences résultant de l'application des dispositions des articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu.

« La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.

« Art. L. 121-44. - Les maires des villes de 10 000 habitants au moins et les adjoints au maire des villes de 30 000 habitants au moins qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 122-24-2 et L. 122-24-3 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

« Les fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique sont placés, sur leur demande, en position de détachement.

« Art. L 121-45. - Les maires des villes de 10 000 habitants au moins et les adjoints au maire des villes de 30 000 habitants au moins qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle et qui ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité.

« Les cotisations des communes et celles des élus sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ces derniers en application des dispositions du présent code ou de toute autre régissant l'indemnisation de leurs fonctions. »

ARTICLE L. 121-36 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Sur le texte proposé pour l'article L. 121-36 du code des communes, je suis tout d'abord saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 23, présenté par M. Thyraud, au nom de la commission des lois, tend à rédiger comme suit les quatre premiers alinéas de ce texte :

« L'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil municipal le temps nécessaire pour se rendre et participer :

« 1° Aux séances plénières de ce conseil ;

« 2° Aux réunions de commissions dont il est membre et instituées par une délibération du conseil municipal ;

« 3° Aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la commune. »

Le second, n° 135, déposé par MM. Estier, Régnauld, Allouche, Bellanger et Saunier, les membres du groupe socialiste et apparentés, vise, à la fin du quatrième alinéa (3°) du texte proposé par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-36 du code des communes, à remplacer les mots : « la commune », par les mots : « la ou les communes ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 23.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. L'amendement n° 23 vise tout d'abord à apporter une modification rédactionnelle en substituant le singulier au pluriel.

Par ailleurs, il tend à prendre en compte une notion qui semble avoir été perdue de vue par les auteurs du projet de loi. Lors de la discussion générale, l'un de nos collègues, m'interrompant, a paru penser que la commission des lois avait des vues étroites sur les heures d'absence, qui existent depuis longtemps - depuis 1982 - et qui sont étendues.

Pas du tout ! La commission des lois a des vues très réalistes à ce sujet ! Elle souligne même, dans cet amendement n° 23, la nécessité de tenir compte du temps indispensable pour se rendre à la réunion du conseil municipal.

L'un des intervenants a souligné que nous n'étions plus au XIX^e siècle, époque à laquelle il était coutumier d'habiter ou de travailler à côté de la mairie. Maintenant, la plupart des salariés travaillent bien loin de leur domicile et du conseil municipal où ils siègent ; il est donc normal de tenir compte du temps nécessaire à leurs déplacements.

M. le président. La parole est à Régnauld, pour défendre l'amendement n° 135.

M. René Régnauld. Monsieur le président, je souhaite rectifier cet amendement, afin de le transformer en sous-amendement à l'amendement n° 23.

M. le président. Je suis donc saisi d'un sous-amendement n° 135 rectifié, présenté par MM. Estier, Régnauld, Allouche, Bellanger et Saunier, les membres du groupe socialiste et apparentés, et visant, au dernier alinéa (3°) du texte proposé par l'amendement n° 23 pour l'article L. 121-36 du code des communes, à substituer aux mots : « la commune », les mots : « la ou les communes ».

Poursuivez, monsieur Régnauld.

M. René Régnauld. L'alinéa 3° a, de notre point de vue, une portée restrictive. En effet, certains élus, qui pourront prétendre aux dispositions du projet de loi que nous examinons, ne seront pas pour autant représentants de leur com-

mune. A cet égard, je citerai l'exemple des élus du Centre national de la fonction publique territoriale et des établissements publics que sont les centres départementaux de gestion de la fonction publique territoriale ; ces élus représentent non pas leur commune, mais les différentes communes. Ainsi, au Centre national de la fonction publique territoriale, certains élus représentent les villes ou communes de moins de 40 000 habitants et d'autres les villes de plus de 40 000 habitants.

C'est donc pour couvrir tous les cas de figure pouvant se présenter et pour éviter, s'agissant de certaines structures de coopération, une interprétation privant du bénéfice de la loi certains élus que nous proposons la rédaction : « la ou les communes ».

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 135 rectifié ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission des lois, qui n'a pas disposé des explications qui viennent d'être fournies par M. Régnauld, a émis un avis défavorable sur ce texte. En effet, l'amendement lui a été présenté avec l'objet suivant : « Cet amendement se justifie par son texte même. » Vous reconnaissez, mon cher collègue, que c'était vraiment court ! Il eût sans doute été préférable d'évoquer les situations concrètes que vous venez de rappeler.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur le sous-amendement n° 135 rectifié et sur l'amendement n° 23 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement émet un avis favorable sur le sous-amendement n° 135 rectifié et s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 23.

M. le président. Je vais mettre aux voix le sous-amendement n° 135 rectifié.

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Régnauld.

M. René Régnauld. Monsieur le rapporteur, j'ai bien entendu vos explications s'agissant du sous-amendement n° 135 rectifié. Je tiens à vous indiquer que nous sommes favorables au dispositif que vous proposez dans l'amendement n° 23 et que le groupe socialiste votera donc ce dernier.

Je ne dis pas cela, monsieur le rapporteur, pour que vous me renvoyiez l'ascenseur ! Mais, compte tenu de votre propos, qui laissait entendre que mon explication aurait pu changer la façon dont les choses avaient été perçues par la commission des lois, j'en appelle à votre autorité, monsieur Thyraud, afin que, en votre qualité de rapporteur, vous engagiez la commission à soutenir cet amendement. Cela éviterait ainsi à certains élus de risquer d'être privés du bénéfice de cette loi, alors que, très légitimement, ils peuvent y prétendre. Je sais d'ailleurs, monsieur le rapporteur, que, personnellement, vous considérez qu'ils y ont droit.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je regrette de ne pas pouvoir accéder à la demande si courtoisement formulée par M. Régnauld, mais il est impossible de prévoir dans le texte que l'élu représentera plusieurs communes. Si c'est dans le cadre d'un syndicat de communes, il représentera le syndicat. Mais la situation que vous avez évoquée, mon cher collègue, est exceptionnelle. Il faudrait que vous rectifiiez à nouveau le sous-amendement n° 135 rectifié pour préciser qu'il s'agit de représenter les élus dans tel ou tel organisme. Mais on n'en sortira pas !

L'alinéa 3° est déjà extrêmement large et, à mon avis, la situation que vous envisagez pourrait entrer très certainement dans ce cadre.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° 135 rectifié, repoussé par la commission et accepté par le Gouvernement.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas le sous-amendement.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 23, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 155, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant le dernier alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-36 du code des communes, d'insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ...^o aux réunions de concertation avec les habitants. »

La parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui doit contenir des dispositions qui approfondissent le processus de démocratisation locale amorcé par les lois de décentralisation de 1982 et de 1983, processus, hélas ! stoppé depuis.

Les élus locaux, attachés à une participation effective des habitants à la vie de leur commune, le savent bien : la concertation, pourtant indispensable, demande beaucoup de temps, d'énergie et d'efforts. Or, le temps consacré à la gestion, à l'administration de la commune et aux réunions obligatoires rend parfois impossible un dialogue permanent avec les citoyens.

Comme vous le savez, nous vivons une crise politique et institutionnelle grave. On parle souvent, à cet égard, de divorce entre la population et les élus. Cela dit, nous savons aussi que les élus locaux souffrent moins de ce discrédit. A l'évidence, nous ne pourrions combattre cela qu'en favorisant le développement de nouvelles pratiques politiques et en donnant aux élus les moyens d'écouter, de dialoguer, d'associer l'ensemble de la population à la vie locale de façon permanente, en en faisant des élus de proximité disponibles, bref en revenant à ce qui constitue l'essence et le fondement de la politique : faire de chacun un acteur à part entière dans la vie de la cité, à commencer, bien évidemment, par les élus eux-mêmes.

Telle est la raison pour laquelle nous proposons, par l'amendement n° 155, d'accorder à tous les élus salariés, y compris aux conseillers municipaux des petites villes, des heures d'absence en vue de favoriser les contacts avec la population.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission a émis un avis défavorable. Elle accepte bien volontiers les autorisations d'absence mais non un droit permanent à l'absence.

Ce serait d'ailleurs faire un cadeau empoisonné aux élus municipaux que de leur accorder un tel droit, car, s'ils travaillent dans une entreprise, ils y resteront peut-être en raison des protections que prévoit la loi, mais, si tel n'est pas le cas, il est douteux qu'ils puissent se faire embaucher quelque part.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement attache, certes, une grande importance à la concertation entre les élus et les habitants des communes ainsi, bien entendu, qu'aux associations d'élus. Il ne peut cependant être favorable à cet amendement, qui, comme l'a souligné M. le rapporteur, introduirait un déséquilibre.

Nous souhaitons prendre un certain nombre de mesures réalistes pour améliorer sensiblement l'existence des élus ; mais étendre l'autorisation d'absence à toutes les réunions de concertation, sachant que l'on trouve toujours matière à concertation dans une commune, reviendrait à faire des élus des permanents, que les employeurs hésiteraient, dès lors, à embaucher. Cette disposition pourrait donc se retourner contre les élus eux-mêmes.

Telle est la raison pour laquelle le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 155, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 156, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté

proposent, avant le dernier alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-36 du code des communes, d'insérer un alinéa ainsi rédigé :

« ... aux réunions statutaires des associations d'élus auxquelles il appartient. »

La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Compte tenu de ce que vient de dire M. le secrétaire d'Etat, je m'inquiète quelque peu du sort qui va être réservé à cet amendement.

Nous connaissons tous, dans nos conseils municipaux, y compris de villes un tant soit peu importantes, des élus qui ont le plus grand mal à siéger parce que leur employeur les envoie en déplacement. Tel est notamment le cas dans le bâtiment. Il y a donc des élus qui ne peuvent pas correctement assurer leur mandat faute de crédit d'heures.

Or, outre les séances du conseil municipal et les réunions de commission, il nous paraît fondamental que les élus puissent, pour leur formation, participer aux réunions des associations d'élus.

Celles-ci sont, en effet, une condition d'un bon exercice du mandat et donc de la démocratie locale. L'élu doit pouvoir être correctement informé de l'ensemble des dossiers pour mieux prendre position et mieux affirmer ses propositions.

Tel est l'objet de cet amendement, que je souhaite vivement voir adopter.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission est défavorable.

Les réunions évoquées par M. Souffrin sont importantes, mais autoriser l'élu à s'absenter à chaque instant produirait l'effet inverse de celui qui est recherché.

M. Paul Souffrin. Ce n'est pas à chaque instant !

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable, monsieur le président.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 156.

M. Paul Souffrin. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Monsieur le rapporteur, avec tout le respect que je vous dois, je ne peux pas vous laisser dire que les élus participent « à chaque instant » à des réunions de leurs associations. Ces réunions sont programmées et, au demeurant, elles ne sont pas extrêmement fréquentes.

Je persiste à penser qu'elles sont utiles à la formation des élus et c'est pourquoi je regrette que vous adoptiez cette position.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 156, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 24, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose d'insérer, après le quatrième alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-36 du code des communes, un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« Selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat, l'élu municipal doit informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission des lois s'est efforcée, par divers amendements, d'atténuer la rigueur du texte, afin que l'élu municipal travaillant dans une entreprise ne soit pas gêné par l'exercice de son mandat et qu'il ait des rapports aussi harmonieux que possible avec son employeur, surtout quand il s'agit de petites et moyennes entreprises.

L'amendement n° 24, pour sa part, tend à prévoir qu'un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions dans lesquelles l'élu municipal informera l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en aura connaissance.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 24, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 157, présenté par MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté, tend à rédiger ainsi le dernier alinéa du texte proposé par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-36 du code des communes :

« Les heures nécessaires passées par ces élus aux séances et réunions précitées leur sont payées comme temps de travail sans que celles-ci puissent être remplacées. »

Le second, n° 25, déposé par M. Thyraud, au nom de la commission des lois, vise à rédiger comme suit ce même dernier alinéa :

« L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu aux séances et réunions précitées. Ce temps peut toutefois être remplacé et les modalités d'exécution du contrat de travail adaptées par accord entre l'employeur et le salarié concerné. »

La parole est à M. Renar, pour défendre l'amendement n° 157.

M. Ivan Renar. Tel qu'il est rédigé, le texte de loi risque d'avoir un effet pervers, inverse de celui qui est désiré.

Il est prévu que c'est le salarié qui, de fait, sur son temps de travail, au-delà des vingt-quatre heures prévues, paie sa participation aux diverses réunions municipales, indispensable au plein exercice de son mandat.

Je pose la question : qui seront les plus à même de supporter cette baisse de rémunération, sinon les professions libérales et indépendantes, les employeurs et les salariés ayant les plus hauts revenus ?

Cette disposition peut ainsi avoir pour conséquence de renforcer la notabilisation des élus locaux, sans donner une réelle possibilité nouvelle à l'ensemble des salariés de participer à la vie locale.

J'insiste sur le fait que cet amendement ne revient pas à pénaliser l'employeur puisque nous avons déposé, par coordination, un autre amendement pour compenser ces temps d'absence.

Notre proposition est donc nécessaire au développement de la démocratie locale dans la mesure où elle donne la possibilité d'exercer des mandats électifs à l'ensemble de nos concitoyens.

Nous sommes par ailleurs hostiles à la mesure proposée par la commission des lois, qui consiste à remplacer les heures de travail perdues par l'élu local par d'autres heures, à d'autres moments de la journée ou de la semaine.

Ce n'est pas en procédant de cette manière que l'on permettra, à notre avis, aux élus de remplir leur mandat de manière satisfaisante pour la population. Cela obligerait, par exemple, un élu salarié à travailler éventuellement de nuit pour récupérer les heures consacrées à sa collectivité. Ce n'est pas la bonne démarche.

L'adoption de notre amendement permettrait à l'idée de démocratisation des fonctions électives de devenir réalité.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 157 et pour défendre l'amendement n° 25.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Le problème des autorisations d'absence est, en fait, celui de l'indemnisation de l'élu qui quittera son travail et qui perdra ainsi des heures, voire des semaines, de travail rémunéré, avec les répercussions que cela entraîne sur son budget familial.

L'amendement n° 157 tend à faire supporter la charge financière qui en résulte par l'employeur. Or, il est difficile d'imaginer que l'employeur accepte de conserver ou d'embaucher un élu dont il paiera tous les déplacements. Ce serait peut-être possible dans de très grandes entreprises, mais,

dans des entreprises qui occupent dix personnes, comme il y en a tant en province, je vois mal comment ce régime pourrait être appliqué.

La commission est donc défavorable à l'amendement n° 157.

L'amendement n° 25, quant à lui, tend à modifier la rédaction du texte proposé pour le dernier alinéa de l'article L. 121-36, afin de rendre moins stricte la prescription selon laquelle les heures perdues ne sont pas payées.

A la rédaction retenue dans le projet de loi : « Le temps passé par ces élus aux séances et réunions précitées ne leur est pas payé comme temps de travail », nous préférons la formulation suivante : « L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail... ».

Si l'employeur s'entend bien avec son employé et que celui-ci n'abuse pas de la situation, on peut espérer que, dans certaines circonstances, il y aura une compensation de même nature que celle que les auteurs de l'amendement précédent voulaient généraliser.

Nous avons également considéré qu'il fallait prévoir la possibilité de remplacement qui existait dans le texte de 1982. Si l'employeur peut s'entendre avec son salarié pour que le travail soit effectué chez lui, à un autre moment, ce sera l'intérêt à la fois de l'employé élu municipal, de l'employeur, mais aussi des collègues de cet employé qu'il en soit ainsi. En effet, en cas d'absences fréquentes, il faudra bien que le travail soit fait, et il le sera par les collègues de l'élu municipal, qui finiront par le lui reprocher.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 157 et 25 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. S'agissant de l'amendement n° 157, je veux d'abord faire observer à M. Renar que les employeurs peuvent maintenir la rémunération, qu'absolument rien ne les en empêche.

M. Paul Souffrin. C'est gentil à vous !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Encore faut-il le préciser !

Par ailleurs, l'obligation de rémunération de ces temps d'absence est contradictoire avec l'état d'esprit qui nous conduit à mettre en place des indemnités ou à les réévaluer. Si les élus touchent des indemnités, c'est bien pour compenser les charges qui sont les leurs !

Vous pourriez arguer du fait, monsieur Renar, que certains élus pourront bénéficier de ces autorisations d'absence sans toucher d'indemnité. C'est précisément pourquoi nous vous proposons, en modifiant l'article L. 121-37 du code des communes, de mettre en place une compensation des pertes de revenus pour les élus des conseils municipaux qui ne bénéficient pas d'une indemnité sur une base forfaitaire.

Par conséquent, l'élu peut se trouver dans trois situations : d'abord, sa rémunération est maintenue ; ensuite, la rémunération n'est pas maintenue et il reçoit une indemnité, auquel cas il faut revoir, si nécessaire, l'indemnité, ce que ce texte se propose de faire ; enfin, la rémunération n'est pas maintenue et l'élu ne touche pas d'indemnité, auquel cas il faut créer un dispositif spécifique qui permette de compenser le manque à gagner pour lui, ce que nous faisons également.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 157.

En ce qui concerne l'amendement n° 25, la première partie de l'alinéa, qui concerne le non-paiement par l'employeur du temps d'absence lié aux autorisations d'absence, n'apporte rien de nouveau par rapport au texte examiné.

La seconde partie, elle, prévoit la possibilité de remplacer le temps d'absence. Le Gouvernement ne souscrit pas à cette proposition et rappelle que le rapport sur le statut de l'élu présenté par M. Debarge ne le faisait pas non plus.

Par ailleurs, cette disposition ne permet pas d'accroître les garanties prévues en la matière par le projet de loi, dont les dispositions, en l'état actuel, apparaissent suffisamment précises.

C'est pourquoi le Gouvernement est également défavorable à l'amendement n° 25.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 157, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 25.

M. Paul Souffrin. Je demande la parole contre l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Le temps qu'un élu consacre à son conseil municipal ou à ses concitoyens ne me paraît pas devoir être considéré comme du temps perdu, contrairement à ce qu'a dit tout à l'heure M. le rapporteur.

Nous sommes hostiles à l'amendement n° 25. En effet, nous l'avons indiqué précédemment, nous considérons que les heures d'absence doivent être payées *a priori* par l'employeur, étant entendu, bien sûr, qu'une caisse de compensation, financée par la fiscalisation des indemnités interviendrait et rembourserait l'employeur. Nous sommes tout à fait d'accord pour considérer qu'il n'est pas logique, en effet, que l'employeur fasse les frais de cette indemnisation.

La perte de revenus subie par l'élu pérennise la situation actuelle marquée par de graves difficultés pour les salariés les plus modestes. Agir pour les élus locaux, c'est aussi, et je dirai surtout, leur donner les moyens d'accomplir leur mandat.

Nous estimons également que les mesures prévues par la commission des lois pour le remplacement des heures perdues précarise la situation des élus salariés. Nous avons déjà affirmé à plusieurs reprises que nous refusons le principe même de ce remplacement : cette mesure empêcherait les élus salariés de remplir leur mandat dans de bonnes conditions.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. J'apporterai une précision pour éclairer le débat. Il existe 510 000 élus locaux en France. Imaginez tous ces élus locaux prendre des libertés de ce genre avec leur entreprise !

M. Paul Souffrin. Ils ne sont pas tous ouvriers !

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?... Je mets aux voix l'amendement n° 25, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 26, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose, à la fin du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-36 du code des communes, d'ajouter un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Toute une série d'amendements concernent les élus municipaux, et nous les retrouverons lorsque nous nous préoccuperons des conseillers généraux et des conseillers régionaux.

L'attention de la commission a été attirée sur le fait que, dans le régime actuel des autorisations d'absence, les contentieux ou les problèmes sont plus nombreux dans l'administration que dans le secteur privé. Or, le projet de loi ne prévoit aucune disposition en ce qui concerne les absences de fonctionnaires qui sont élus municipaux.

Nous savons bien qu'il existe des circulaires à ce sujet. Nous savons également qu'un arrêt du Conseil d'Etat a jugé que la situation faite au salarié du secteur privé devait être appliquée aux fonctionnaires si elle était plus favorable.

L'occasion nous est aujourd'hui donnée d'inscrire dans la loi des règles semblables à celles qui existent pour le secteur privé. Tel est le sens de l'amendement n° 26.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le rapporteur, le Gouvernement comprend tout à fait la préoccupation qui est la vôtre. Il souhaite toutefois vous rassurer sur ce point.

En effet, les garanties accordées aux élus locaux s'appliquent bien aux fonctionnaires, et ce grâce à la jurisprudence du Conseil d'Etat. La haute juridiction, dans son arrêt

ministre du budget contre M. Soulié, du 10 novembre 1982, a considéré que les dispositions du code des communes relatives aux droits des salariés de droit privé élus étaient étendues à l'ensemble des fonctionnaires visés par les titres I et IV du code de la fonction publique en l'absence d'un régime plus avantageux.

Tel est le cas du régime des autorisations d'absence. Celui-ci bénéficie d'ailleurs de dispositions particulières complémentaires contenues dans deux circulaires du ministère de la fonction publique, de 1967 et 1977.

En ce qui concerne enfin les agents non titulaires, on doit noter qu'étant soumis aux mêmes obligations que les fonctionnaires, la totalité de leurs droits leur est reconnue. Cela fait l'objet d'une pratique constante.

C'est pourquoi nous considérons, monsieur le rapporteur, que l'amendement de la commission des lois n'est pas utile, dès lors qu'en vertu des dispositifs que je viens de rappeler il est en quelque sorte satisfait. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement y est défavorable.

M. le président. Monsieur le rapporteur, l'amendement est-il maintenu ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Il est maintenu, monsieur le président. Il est temps que la loi prenne en compte la jurisprudence.

En outre, nous savons ce que valent les circulaires : une circulaire peut en remplacer une autre.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 26, repoussé par le Gouvernement.

M. René Régnault. Le groupe socialiste vote contre.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 121-36 du code des communes.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE L. 121-36 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° 158, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman, Pagès et Mme Frayssé-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, après le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-36 du code des communes d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. ... - Les élus de la commune, du département, de la région, peuvent être invités par les sections syndicales à des réunions dans l'enceinte de l'entreprise. Le chef d'entreprise en est préalablement informé. »

La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Il s'agit de permettre aux élus locaux d'accomplir leur mandat correctement, à savoir, bien souvent, de se battre pour la sauvegarde et le développement du potentiel économique d'une commune.

Cette démarche est particulièrement fondée, me semble-t-il, en cette période de crise profonde, notamment industrielle.

Dans ma ville, durement touchée par cette fameuse crise de la sidérurgie, si les élus locaux ne s'étaient pas battus, l'entreprise Scholtès et les laminoirs à froid de Thionville seraient depuis longtemps fermés. Aujourd'hui, Scholtès embauche à nouveau et les laminoirs à froid de Thionville fonctionnent. Les élus locaux se sont battus, et ils ont gagné, mais au prix de quelles difficultés !

En conséquence, nous considérons qu'il faut aider les élus locaux et leur permettre d'accomplir ce travail-là dans les meilleures conditions.

C'est pourquoi nous demandons que les élus aient la possibilité d'être invités par les sections syndicales au sein des entreprises pour entendre les doléances des salariés et discuter éventuellement avec les chefs d'entreprise.

Il n'est pas souhaitable, à notre sens, de séparer le développement de la démocratie locale de celui de la démocratie dans l'entreprise. Les élus doivent de droit pouvoir répondre à une invitation lancée par une section syndicale de l'entreprise.

Souvent, les chefs d'entreprise se plaignent du manque de détermination des élus à défendre les dossiers économiques de telle ou telle collectivité territoriale. Cet amendement répond à leur demande ; c'est une raison de plus pour l'adopter.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. L'avis de la commission des lois est défavorable. En effet, monsieur Souffrin, le code du travail régleme déjà cette question : les sections syndicales ont la possibilité d'inviter, sous certaines conditions, des personnalités extérieures à l'entreprise.

M. Paul Souffrin. Vous savez bien qu'en fait ce n'est pas possible !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Peut-être, dans la situation que vous avez évoquée, la loi n'a-t-elle pas été respectée. Je n'en sais rien, je ne connais pas le cas précis, mais le code du travail permet cette invitation.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, car il lui paraît nécessaire de distinguer les genres et les fonctions des uns et des autres.

M. Emmanuel Hamel. D'accord !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Au sein de l'entreprise, les syndicats, les délégués du personnel ont pour mission de défendre les intérêts des salariés. Les élus du suffrage universel ont une fonction tout à fait différente. Il nous paraît souhaitable de bien marquer la différence de fonction entre les uns et les autres.

Je suis élu depuis un certain temps et je suis souvent allé visiter des entreprises à la demande des chefs d'entreprise ou à l'invitation d'organisations syndicales. Cela peut tout à fait se pratiquer, mais faut-il pour autant l'institutionnaliser ? Nous ne le pensons pas.

Je le répète, il faut nettement distinguer le rôle des uns et des autres. Cependant, cela n'interdit pas, tout au contraire, les contacts, les rencontres de l'élu avec l'ensemble des protagonistes du monde de l'entreprise, qu'il s'agisse des salariés, des travailleurs et de leurs représentants ou des chefs d'entreprise.

M. Emmanuel Hamel. Très bonne réponse !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 158, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

ARTICLE L. 121-37 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Sur le texte proposé pour l'article L. 121-37 du code des communes, je suis saisi de quatre amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 27, présenté par M. Thyraud, au nom de la commission des lois, et l'amendement n° 159, déposé par MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté, sont identiques.

Tous deux tendent à supprimer le texte proposé par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-37 du code des communes.

L'amendement n° 107 rectifié bis, présenté par MM. Le Breton, Machet, Edouard Le Jeune, Bernardet, Faure, Mathieu, Mercier, Mont, Malécot, Chupin, Huchon, Vecten, Arthuis, Ballayer, Boileau, Huriet, Herment, Bohl, Diligent, Souplet, Poudonson, Moutet, Alduy, Dagnac, Virapoullé, et de Catuelan et les membres du groupe de l'union centriste a pour objet :

A. - Dans le premier alinéa du texte proposé par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-37 du code des communes, après le mot : « élus », d'insérer les mots : « salariés ou non salariés » ;

B. - Pour compenser la perte de ressources résultant du paragraphe A ci-dessus, de compléter cet article par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« ... - 1) Les dépenses entraînées par l'application des dispositions d'extension de l'indemnisation sont compensées par une majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement prévue à l'article L. 234-10 du code des communes.

« 2) La perte de ressources résultant de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement est compensée par la majoration à due concurrence des droits sur les tabacs prévue à l'article 575 A du code général des impôts. »

L'amendement n° 108 rectifié, présenté par les mêmes auteurs que le précédent, tend :

A. - A compléter le texte proposé par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-37 du code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dépenses entraînées par l'application des dispositions des alinéas précédents sont compensées par une majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement prévue à l'article L. 234-10 du code des communes. »

B. - Pour compenser la perte de ressources résultant du A ci-dessus, à compléter cet article par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« ... - La perte de ressources résultant de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement est compensée par la majoration à due concurrence des droits sur les tabacs prévue à l'article 575 A du code général des impôts. »

C. - En conséquence, à faire précéder le début de cet article de la mention : « I ».

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 27.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission des lois n'est pas hostile, loin s'en faut, à l'indemnisation des heures de travail perdues. Toutefois, il lui est apparu que l'article L. 121-37 du code des communes était particulièrement hypocrite, puisque, dans le précédent article, on étend les autorisations d'absence, comme s'il était réellement possible à l'élu de se rendre aux réunions du conseil municipal, aux réunions de commissions et aux réunions des organismes auxquels il appartient, avec toutes les facilités imaginables, alors qu'en fait il éprouvera des difficultés pratiques pour exercer ses droits.

La compensation est limitée à vingt-quatre heures par an, qui seront rémunérées à concurrence d'une fois et demie la valeur horaire du Smic.

Nous estimons qu'il convient de chercher d'autres méthodes d'indemnisation, car celle qui est proposée n'est certainement pas la bonne.

M. François Autain. Quelle est la bonne ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Faites des suggestions ! Ce n'est pas moi qui présente ce projet de loi, c'est le Gouvernement, c'est lui qui a proposé une compensation de vingt-quatre heures. Après tous les droits qui viennent d'être accordés aux élus, reconnaissez que c'est très peu.

C'est pourquoi la commission des lois a décidé de présenter cet amendement de suppression.

M. le président. La parole est à M. Renar, pour défendre l'amendement n° 159.

M. Ivan Renar. Nous proposons également de supprimer le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-37 du code des communes, mais pour des raisons différentes de celles de M. le rapporteur.

M. François Autain. Inverses !

M. Ivan Renar. Pas tout à fait !

M. Emmanuel Hamel. Elles sont complémentaires.

M. Ivan Renar. Nous défendons, en effet, un mécanisme de compensation différent par le biais d'une caisse nationale qui serait gérée par la Caisse des dépôts et consignations et qui serait alimentée par le produit de la fiscalisation des indemnités de l'élu local prévue à l'article 17 du présent projet de loi.

A cet égard, j'évoquerai tout particulièrement les élus des petites communes rurales qui disposent de très peu de moyens et qui ne pourront, à l'évidence, voter les compensations nécessaires compte tenu de la faiblesse de leur budget communal. Ce mécanisme permettrait à tous les élus de bénéficier des compensations prévues par le texte.

Notre amendement permettrait une application plus équitable de la loi, les plus grandes communes n'étant pas pénalisées. Ainsi, serait évité un effet pervers de cette loi, selon lequel seuls les élus des communes les plus riches et les plus grandes pourraient exercer leur mandat sans perte de revenu.

Enfin, dans un souci de développement de la démocratie locale, la compensation limitée à vingt-quatre heures par élu et par an est, à nos yeux, trop restrictive et nous demandons la suppression de cette disposition.

M. le président. La parole est à M. Le Breton, pour défendre l'amendement n° 107 rectifié *bis*.

M. Henri Le Breton. L'article L. 121-37 du code des communes prévoit que les pertes de revenu subies du fait de l'assistance aux séances et aux réunions par les élus qui ne bénéficient pas d'indemnité de fonction peuvent être compensées par la commune ou par l'organisme auprès duquel ils la représentent.

Le présent amendement a pour objet de préciser que cette mesure doit s'appliquer aux salariés, mais également aux non-salariés, tels les agriculteurs, les commerçants, les artisans, les membres des professions libérales, voire les chefs d'entreprise, dans la mesure où les uns comme les autres subissent des pertes de revenu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cet amendement n° 107 rectifié *bis* ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Si l'amendement de la commission visant à supprimer l'article L. 121-37 du code des communes était adopté par le Sénat, l'amendement n° 107 rectifié *bis* n'aurait plus d'objet. Dès lors, la commission y est défavorable.

M. le président. La parole est à M. Le Breton, pour défendre l'amendement n° 108 rectifié.

M. Henri Le Breton. L'une des principales critiques que l'on doit formuler à l'endroit de ce texte est que le coût non négligeable - plus de 2,5 milliards de francs - de toutes les améliorations prévues en faveur des élus est laissé à la charge des collectivités territoriales sans qu'aucune compensation financière de l'Etat soit envisagée.

C'est ainsi que l'article L. 121-37 du code des communes prévoit désormais que « les pertes de revenu subies du fait de l'assistance aux séances et réunions... par les élus qui ne bénéficient pas de l'indemnité de fonction peuvent être compensées par la commune... ».

Cette possibilité constitue, en fait, une obligation pour les communes. Ce nouveau transfert de charges doit être compensé par une majoration de leur D.G.F., tel est l'objet du présent amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Pour des raisons identiques à celle que j'ai exposée à l'encontre de l'amendement n° 107 rectifié *bis*, la commission est hostile à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements nos 27, 159, 107 rectifié *bis* et 108 rectifié ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est opposé à la fois à l'amendement n° 27, présenté par M. Thyraud, et à l'amendement n° 159, déposé par M. Souffrin, qui, par des voies différentes et pour des raisons totalement contradictoires, aboutissent au même effet, à savoir la suppression de cette disposition.

M. Ivan Renar. Ce sont les effets de la dialectique !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Non, monsieur le sénateur, car il ne suffit pas de marier les contraires pour obtenir un bon résultat ! En l'occurrence, vous parvenez à un résultat nul, puisqu'il ne reste plus rien.

Je voudrais appeler votre attention sur le fait que cette disposition a été longtemps demandée. Elle figure expressément parmi les propositions contenues dans le rapport de M. Debarge, auquel vous êtes nombreux à vous référer très souvent.

M. Paul Souffrin. Pas vous !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Les maires et les adjoints perçoivent des indemnités : la question, par rapport aux autorisations d'absence, est de savoir si elles sont suffisantes, si elles compensent bien les charges des élus.

Mais le problème qui se pose, quand vous voyez comment fonctionne un conseil municipal dans ce pays, ne concerne pas tellement les adjoints : il vise les conseillers municipaux ou les conseillers municipaux délégués qui, très souvent, supportent une part importante de l'action municipale, certes moindre que les adjoints, mais qui jouent tout de même un rôle non négligeable.

M. Paul Souffrin. Absolument !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Or, actuellement, il est impossible de leur accorder une compensation financière.

Donc, nous créons un droit, c'est-à-dire que, lorsque des conseillers municipaux se rendront aux réunions prévues par les alinéas précédents de l'article 1^{er}, ils pourront bénéficier d'une compensation financière et, par souci de réalisme - c'est un mot que j'ai déjà beaucoup employé et que nous emploierons souvent, Philippe Marchand et moi-même, dans la discussion de ce texte - nous avons proposé que cette compensation soit plafonnée afin qu'il n'y ait pas de dérive. Par conséquent, il s'agit d'une disposition raisonnable et qui constitue véritablement un acquis.

Monsieur Souffrin, vous nous dites qu'il faut supprimer cette disposition au motif que c'est l'Etat qui devrait payer...

M. Paul Souffrin. J'ai parlé d'une caisse de compensation alimentée par l'Etat !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Oui, mais qui paie finalement ? C'est l'Etat !

M. Paul Souffrin. Non ! ce sont les élus locaux.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Nous ne comprenons pas pourquoi les indemnités des adjoints devraient être financées par les collectivités locales, alors que les compensations des conseillers municipaux devraient l'être par l'Etat. C'est pourquoi nous sommes défavorables à ces deux amendements.

Je suis également défavorable à l'amendement n° 107 rectifié *bis*, qui tend à ajouter les mots : « salariés ou non salariés ».

S'agissant des salariés, l'article L. 121-36 les vise nommément.

Pour les non-salariés, il n'est vraiment pas facile de mesurer l'effet d'une absence en termes financiers, pour la raison simple que nombre d'élus qui exercent des professions non salariées ont quand même une plus grande latitude pour utiliser leur temps en fonction de leurs obligations. Je ne dis pas que cette réponse soit parfaite, mais nous savons combien il serait difficile de comptabiliser des compensations pour les non-salariés.

Enfin, sur l'amendement n° 108 rectifié, le Gouvernement émet également un avis défavorable. Nous récusons les termes de « transfert de charges », qui sont tout à fait inappropriés.

La question qui est posée au Parlement est de savoir s'il faut créer des droits nouveaux pour les élus.

M. Paul Souffrin. Il le faut !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Si la réponse est affirmative, cela relève, bien entendu, de la compétence des collectivités locales. Il serait absurde de faire financer par l'Etat les droits nouveaux concernant les élus locaux ; ce serait totalement contraire à l'esprit et à la lettre de la décentralisation. C'est pourquoi nous ne sommes pas d'accord avec cette formule.

Par ailleurs, je rappelle que l'Etat participera financièrement à l'effort que nécessitera la mise en œuvre, dans les petites communes rurales - cela concerne 20 000 communes environ - des dispositions nouvelles contenues dans le projet de loi : un amendement du Gouvernement a été voté par l'Assemblée nationale en première lecture, qui a introduit le principe d'une dotation particulière à cet effet. Nous en discuterons sans doute demain.

M. le président. Je vais mettre aux voix les amendements identiques nos 27 et 159.

M. Paul Souffrin. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Monsieur le secrétaire d'Etat, il est bien évident que nous nous trouvons devant un problème complexe ; je l'ai dit dans mon intervention générale et vous pourrez m'en donner acte. (*M. le secrétaire d'Etat opine.*)

Toutefois, on ne peut pas dire qu'il n'y a pas transfert de charges. Comment peut-on admettre que l'on demande aux communes de prendre en charge intégralement - c'est, en effet, ce qui est proposé dans votre projet de loi - les indemnités des élus qui, jusqu'à maintenant, n'existaient pas ou étaient insuffisantes ? Les communes pauvres et les communes en difficulté - il ne s'agit pas seulement, vous le savez bien, des petites communes - ne pourront pas prendre en charge ces dépenses, qui seront plus facilement supportables pour les communes riches.

Quant aux transferts de charges, le Gouvernement est orfèvre en la matière ; je l'ai également évoqué dans mon intervention générale. J'ai fait allusion aux problèmes des implantations universitaires, mais il en existe bien d'autres, notamment le non-remboursement des indemnités prévues par la loi de 1972 pour les fermetures d'abattoirs.

Que, dans ces cas particuliers, le Gouvernement ne « participe » pas - j'insiste sur ce mot - à la prise en charge des indemnités des élus ne me paraît pas normal. Je considère qu'il s'agit effectivement d'un transfert de charges et c'est la raison pour laquelle je souhaite que ces amendements soient adoptés.

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Ces deux amendements de suppression nous étonnent. En effet, tout le monde est d'avis d'accroître les possibilités données aux élus pour exercer leurs mandats, nous venons de prévoir des autorisations d'absence pour celui qui n'est ni maire ni adjoint, nous sommes tous, ou à peu près, d'accord pour considérer que ce n'est pas à l'employeur de payer.

Mais alors, qui paie ? La commission ne désigne personne parce que - ai-je cru comprendre - la proposition qui nous est faite est insuffisante. Pourquoi pas ? Après tout, nous pourrions aller plus loin, mais il m'aurait semblé normal que la commission formule une proposition. Comme elle ne le fait pas, son attitude revient à tout rejeter.

M. Emmanuel Hamel. Il faut lui laisser plus de temps !

M. Jacques Bellanger. Dans ces conditions, nous ne pouvons pas être d'accord.

Par ailleurs, on ne peut pas parler de transfert de charge, puisque la charge n'existait pas ! Il faut en finir avec ce serpent de mer que sont les transferts de charges. Certes, ils existent, mais pas là.

Tout au long de ce débat, nous retrouverons la décentralisation. On peut dire que les communes jouent, pour l'Etat, un certain rôle pour lequel elles devraient parfois recevoir une compensation, mais faire financer par l'Etat ce qui incombe aux communes est malsain, et nous devons faire attention.

Nous connaissons tous le principe selon lequel qui paye commande. Je crois à la décentralisation, et les communes doivent s'assumer. Nous venons de reconnaître aux élus municipaux un droit d'absence ; une compensation est logique si l'on veut qu'il y ait une égalité entre ceux qui peuvent le faire gratuitement, parce qu'ils en ont les moyens, et ceux qui ne le peuvent pas. Elle est insuffisante, c'est possible, mais c'est un premier pas. Nous y tenons et nous ne comprenons pas les amendements de suppression qui sont présentés. (*Très bien ! sur les travées socialistes.*)

M. Henri Gœtschy. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Gœtschy.

M. Henri Gœtschy. Je me demande par quels savants calculs le Gouvernement en est arrivé à proposer une fois et demie le Smic. J'en suis vraiment étonné.

Je pense qu'il vaut mieux ne rien payer du tout plutôt que de transformer l'écu en mendiant !

Voyez combien sont rémunérés les agents des cadres B et C lors d'une séance du conseil municipal pendant les quatre heures où nous siégeons entre vingt heures et minuit !

Merci pour votre générosité ! Merci de la possibilité que vous nous donnez de discuter ! Nous devons donc, en vingt-quatre heures, tenir toutes les réunions de commission et toutes les séances publiques !

Dans ces conditions, je crois vraiment que le dialogue n'existe pas.

Vous avez raison, monsieur le rapporteur, il vaut mieux supprimer cette disposition plutôt que d'accepter cela. A moins que le Gouvernement ne fasse preuve de bon sens en se rappelant ce qui se passe réellement sur le terrain et ne tienne pas compte de telles élucubrations théoriques. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. M. Gœtschy a fort bien exprimé la pensée de la commission des lois ; il n'a pourtant pas participé à ses travaux.

M. Henri Gœtschy. Les grands esprits se rencontrent !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission a en effet estimé que ce nombre de vingt-quatre heures ne correspondait strictement à rien. Il est peut-être trop élevé pour les petites communes ; ainsi, M. Renar a souligné qu'elles n'auraient pas les moyens de payer les sommes correspondantes. En revanche, il n'est sans doute pas assez intéressant pour des communes importantes, qui auraient des facilités. Il faut retenir de tout cela que l'Etat fait des cadeaux sur le dos des collectivités territoriales, ce qui est profondément anormal.

M. Paul Souffrin. Exactement !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez présenté ce texte en disant : nous donnons satisfaction aux revendications anciennes des élus locaux quant aux autorisations d'absence.

Vous avez donc étendu ces autorisations d'absence, alors que la commission des lois vous proposait de chercher des accommodements avec l'employeur. Selon vous, il n'est pas question de modifier le texte que vous nous présentez : il est sacré. Le Sénat en a fort heureusement décidé autrement.

Dans ce domaine, nos collègues communistes n'ont pas complètement tort lorsqu'ils disent qu'il faut trouver un autre système, que ce ne sont ni les employeurs ni les petites communes qui doivent payer.

M. Emmanuel Hamel. Ils ont même raison !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je donnerai un avis défavorable à leurs propositions...

M. Paul Souffrin. Par principe !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. ... parce que le système qu'ils suggèrent n'est pas concevable non plus.

Il n'est toutefois pas pensable que l'Etat ne fasse rien.

J'attendais de savoir ce que le Gouvernement déciderait au sujet de cette dotation particulière, pour laquelle nos collègues socialistes réclament, dès la première année, un milliard de francs. Or, manifestement, le Gouvernement n'est pas d'accord pour suivre le groupe socialiste sur ce point ; de plus, il se prépare à opposer l'article 40 à un certain nombre d'amendements de la commission des lois.

Dans ces conditions, monsieur le secrétaire d'Etat, la commission des lois, au nom des collectivités territoriales que représente le Sénat, vous dit aujourd'hui : il est anormal que l'Etat ne fasse pas d'effort pour les collectivités territoriales.

A l'issue de l'examen de ce texte, nous ferons le compte de ce que l'Etat aura donné aux collectivités territoriales. Cela ne représentera pas grand-chose, cela ne représentera même peut-être rien du tout. L'Etat se sera, en effet, borné à profiter de la fiscalisation, et il n'aura rien donné.

Si je reconnais qu'il est anormal que les élus ne touchent pas les heures qu'ils perdent du fait de leur activité - car il s'agit bien d'heures perdues - d'autant qu'ils ne bénéficient pas d'indemnités, puisque, dans les communes de moins de 100 000 habitants, seuls le maire et les adjoints en perçoivent, j'estime aussi que votre système n'est pas bon. C'est de la poudre aux yeux ! Vous nous dites que vous donnez des droits, mais vous ne donnez pas les moyens de les exercer.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le rapporteur, j'en suis désolé, mais je ne suis pas d'accord avec vous, et cela pour une raison très simple.

Vous dites toujours : l'Etat donne des droits, l'Etat propose ceci, décide cela. Or, monsieur le rapporteur, ce n'est pas l'Etat qui fait la loi, c'est le Parlement. Le Gouvernement dépose un projet de loi et c'est le Parlement qui l'examine et l'adopte, et c'est la représentation nationale qui décide d'accorder des droits.

M. Roger Romani. Avec le 49-3 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. C'est une procédure conforme à la Constitution ; d'ailleurs, monsieur le sénateur, en l'occurrence, le 49-3 n'est pas d'actualité !

A partir du moment où le Parlement décide d'ouvrir des droits, il lui revient également de décider si c'est à l'Etat ou aux collectivités locales qu'il revient de financer ces dispositions nouvelles.

M. Roger Romani. On aurait pu se passer de ce débat, ce soir !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le rapporteur, vous parlez d'une manière qui semble impliquer que le Parlement n'existe pas. C'est un comble !

Le Parlement décidera des droits qu'il jugera devoir ouvrir aux élus locaux. Pour ce qui est du financement du dispositif, on entre dans un système de compétences défini par des lois de décentralisation dont on fêtera bientôt le dixième anniversaire.

Nous sommes d'ailleurs heureux de voir que nombreux sont ceux qui sont réunis autour du gâteau d'anniversaire.

M. Roger Romani. N'employez pas des mots malheureux !

M. Ivan Renar. Il n'y a plus d'argent pour les bougies !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. N'oublions pas que certains étaient contre ces lois de décentralisation. Mais, plus il y a de monde autour du gâteau d'anniversaire, mieux c'est !

Il ne faut pas que, dix ans après la mise en place de la décentralisation, on en vienne, tout en bénéficiant et en fêtant son anniversaire, à dire, dans un chœur perpétuel, que l'Etat doit payer

M. Roger Romani. Vous dites le contraire !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Puisqu'il s'agit des élus locaux, ce sujet local relève des collectivités locales. C'est logique.

Votre raisonnement est cependant pertinent sur un point : avec la fiscalisation, il est clair que l'Etat va recevoir des sommes prélevées sur des indemnités versées par les collectivités locales.

Le Gouvernement a donc accepté qu'une dotation profite aux plus petites communes, pour tenir compte du fait que l'Etat percevra une somme provenant de la fiscalisation des indemnités payées par les collectivités.

Voilà le seul point pour lequel il est raisonnable de demander à l'Etat, si je comprends bien votre langage, de renvoyer l'ascenseur. Le Gouvernement est d'accord, je l'ai répété tout à l'heure. Reste à fixer la somme.

Pour le reste, il n'est pas légitime d'affirmer qu'à chaque fois que l'on ouvre un droit l'Etat doit payer. Ce raisonnement est facile, mais il n'est pas pour autant cohérent par rapport aux droits que nous vous proposons d'ouvrir. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. René Régnauld. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Régnauld.

M. René Régnauld. Il est temps que le Sénat cesse, sur ce point, de « botter en touche ».

Le débat est complètement biaisé, je dirai même hypocrite, puisque, d'une part, on prétend que le nombre d'heures et le tarif horaire sont insuffisants et que, d'autre part, on demande la suppression pure et simple du dispositif !

On ne me fera pas croire que, si la commission des lois l'avait voulu, elle n'aurait pas pu proposer un amendement tendant à faire passer le nombre d'heures de vingt-quatre à quarante, voire à cinquante. Si sa volonté avait été déterminée, elle aurait proposé un nombre d'heures mieux adapté.

Mais non. Ainsi, la preuve est faite qu'en définitive, derrière ce plaidoyer en faveur des élus concernés, elle est opposée au dispositif proposé.

En ce qui nous concerne, parce que nous sommes - vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat - réalistes, je dirai même pragmatiques, cohérents et simples...

M. Josselin de Rohan. Oh ! là ! là !

M. René Régnauld. ... nous adhérons au dispositif. En effet, des élus qui, jusqu'à présent, n'avaient aucun moyen vont pouvoir désormais bénéficier d'indemnités, même si le cadre horaire est limité.

C'est tout de même quelque chose ; c'est la première fois que cela sera possible. Il convient de souligner l'innovation que cela représente.

Quant à nos collègues qui parlent du taux, je leur dirai : je croyais que nous étions d'accord pour ne pas professionnaliser le mandat électif.

M. Josselin de Rohan. Tout à fait !

M. René Régnauld. Pourtant, tout à l'heure, lorsque nous examinerons les indemnités des maires, je suis sûr que certains diront que, si l'on divise ce que le Gouvernement propose comme indemnités par le nombre d'heures consacrées aux collectivités, cela ne correspond même pas au Smic. Par conséquent, les élus qui sont dans cette situation protesteront et je les accompagnerai dans leur protestation.

Toutefois, ce n'est pas dans cet état d'esprit que nous abordons ce projet de loi. Nous l'abordons sous l'angle du service rendu à la collectivité par ceux qui ont accepté d'exercer certaines charges, et à qui il convient aujourd'hui de proposer une juste indemnisation.

C'est bien de cela qu'il est question ici et c'est ce qui nous est proposé dans le projet de loi.

Telle est la raison pour laquelle, en ce qui nous concerne, nous ne pouvons pas envisager un seul instant de voter les deux amendements de suppression de l'article.

De plus, nous ne comprenons pas - je le dis à notre collègue M. Le Breton, fort de mon expérience au sein du comité des finances locales - cette imprudence qui consisterait - j'espère que le Gouvernement ne nous entend pas ! - à prévoir le financement, sur la D.G.F., en plus ou en moins, ou par préciput sur la base d'un abondement de celle-ci, du régime indemnitaire des élus. Je plaide pour que nous ne commettions pas l'erreur qui consisterait à lier si peu que ce soit les indemnités à la D.G.F.

Voilà les raisons pour lesquelles nous sommes hostiles aux quatre amendements, les deux de suppression et les autres. *(Très bien ! sur les travées socialistes.)*

M. Ivan Renar. Je demande la parole pour explication de vote

M. le président. La parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Je sais bien que le monde est en plein bouleversement, mais voilà que le Gouvernement pleure sur les risques d'un transfert de charges à ses dépens !

En l'occurrence, on ne peut pas dire que l'Etat devra payer, encore que, en application de sa responsabilité publique nationale, il ait une obligation de solidarité. Vous savez le bien qu'actuellement de nombreux maires de petites communes ne perçoivent pas les indemnités qui leur sont légalement dues parce que, en accord avec le conseil municipal, ils ne les ont pas fait voter. De même, on sait très bien que de nombreux conseillers municipaux construisent bénévolement des salles de fête ou des extensions scolaires.

Nous proposons donc un mécanisme de compensation fondé sur le produit de la fiscalisation des indemnités. Il est en effet normal que ce qui est prélevé sur les collectivités locales revienne à celles-ci et permette d'assurer une égalité de traitement dans toute la France. Il serait anormal que les indemnités votées par les communes viennent alimenter, par le biais de la fiscalisation, le budget général de l'Etat.

On ne peut donc pas dire que nous voulons supprimer le dispositif. Nous proposons de le remplacer par un autre. Voilà pourquoi j'estime que le Sénat devrait adopter notre amendement.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...
Je mets aux voix les amendements identiques nos 27 et 159, repoussés par le Gouvernement.
(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, le texte proposé pour l'article L. 121-37 du code des communes est supprimé et les amendements nos 107 rectifié *bis* et 108 rectifié n'ont plus d'objet.

ARTICLE L. 121-38 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° 133 rectifié *bis*, MM. Lucotte et Arreckx, et les membres du groupe de l'U.R.E.I. proposent d'insérer, avant le dernier alinéa du paragraphe II du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-38 du code des communes, un alinéa ainsi rédigé :

« Pour les communes situées en zone de montagne, les chiffres de population mentionnés aux trois précédents alinéas sont majorés d'un demi-habitant par lit touristique. »

La parole est à M. Dupont.

M. Ambroise Dupont. La population des communes touristiques situées en zone de montagne, caractérisées par un potentiel d'accueil de plusieurs centaines ou milliers de lits, s'élève de façon considérable au cours des saisons hivernale et estivale.

La tâche difficile des élus consiste, d'une part, à sauvegarder les intérêts de la population permanente et, d'autre part, à faire face aux nombreux impératifs économiques, sociaux et culturels propres à l'habitat touristique.

Qu'il s'agisse de stations classées ou non, il est indispensable de prendre en considération cette donnée démographique fondamentale que constitue l'habitat touristique.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. J'ai le regret de dire à M. Dupont que la commission a émis un avis défavorable sur cet amendement, au demeurant fort intéressant.

Les communes en cause ont des problèmes très particuliers. Vous proposez, monsieur le sénateur, d'augmenter le crédit d'heures accordé aux élus en fonction du nombre de lits touristiques de la station. Or ces crédits d'heures seraient utilisés en haute saison, touchant ainsi des entreprises en pleine activité.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Monsieur Dupont, l'amendement est-il maintenu ?

M. Ambroise Dupont. Oui, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 133 rectifié *bis*, repoussé par la commission et par le Gouvernement.
(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 28, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose de remplacer la première phrase du dernier alinéa du paragraphe III du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-38 du code des communes par les quatre phrases suivantes :

« L'employeur est tenu d'accorder à l' élu concerné, sur demande de celui-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Toutefois, la satisfaction accordée à la demande peut être différée afin que le pourcentage des travailleurs simultanément absents ne dépasse pas 2 p. 100 du nombre total des salariés lorsque l'entreprise ou l'établissement compte plus de 100 salariés. Dans les entreprises ou établissements employant de 10 à 99 salariés, ce seuil est fixé à 10 p. 100 du nombre total des salariés. Dans les entreprises ou établissements comptant moins de dix salariés, la demande peut être différée lorsqu'elle aboutirait à l'absence simultanée, au titre des crédits d'heures, d'au moins deux salariés de l'entreprise. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission des lois s'est inquiétée des conséquences que l'institution des crédits d'heures pouvait avoir pour les petites et moyennes entreprises, dont l'activité risque de se trouver bouleversée.

Il ne lui a toutefois pas paru possible, pour des raisons tenant au respect du principe constitutionnel d'égalité s'agissant des conditions de l'exercice du mandat, d'en limiter l'application aux entreprises de plus de dix salariés.

Nous avons, avec cet amendement, prévu les situations d'absences simultanées de plusieurs élus municipaux, absences qui peuvent créer des désordres dans la production ou dans l'entreprise. Nous avons établi des critères en fonction du nombre d'employés de ces entreprises.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement n° 28.

Dès lors qu'il s'agit de poser un droit, en l'espèce le droit à l'autorisation d'absence et au crédit d'heures, ce droit doit être général. Il est lié au mandat des élus.

Il ne nous paraît pas opportun d'indexer ce droit sur la taille de l'entreprise. D'abord, la formule serait très difficile à mettre en œuvre. Ensuite, on arriverait à des systèmes à géométrie variable pour des élus se trouvant dans la même situation au regard de leurs responsabilités électives.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 28.

M. Paul Souffrin. Je demande la parole contre cet amendement.

M. le président. La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. J'ajouterai à ce que vient de dire M. le secrétaire d'Etat qu'il est extrêmement peu probable que, dans une entreprise de moins de dix salariés, il y ait deux élus municipaux. La probabilité est véritablement infime, même si, théoriquement, le problème peut se poser.

En outre, on ne peut pas donner des droits en fonction de l'entreprise dans laquelle travaille le salarié, en l'occurrence en fonction de la taille de celle-ci. Ce n'est ni normal ni sain.

Nous sommes donc opposés à l'amendement n° 28.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission retire l'amendement n° 28.

M. le président. L'amendement n° 28 est retiré.

Par amendement n° 109 rectifié, MM. Le Breton, Machet, Edouard Le Jeune, Bernardet, Faure, Mathieu, Mercier, Mont, Malécot, Chupin, Huchon, Vecten, Arthuis, Ballayer, Boileau, Huriet, Herment, Bohl, Diligent, Souplet, Poudonson, Moutet, Alduy, Daugnac, Virapoullé et de Catuelan, et les membres du groupe de l'union centriste proposent :

A. - De remplacer la dernière phrase du second alinéa du paragraphe III du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-38 du code des communes par une phrase ainsi rédigée : « Ce temps d'absence est payé par l'employeur ; s'agissant de salariés du secteur privé les dépenses entraînées pour les entreprises sont prises en charge par l'Etat. »

B. - Pour compenser les dépenses résultant du A ci-dessus, de compléter *in fine* l'article 1^{er} par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« ... - Les dépenses résultant de la prise en charge par l'Etat des dépenses de rémunération des crédits d'heures accordés aux élus locaux sont compensées par le relèvement à due concurrence des droits sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

C. - En conséquence, de faire précéder le début de l'article 1^{er} de la mention : « I ».

La parole est à M. Le Breton.

M. Henri Le Breton. Le crédit d'heures forfaitaire et trimestriel accordé aux maires, adjoints et conseillers municipaux des villes de plus de 100 000 habitants ne donne lieu à aucune compensation financière, le Gouvernement estimant que ces élus bénéficient d'ores et déjà d'indemnités de fonction, au demeurant revalorisées, mais aussi fiscalisées.

Cela risque cependant d'entraîner une nouvelle disparité entre salariés du secteur public et salariés du secteur privé. Dans le secteur public, en effet, il n'y aura très certainement aucune retenue sur salaire. Tel ne pourra être le cas dans le secteur privé, notamment dans les petites entreprises : le temps d'absence des élus ne pourra être payé par l'employeur.

Aussi, afin de rétablir une certaine justice entre salariés, le présent amendement prévoit-il que les dépenses entraînées pour les entreprises du fait de la rémunération des crédits d'heures sont prises en charge par l'Etat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je tiens à apporter des précisions.

Il existe deux systèmes : l'autorisation d'absence et le crédit d'heures. En ce moment, nous discutons du crédit d'heures. Celui-ci ne s'applique qu'aux élus qui reçoivent par ailleurs une indemnité. Par conséquent, le problème de la compensation ne se pose pas.

Quant aux élus qui n'ont pas d'indemnité, ils relèvent de l'autorisation d'absence, dont nous avons déjà débattu en examinant les alinéas précédents relatifs à la compensation financière.

Tout cela me paraît parfaitement clair et logique. De surcroît - cela ne vous étonnera pas, monsieur le sénateur - cet amendement tomberait sous le coup de l'article 40 de la Constitution.

M. le président. Monsieur Le Breton, vous venez d'entendre la menace qui pèse sur votre amendement. Est-il maintenu ?

M. Henri Le Breton. Je le retire, monsieur le président.

M. le président. L'amendement n° 109 rectifié est retiré.

Par amendement n° 29, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose de compléter *in fine* le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-38 du code des communes par un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique, ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec les décisions qui ont déjà été prises au sujet des autorisations d'absence pour les fonctionnaires.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Pour les raisons que j'ai déjà exposées, le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 29, repoussé par le Gouvernement.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste vote contre.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, le texte proposé pour l'article L. 121-38 du code des communes.

(*Ce texte est adopté.*)

(**M. Michel Dreyfus-Schmidt remplace M. Etienne Dailly au fauteuil de la présidence.**)

**PRÉSIDENCE
DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT
vice-président**

ARTICLE L. 121-39 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° 30, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose de supprimer le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-39 du code des communes.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. L'article L. 121-39 du code des communes prévoit la possibilité pour certains conseils municipaux de décider la majoration des crédits d'heures.

Il est apparu à la commission que c'était là un droit exorbitant accordé au conseil municipal par rapport aux entreprises, lesquelles pourraient d'ailleurs ne même pas être situées sur le territoire de la commune administrée par ce conseil municipal.

La commission demande donc la suppression de cet article L. 121-39.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement. Nous considérons qu'il est utile d'ouvrir à ces communes spécifiques cette liberté, conformément aux dispositions du rapport de M. Debarge.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 30, repoussé par le Gouvernement.

M. Paul Souffrin. Le groupe communiste vote contre.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste également.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, le texte proposé pour l'article L. 121-39 du code des communes est supprimé.

ARTICLE L. 121-40 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° 31, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose, dans le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-40 du code des communes, de remplacer les mots : « la moitié » par les mots : « le quart ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Le projet de loi, dans le texte proposé pour l'article L. 121-40 du code des communes, prévoit que le total cumulé des autorisations d'absence et des crédits d'heures ne doit pas dépasser la moitié de la durée annuelle du travail. Ainsi, un élu municipal aurait la possibilité de quitter l'entreprise pour les besoins de sa fonction pendant six mois par an.

La commission reconnaît l'intérêt des autorisations d'absence et des crédits d'heures, mais elle pense qu'il faut apporter une autre limite que celle qui est prévue dans le projet. Aussi propose-t-elle que ce plafonnement soit fixé au quart de l'année de travail, c'est-à-dire trois mois, ce qui n'est déjà pas mal, reconnaissons-le.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 31, repoussé par le Gouvernement.

M. Paul Souffrin. Le groupe communiste vote contre.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste également.
(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. Par amendement n° 160 rectifié, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de compléter *in fine* le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-40 du code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« Cette disposition ne s'applique pas aux maires dans les communes de plus de 10 000 habitants. »

La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Nous refusons, ainsi que nous l'avons déjà indiqué tout à l'heure, la limitation du temps d'absence à la moitié de la durée légale du travail pour une année civile, pour les élus de villes de plus de 10 000 habitants.

Toutes les dispositions prévues dans le titre premier, qu'il s'agisse des autorisations d'absence ou des crédits d'heures, ont pour seul objet de permettre à l'élu d'exercer pleinement son mandat. Il ne nous paraît donc aucunement justifié d'établir une limitation absolue qui, par définition, reviendrait à entraver le travail de l'élu.

C'est pourquoi nous demandons la suppression de cette limitation à la moitié de la durée légale du travail pour une année civile, pour les maires des communes de plus de 10 000 habitants, qui ont de fait une charge de travail importante.

Tel est l'objet de cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Défavorable.

En effet, selon le raisonnement de M. Souffrin, le maire d'une commune de plus de 10 000 habitants, s'il travaille dans une entreprise, pourrait s'absenter douze mois par an, ce qui est évidemment impensable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 160 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 187 rectifié *bis*, MM. Dailly et Cartigny, et les membres du rassemblement démocratique et européen proposent de compléter le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-40 du code des communes par un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« Lorsque, dans une entreprise employant moins de 100 salariés, l'élu exerce en outre un mandat de délégué du personnel ou de délégué syndical, le temps d'absence prévu au précédent alinéa et le temps d'absence prévu aux articles L. 412-20 et L. 424-1 du code du travail, cumulés, ne peuvent pas dépasser le plafond défini à l'alinéa précédent. Ils sont utilisés dans le respect des règles prévues par les articles au titre desquels ils sont accordés. »

La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Il y a ce qui est possible et il y a ce qui ne l'est pas.

Lorsque, dans une petite ou moyenne entreprise - nous pensons, en l'occurrence, à celles qui emploient moins de cent salariés - celui qui exerce un mandat de délégué syndical ou de délégué du personnel - ce qui, selon le code du travail, lui donne droit à des absences autorisées de dix heures par mois dans le premier cas et de quinze heures par mois dans le second - est en outre élu municipal et bénéficie également des absences autorisées à ce titre, même réduites à 25 p. 100 de son temps annuel de travail, ainsi que le Sénat vient de le décider sur l'initiative de la commission, on aboutit à une situation totalement incompatible avec l'organisation interne et la structure d'une telle entreprise.

Aussi bien, les responsables des petites et moyennes entreprises sont venus nous exposer leurs difficultés, nous demandant d'y porter remède.

Quel peut être ce remède ?

A partir du moment où, dans l'alinéa précédent de l'article L. 121-40, on limite à 25 p. 100 du temps annuel d'emploi le total des absences autorisées pour un élu municipal, ce qui est évidemment bien supérieur au temps dont dispose un délégué syndical ou un délégué du personnel, il faut admettre que, lorsqu'on cumule ces deux types de mandat, le total cumulé des absences autorisées ne puisse pas excéder le plafond figurant à l'alinéa précédent, soit le quart du temps d'emploi annuel.

Il n'est pas question, bien entendu, de changer la nature des choses. Quel que soit le mode d'indemnisation de ces fonctions, l'un relevant de l'entreprise, l'autre de la collectivité locale, il ne s'agit pas d'en changer le régime. Il s'agit simplement de prévoir que le temps d'absence autorisé global, si l'on cumule les deux fonctions, ne peut être supérieur au temps d'absence autorisé fixé pour l'élu municipal par l'alinéa précédent du présent article.

Il est bien clair que la structure des petites et moyennes entreprises ne leur permet pas d'avoir des salariés trop souvent absents dans la mesure où ceux-ci ne peuvent être remplacés.

Je dis tout de suite que les petites et moyennes entreprises que nous visons sont celles qui emploient de cinquante à cent salariés puisque, au-dessous de cinquante salariés, il n'y

a pas de délégué syndical ni de délégué du personnel, mais que, pour la commodité de la rédaction, nous avons retenu les entreprises qui emploient moins de cent salariés.

Tel est l'esprit de cet amendement.

Nous avons déposé un amendement identique concernant les élus départementaux.

Nous avons pris soin de rectifier cet amendement par deux fois : une première fois pour modifier la liste des signataires ; une seconde fois afin de rajouter la dernière phrase, selon laquelle les temps d'absence autorisés « sont utilisés dans le respect des règles prévues par les articles au titre desquels ils sont accordés ».

Cette dernière rectification tend à bien montrer qu'il ne peut s'agir de faire indemniser à un titre des heures qui seront utilisées à un autre titre. Telle est la précision qu'il paraissait nécessaire d'apporter au texte initial de l'amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Favorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Cet amendement présente, selon le Gouvernement, un caractère restrictif dans la mesure où il plafonne à la moitié de la durée légale du travail sur un an l'utilisation conjointe des temps d'absence autorisés par la loi en faveur d'un salarié élu local et détenant, par ailleurs, un mandat de délégué du personnel ou de délégué syndical.

Cet amendement appelle un avis défavorable pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, il opère une discrimination entre les élus locaux selon qu'ils exercent ou non des délégations dans les entreprises. Est-il fondé en droit d'établir une telle discrimination, dès lors que l'on institue un droit pour les élus ?

Si l'on instituait une telle discrimination, la disposition proposée provoquerait pour les intéressés une gêne certaine, qui les empêcherait de remplir sérieusement et pleinement leur mandat.

Par ailleurs, jusqu'à maintenant, la notion de plafonnement du temps d'absence n'a jamais figuré dans une loi. Cela constituerait donc un précédent ou, à tout le moins, une nouveauté.

En outre, la restriction qu'opérerait la disposition proposée par M. Dailly dans l'utilisation du temps nécessaire à l'exercice des différents mandats pénaliserait finalement les personnes que l'élu représente dans sa commune ou le délégué dans son entreprise puisque la représentation ne pourrait être entière. Cela conduirait donc l'élu à devoir faire un choix entre ses différentes responsabilités.

Telle n'est pas la philosophie du texte, par lequel le Gouvernement s'efforce, au contraire, de faciliter l'accès des citoyens aux mandats électifs.

Enfin, il convient de signaler, d'un point de vue plus pragmatique, que le cas de figure que vous évoquez, monsieur Dailly, est très rare.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement est défavorable à l'amendement n° 187 rectifié *bis*.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 187 rectifié *bis*.

M. Etienne Dailly. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Dailly.

M. Etienne Dailly. Je voudrais faire observer à M. le secrétaire d'Etat qu'il ne saurait, bien entendu, être question d'empêcher qu'un employé d'une entreprise puisse à la fois être élu municipal et délégué syndical ou délégué du personnel.

On aurait pu penser à une incompatibilité. Nous ne l'avons pas fait parce que nous voulons que chacun soit libre de se présenter à des élections municipales - nous avons d'ailleurs déposé un amendement analogue pour les fonctions de conseiller général - et puisse, en même temps, remplir des fonctions syndicales.

Ce que nous voulons, c'est, tout simplement, que l'entreprise ne soit pas désorganisée pour autant. Or si elle emploie moins de cent salariés, elle le sera.

Voilà pourquoi nous disons : si vous voulez briguer un mandat municipal alors que vous exercez déjà un mandat de délégué syndical ou de délégué du personnel, libre à vous, mais sachez par avance que vous devrez faire en sorte que le total de vos absences autorisées à un titre et à l'autre ne dépasse pas le plafond prévu pour les élus municipaux.

Ainsi, chacun demeurera libre ! Si l'intéressé considère qu'il ne peut pas remplir correctement les deux mandats, il n'en briguera qu'un seul.

Dans cette enceinte, nous savons bien que, avant la loi sur le cumul des mandats, nous n'avons jamais cherché plus de mandats que nous ne pouvions en assumer correctement. Ceux qui considéraient comme étant au-dessus de leurs forces d'en exercer plusieurs n'en remplissaient qu'un seul.

Nous nous gardons bien d'interdire quoi que ce soit. Nous nous contentons de donner le choix. Il ne faut pas, sous prétexte de résoudre les problèmes - et il est heureux qu'ils le soient - des élus municipaux et de donner un statut à la fonction municipale, compliquer la vie des petites et des moyennes entreprises au point de les mettre en péril. Tel est l'objet de cet amendement.

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Bellanger, pour explication du vote.

M. Jacques Bellanger. Monsieur Dailly, nous comprenons les problèmes auxquels peuvent être confrontés les petites et moyennes entreprises. Mais nous sommes également sensibles à l'argumentation du Gouvernement selon laquelle on ne peut pas faire de différence entre les élus suivant la taille de l'entreprise à laquelle ils appartiennent.

Cela dit, monsieur Dailly, il est un problème que vous ne réglez pas : celui du responsable de l'entreprise, qui n'est pas nécessairement un salarié. Aucune disposition n'est prévue à son sujet. En effet, si l'on considère, comme vous, que le temps accordé à un salarié élu local et délégué syndical ou délégué du personnel pour l'exercice de ses mandats peut mettre en péril la vie de l'entreprise, c'est un véritable drame lorsque ce même temps est accordé au responsable de l'entreprise !

Si nous suivions le raisonnement jusqu'au bout, nous aboutirions à une différenciation non seulement selon la taille de l'entreprise mais aussi selon la nature des fonctions ou des responsabilités de l'intéressé au sein de l'entreprise.

Il est clair, dans ces conditions, que nous ne pouvons pas vous suivre, monsieur Dailly.

M. Etienne Dailly. Hélas ! le règlement m'interdit de vous répondre.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 187 rectifié *bis*, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 121-40 du code des communes.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L. 121-41 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Sur le texte proposé pour l'article L. 121-41 du code des communes, je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 32, présenté par M. Thyraud, au nom de la commission des lois, a pour objet de rédiger comme suit le texte proposé par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-41 du code des communes :

« Art. L. 121-41. - Des décrets en Conseil d'Etat fixent en tant que de besoin les modalités d'application des dispositions des articles L. 121-38 à L. 121-40. Ils précisent en outre les conditions dans lesquelles ces articles s'appliquent aux membres des assemblées délibérantes et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale, lorsqu'ils n'exercent pas de mandat municipal. »

Le second, n° 161, déposé par MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté, tend à com-

pléter *in fine* le texte proposé par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-41 du code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« Les salariés exerçant l'un des mandats prévus à l'article L. 121-36 bénéficient de la même protection contre le licenciement que les délégués du personnel. »

La parole est à M. le rapporteur, pour défendre l'amendement n° 32.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination.

Par cohérence avec la suppression de l'article L. 121-39, que nous venons de décider, il conviendrait de rectifier cet amendement en remplaçant les mots : « des dispositions des articles L. 121-38 à L. 121-40 » par les mots : « des dispositions des articles L. 121-38 et L. 121-40 ».

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 32 rectifié, tendant à rédiger comme suit le texte proposé par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-41 du code des communes :

« Art. L. 121-41. - Des décrets en Conseil d'Etat fixent en tant que de besoin les modalités d'application des dispositions des articles L. 121-38 et L. 121-40. Ils précisent en outre les conditions dans lesquelles ces articles s'appliquent aux membres des assemblées délibérantes et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale, lorsqu'ils n'exercent pas de mandat municipal. »

La parole est à M. Souffrin, pour présenter l'amendement n° 161.

M. Paul Souffrin. Il s'agit ici d'étendre aux élus locaux les dispositions de protection au regard de l'emploi dont bénéficient les délégués du personnel.

En effet, aucune répression arbitraire ne doit s'exercer sur les représentants élus des habitants. C'est une condition indispensable à leur liberté d'expression et à l'exercice de leur mandat, qui doit être à l'abri des pressions.

Cette garantie ne pose aucun problème technique de mise en œuvre mais elle est nécessaire pour favoriser l'engagement de tous dans la vie publique des collectivités.

Je rappelle que la protection du délégué du personnel comporte, notamment, la consultation du comité d'entreprise et le contrôle de l'inspection du travail sur la motivation du licenciement.

Notre objectif n'est pas, là non plus, de calquer le statut de l'élu local salarié sur celui du délégué du personnel ; il s'agit de s'inspirer de ce dernier.

Nous sommes bien conscients de la difficulté que peut présenter l'instauration d'un contrôle de l'administration sur des conflits à connotation politique évidente. Cependant, nous estimons qu'inscrire dans le présent texte une protection spécifique de l'élu local salarié dans son entreprise présenterait un grand intérêt et permettrait une avancée démocratique importante. Cela donnerait un contenu réel au principe posé par le texte de la nullité du licenciement pour motif d'absence dans le cadre d'un mandat local.

Chacun sait, en effet, que la disposition prévue par le texte peut être tournée de multiples façons par un employeur - plusieurs orateurs l'ont dit au cours de cette séance - celui-ci disposant, du fait des carences du droit du travail, d'une palette de motifs pour justifier un licenciement : l'inaptitude professionnelle ou la mésentente, par exemple.

Telle est la raison pour laquelle nous vous demandons d'adopter l'amendement n° 161.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement, monsieur le président.

Il est déjà prévu, dans le projet de loi, une protection des salariés exerçant un mandat local en cas de licenciement, sanction professionnelle et déclassement professionnel motivés par l'exercice des fonctions.

Le système que préconise M. Souffrin serait vraiment trop lourd. On se demande pourquoi l'inspecteur du travail interviendrait dans un domaine qui concerne l'élu local.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 32 rectifié et 161 ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Sur l'amendement n° 32 rectifié, le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

S'agissant de l'amendement n° 161, je tiens à indiquer que le Gouvernement est particulièrement soucieux de veiller à ce que les droits des salariés qui détiennent un mandat électif ne soient pas lésés du fait de ce mandat. Des dispositions ont été prévues en ce sens. Si je suis défavorable à la formulation proposée par l'amendement, c'est parce qu'une autre formulation est envisagée. A l'article L. 121-43, il est en effet prévu l'interdiction des licenciements, des déclassements professionnels et des sanctions disciplinaires qui seraient fondés sur les absences résultant de l'application des dispositions des articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 du code des communes.

Pour le cas où de telles mesures seraient prises, le projet de loi, comme vous le savez, prévoit la nullité et la réintégration de droit au sein de l'entreprise, ce qui constitue une avancée très importante par rapport à la législation actuelle. Vous savez par ailleurs que le projet de loi prévoit des dommages et intérêts au profit du salarié.

Par conséquent, il existe déjà un certain nombre de dispositions qui nous paraissent précises, suffisantes et efficaces. C'est pourquoi le Gouvernement est défavorable au processus que vous préconisez, monsieur le sénateur, celui-ci étant en quelque sorte redondant par rapport au système qu'il propose et présentant par ailleurs un certain nombre d'inconvénients.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 32 rectifié, pour lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, le texte proposé pour l'article L. 121-41 du code des communes est ainsi rédigé et l'amendement n° 161 n'a plus d'objet.

(M. Etienne Dailly remplace M. Michel Dreyfus-Schmidt au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY vice-président

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE L. 121-41 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° 162, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, après le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-41 du code des communes, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. - Les élus ne peuvent être poursuivis pour les responsabilités qu'ils assument dans la défense des intérêts de la population. »

La parole est M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Comme nous l'avons signalé dans la discussion générale, on compte de nombreux cas d'élus qui ont été entraînés devant les tribunaux, dans le cadre de leurs fonctions, parce qu'ils avaient apporté leur soutien actif, à des mouvements de grève dans les entreprises pour la défense de l'emploi et des libertés, à des salariés dans les secteurs publics et privés, à des parents d'élèves occupant des écoles pour obtenir des conditions d'étude décentes pour leurs enfants, à des familles entières expulsées ou auxquelles l'on coupait l'eau, le gaz, l'électricité.

Doit-on rappeler que, de par le mandat qu'ils détiennent des électeurs, les élus sont au service de la population tout entière ? Ils doivent pouvoir exercer leur mandat en ce sens ; c'est une condition fondamentale de la démocratie.

En conséquence, nous demandons que les élus ne puissent être poursuivis pour l'exercice des responsabilités qu'ils assument dans la défense des intérêts des populations, ce qui constitue pour nous le fondement même de leur fonction et de leur rôle.

Tel est l'objet de notre amendement n° 162.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement, qui tend à étendre aux élus municipaux les principes de l'immunité parlementaire.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est également défavorable à cet amendement, qui aurait pour objet d'exonérer les élus des poursuites dont ils peuvent faire l'objet dans l'exercice de leur mandat.

Une telle disposition contreviendrait aux principes les plus fondamentaux de notre droit. Elle reviendrait en effet à instaurer, au profit des élus locaux, un véritable privilège de juridiction, en les faisant tout simplement échapper à la justice.

Elle se heurterait ainsi au principe de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énoncé en son article VI : la loi « doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ».

Par ailleurs, monsieur Souffrin, le code des communes prévoit déjà, et dans un sens bien défini, un régime de protection des élus dans l'exercice des responsabilités qu'ils exercent. Il ne vise évidemment pas les poursuites qu'ils peuvent encourir.

Sur le plan civil, les articles L. 122-17 et L. 121-25 prévoient un régime de responsabilité pour risques protégeant les élus contre les dommages subis dans l'exercice de leur mandat. Ce régime s'applique aux maires et conseillers municipaux. C'est la commune qui est responsable civilement de ces dommages, étant entendu que la prise en charge en revient à l'assurance de la commune.

Compte tenu de ces observations, le Gouvernement ne peut que s'opposer à l'adoption de cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix l'amendement n° 162, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

ARTICLE L. 121-42 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° 33, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose :

I. - Dans le premier alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-42 du code des communes, de supprimer les mots : « de la durée des congés payés, ».

II. - Après le premier alinéa du texte précité, d'insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Le temps d'absence visé à l'alinéa précédent est assimilé à une durée de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés. La part de cette dernière durée correspondant au temps d'absence n'est pas payée comme temps de congé. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Le projet de loi semble mettre à la charge de l'employeur la part des congés payés correspondant aux absences de l'élu municipal. Pour éviter toutes difficultés et clarifier cette situation, la commission a déposé l'amendement n° 33.

Le rapport Debarge avait évoqué ce problème. Estimant qu'il n'était pas possible que l'employeur paie des congés payés sur les temps d'absences, il avait envisagé une mesure de compensation. Or M. le secrétaire d'Etat nous a déjà dit que le Gouvernement ne saurait admettre le moindre concours en dehors du produit de la fiscalisation. Comment imaginer, dans ces conditions, qu'il accepte maintenant la prise en charge des congés payés par l'Etat ? Il serait pourtant anormal que ce soit la commune qui supporte cette charge.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Par cet amendement, il est proposé que le temps d'absence accordé aux membres des conseils municipaux dans leurs activités professionnelles soit, certes, assimilé à une durée de travail effective pour la détermination des congés payés, mais que la part de congés correspondant à ce temps d'absence ne soit pas payée. Cette proposition nous semble pénalisante pour les salariés.

M. René Régnault. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je rappelle que le Gouvernement a suivi en la matière, comme en bien d'autres, les propositions du groupe de travail sur le statut de l'élu local présidé par M. Debarge.

En conséquence, il est défavorable à cet amendement.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je me suis sans doute mal expliqué.

Le rapport Debarge a considéré qu'il fallait tenir compte de la durée totale, absences comprises, de la présence qui aurait dû être celle du salarié dans l'entreprise pour déterminer la durée des congés payés. Ce rapport précisait que les entreprises devaient régler le montant de ces congés payés, calculé sur cette durée, mais qu'une compensation devait être prévue. Je me suis bien gardé de déposer un amendement tendant à instituer cette compensation, car M. le secrétaire d'Etat n'aurait pas manqué d'y opposer l'article 40 de la Constitution.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 33.

M. Jacques Bellanger. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Bellanger.

M. Jacques Bellanger. Nous sommes opposés au principe de cette compensation. En outre, monsieur le rapporteur, je suis persuadé que, dans les petites entreprises, le travail nécessaire aux calculs découlant de la mesure proposée sera d'un coût supérieur à ce que celle-ci rapportera à l'entreprise.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 33, repoussé par le Gouvernement.

M. Paul Souffrin. Le groupe communiste vote contre.

M. René Régnault. Le groupe socialiste également.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 34, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose, après le premier alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-42 du code des communes, d'insérer un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« Le montant du salaire pris en compte pour le calcul des allocations de chômage est augmenté du nombre des heures d'absence visées au premier alinéa pour la part d'entre elles non rémunérées par l'employeur. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Si l'élu municipal vient à perdre son travail pour une raison, bien entendu, indépendante de l'exercice de ses fonctions, il ne faut pas qu'il soit pénalisé à l'égard de l'Assedic du fait de ses absences.

La commission croit combler une lacune en prévoyant que « le montant du salaire pris en compte pour le calcul des allocations de chômage est augmenté du nombre des heures d'absence visées au premier alinéa pour la part d'entre elles non rémunérées par l'employeur. »

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Il ne semble pas souhaitable de modifier des dispositions relatives à l'indemnisation du chômage dans le cadre de ce projet de loi ; on se lancerait, dès lors, dans un ensemble de réformes qui ne sont pas liées à l'objet du présent texte.

Ces dispositions sont en effet insérées dans le code du travail pour ce qui concerne les principes généraux et, conformément à l'article L. 351-8 de ce code, les mesures d'application sont fixées par accord des partenaires sociaux, agréé par arrêté du ministre chargé de l'emploi.

Les règles relatives à la détermination du salaire de référence pris en considération pour le calcul des allocations d'assurance sont actuellement fixées par le règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 1990 relative à l'assurance chômage.

Ce texte précise que le revenu de remplacement est calculé sur la base de la rémunération habituelle du salarié.

En application de ce principe, les périodes d'absence non rémunérées, quel qu'en soit le motif, exprimées en jours ou en heures, sont neutralisées pour le calcul du salaire de référence. Ces périodes sont donc sans conséquence sur l'indemnisation des intéressés lorsque ceux-ci se trouvent privés d'emploi.

C'est pourquoi le Gouvernement est défavorable à cet amendement.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je m'étonne que le Gouvernement s'oppose à une mesure dont le caractère social est évident.

Vous dites, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il existe une réglementation ; mais l'amendement que nous présentons est destiné à changer cette réglementation. Vous nous avez dit tout à l'heure que le pouvoir appartenait au Parlement. Je crois que, dans une circonstance comme celle-là, il se doit de l'exercer. (Sourires.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 34, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 35, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose de compléter *in fine* le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-42 du code des communes par un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Il s'agit d'un amendement de coordination avec l'adoption des amendements nos 26 et 29.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 35, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 121-42 du code des communes.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L. 121-43 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° 36, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose de compléter *in fine* le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-43 du code des communes par un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« En cas de sanction disciplinaire, cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs. Ces agents bénéficient également des garanties prévues par cet article en matière de licenciement et de déclassement professionnel. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Cet amendement vise à étendre à la fonction publique les dispositions prévues pour le secteur privé. C'est encore un amendement de cohérence.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement émet sur ce texte un avis défavorable, et ce pour les raisons déjà exposées.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 36, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, le texte proposé pour l'article L. 121-43 du code des communes.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE L. 121-44 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° 165, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, au début du premier alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-44 du code des communes, de remplacer les mots : « Les maires des villes de 10 000 habitants au moins et les adjoints au maire des villes de 30 000 habitants au moins » par les mots : « les maires et les adjoints ».

La parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Le bénéfice des dispositions de cet article pour l'activité professionnelle des élus locaux doit, à notre avis, être étendu à l'ensemble des maires de France et de leurs adjoints.

Le texte proposé, en excluant les maires et les adjoints des petites communes, est à nos yeux trop restrictif. Il ne doit pas y avoir, de par la loi, deux catégories de maires et d'adjoints. Les garanties vis-à-vis de l'avenir professionnel doivent, à notre avis, être données à tous. C'est une question d'équité et de reconnaissance du travail effectué par les élus locaux des petites communes, notamment rurales, pour la vie démocratique de notre pays.

Tel est l'objet de l'amendement n° 165.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 165, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 163, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de compléter *in fine* le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-44 du code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« A la fin de son mandat, l'élu bénéficie à sa demande d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise, compte tenu notamment de l'évolution de son poste de travail ou de celles des techniques utilisées. »

La parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, dans un monde en pleine évolution, dans lequel les sciences et les techniques ont des applications dans la production de plus en plus diverses et changeantes, il est essentiel que l'élu qui réintègre son entreprise en fin de mandat, après plusieurs années d'absence, puisse bénéficier d'un stage de remise à niveau. La loi doit prévoir ce cas de figure pour que le retour à l'activité professionnelle se fasse dans les meilleures conditions.

L'amendement n° 163 vise à faire figurer dans le texte, à un emplacement plus logique, une disposition qui avait été adoptée par l'Assemblée nationale, sur l'initiative du groupe communiste. Nous proposons que cette mesure, qui avait été placée après l'article 9 du présent projet de loi, figure dorénavant dans l'article 1^{er}.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission des lois considère qu'il ne faut pas réglementer à l'excès. Par conséquent, si l'employeur estime que l'élu doit bénéficier d'un stage de remise à niveau, il prendra alors une décision en ce sens, ce qui, de toute évidence, est autant son intérêt que celui du salarié concerné.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. L'amendement n° 163 vise à permettre à l'élu local ayant suspendu son activité professionnelle de bénéficier à sa demande, à la fin de son mandat, d'un stage de remise à niveau dans l'entreprise en vue de s'adapter aux évolutions techniques de son emploi.

Une disposition de même nature, même si elle était de portée plus large puisqu'elle s'appliquait à l'ensemble des élus locaux, a été adoptée par l'Assemblée nationale, sur proposition du groupe des sénateurs communistes et apparentés ; elle est devenue l'article 9 *bis* du texte.

Cette disposition nous paraît effectivement mieux placée là où tend à l'insérer l'amendement n° 163 ; en effet, elle vise un certain nombre d'élus qui, pour exercer leur mandat, renoncent, pour un certain temps, à leur activité professionnelle.

A notre avis, ces salariés qui, pendant un, deux ou trois mandats, ont renoncé à leur activité professionnelle sont effectivement confrontés à des problèmes de réintégration dans le monde du travail qui justifient des stages de remise à niveau.

Nous mettons en place une formation pour des élus et nous nous préoccupons de leur retraite ; prévoir de plus une possibilité de formation, de remise à niveau ou d'un stage permettant à un élu ayant interrompu son activité professionnelle de retrouver son emploi me paraît une bonne idée. Le Gouvernement émet donc un avis favorable sur l'amendement n° 163.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° 163.

M. Paul Souffrin. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Je souhaiterais simplement donner un exemple. Imaginez un médecin spécialiste hospitalier qui, après avoir exercé deux ou trois mandats, entend reprendre son service à l'hôpital. S'il n'a pas de possibilité de remise à niveau dans une spécialité un peu pointue, accepteriez-vous de vous confier à lui ?

M. René Régnault. C'est un très bon exemple !

M. Paul Souffrin. Pour ma part, je serais réticent. C'est un exemple parmi d'autres, qui me conduit mes chers collègues, à demander de voter cet amendement.

M. Ivan Renar. Les initiales de ce médecin sont P.S. ! (Sourires.)

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. L'exemple donné par M. Souffrin est très spectaculaire ; je doute néanmoins que l'hôpital accepte d'employer un médecin qui n'aurait aucune compétence !

M. René Régnault. Et la loi ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. A partir du moment où le médecin reviendra exercer à l'hôpital, la direction de cet établissement lui permettra alors de rattraper le temps perdu,...

M. Paul Souffrin. C'est l'objet de l'amendement. Merci, monsieur le rapporteur !

M. Jacques Thyraud, rapporteur. ... sans qu'il soit nécessaire de faire figurer cette disposition dans la loi.

M. le président. Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 163, repoussé par la commission et accepté par le Gouvernement.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, adopte l'amendement.)

M. le président. Par amendement n° 164, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent de compléter le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-44 du code des communes par un alinéa ainsi rédigé :

« Les déplacements et nominations des agents de l'Etat ne doivent pas entraver l'exercice de leurs mandats de maire et d'adjoint. Aucune option ne peut être exigée d'eux pendant la durée de leur mandat. »

La parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Cet amendement vise à éviter aux élus fonctionnaires les déplacements et les nominations qui les empêcheraient d'exercer leur mandat.

A cet égard, je citerai le cas de M. Gérard Arnaud, conseiller général de l'Isère et agent forestier, qui devait choisir entre son mandat et son emploi. Le ministre de l'agriculture lui donnait le choix, après un an de stage de formation et une mutation dans la Meuse, entre un poste en Bourgogne et une mise en disponibilité d'un an. Ce type de situation ne devrait pas, selon nous, se reproduire.

C'est pourquoi nous vous proposons, mes chers collègues, d'adopter le présent amendement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission considère qu'un tel amendement établirait une inamovibilité de la nature de celle qui existe en faveur des magistrats : elle émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le dispositif que propose M. Renar devrait concerner non pas les seuls fonctionnaires de l'Etat, mais l'ensemble des fonctionnaires.

L'intention est louable, certes, mais l'application de la mesure paraît difficile.

Prenons l'exemple du droit d'option qui a été ouvert, dans le cadre de la décentralisation, aux agents de l'Etat mis à disposition des collectivités locales et aux agents des collectivités locales mis à disposition de l'Etat.

Le délai ouvert en 1984 a été prorogé par la loi jusqu'à la fin de l'année 1992.

Comment exclure les élus locaux de ce droit puisque l'absence d'option explicite des intéressés équivaldrait juridiquement à une demande de maintien de leur statut antérieur ? Votre proposition conduirait, en fait, à priver les élus d'un droit ouvert à leurs collègues de travail.

De même, en ce qui concerne les nominations, il revient à chaque élu d'apprécier s'il préfère renoncer à son inscription au tableau d'avancement quand l'emploi qui lui est assigné dans son nouveau grade lui paraît incompatible avec l'exercice de ses fonctions électives.

Je rappelle que les nominations comme les mutations sont soumises aux commissions administratives paritaires, qui protègent donc des risques de décisions arbitraires.

En conséquence, cet amendement risque surtout de conduire à écarter les élus des propositions de nomination dressées par les administrations.

Il me paraît présenter, pour les intéressés, plus d'inconvénients que d'avantages. Le Gouvernement émet donc un avis défavorable sur ce texte.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 164, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 121-44 du code des communes.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE L. 121-44 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° 166, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent d'insérer, après le texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-44 du code des communes, un article additionnel ainsi rédigé :

« Art. L. ... Sont détachés à leur demande, de plein droit par arrêté du seul ministre ou de l'autorité territoriale dont ils relèvent, les fonctionnaires pour exercer les fonctions de membres du Gouvernement, un mandat de membre de l'Assemblée nationale, du Sénat, de l'Assemblée des Communautés européennes, de conseiller régional, de conseiller général, de maire de communes de 10 000 habitants au moins ou d'adjoint au maire de communes de 30 000 habitants au moins.

« Ils peuvent également, à leur demande, être mis en disponibilité pour la durée de leur mandat. »

La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 pour les fonctionnaires de l'Etat et le décret n° 86-68 du 13 janvier 1986 pour les fonctionnaires territoriaux limitent le détachement de plein droit à l'exercice des mandats nationaux. Il est souhaitable d'étendre ce droit aux principaux mandats locaux et de donner un caractère législatif à ce principe général.

L'amendement n° 166 vise à supprimer la limitation de cette possibilité de détachement aux mandats nationaux et à l'étendre aux mandats locaux.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission émet un avis défavorable sur cet amendement.

La faculté de détachement est d'ores et déjà ouverte par le projet de loi. Introduire dans le code des communes des dispositions relatives aux parlementaires et aux membres du Gouvernement, ainsi qu'aux membres du Parlement européen, ne paraît pas législativement opportun.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 166, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

ARTICLE L. 121-45 DU CODE DES COMMUNES

M. le président. Par amendement n° 167, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, au début du premier alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-45 du code des communes, de remplacer les mots : « des villes de 10 000 habitants au moins et les adjoints au maire des villes de 30 000 habitants au moins » par les mots : « et les adjoints ».

La parole est à M. Renar.

M. Ivan Renar. Alors que le texte prévoit des indemnités pour tous les maires et adjoints des communes de France, quelle que soit la taille de ces communes, indemnités qui sont nécessaires à l'exercice de leur mandat, nous ne comprenons pas que les maires des petites communes comprenant moins de 10 000 habitants et les adjoints des villes de moins de 30 000 habitants soient écartés du régime général de la sécurité sociale pour les prestations d'assurance maladie, maternité et invalidité.

Sur ce point, le projet de loi se situe très en retrait du rapport Debarge, qui, déjà, à nos yeux, n'allait pas assez loin, puisque seuls les maires des communes de moins de 10 000 habitants étant également conseiller général ou régional bénéficiaient de cette mesure.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je ne suis pas sûr d'avoir très bien compris les explications de M. Renar, car l'article L. 121-45 du code des communes concerne l'exercice des fonctions de maire ou d'adjoint par une personne qui a cessé d'exercer sa profession.

Nous sommes bien d'accord, monsieur Renar ?

M. Ivan Renar. Oui, monsieur le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Ce point étant éclairci, la commission est favorable à l'amendement, sous réserve que ses auteurs acceptent de remplacer les mots : « et les adjoints » par les mots : « les maires et, dans les communes de plus de 10 000 habitants, les adjoints au maire ».

M. Ivan Renar. Tout à fait d'accord !

M. le président. Je suis donc saisi d'un amendement n° 167 rectifié, présenté par MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté, et tendant, au début du premier alinéa du texte proposé par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-45 du code des communes, à remplacer les mots :

« les maires des villes de 10 000 habitants au moins et les adjoints au maire des villes de 30 000 habitants au moins » par les mots : « les maires et, dans les communes de plus de 10 000 habitants, les adjoints au maire ».

Quel est l'avis du Gouvernement sur cet amendement n° 167 rectifié ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Le Gouvernement est défavorable à cet amendement, même rectifié.

Il s'en tient à sa proposition initiale, qui vise 4 000 élus et qui est strictement conforme aux propositions du rapport Debarge. Ce rapport est la grande référence de ce soir et il faut veiller à ne pas lui faire dire ce qu'il ne dit pas.

M. René Régnault. Tout à fait !

M. Emmanuel Hamel. On peut l'améliorer ! On peut aller plus loin !

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 167 rectifié, accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 37, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose, dans le second alinéa du texte présenté par l'article 1^{er} pour l'article L. 121-45 du code des communes, de remplacer les mots : « effectivement perçues » par les mots : « votées qu'elles aient ou non été perçues ».

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. L'article L. 121-45 du code des communes envisage la situation des maires de certaines communes qui cessent leur activité professionnelle pour s'occuper exclusivement de leur mandat - nous venons d'adopter un amendement à ce sujet. Il prévoit qu'ils seront affiliés au régime général de sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité.

C'est l'une des innovations du texte que d'inciter certains élus à renoncer à leur activité pour se consacrer à leurs fonctions. Or, il peut arriver qu'un maire exerçant son mandat dans ces conditions renonce à son indemnité. Ce n'est certainement pas un cas d'école puisque les statistiques de l'I.R.C.A.N.T.E.C. font apparaître que plus de 20 000 maires et adjoints - le plus souvent, il faut le reconnaître, de petites communes - ne perçoivent pas d'indemnité et ne cotisent pas, de ce fait, pour la retraite.

Le problème est de savoir sur quelles bases seront calculées les cotisations de sécurité sociale et les prestations qui pourront ensuite en découler, notamment en ce qui concerne le régime invalidité.

Nous proposons, par l'amendement n° 37 que, dans cette hypothèse où le maire ne perçoit pas son indemnité, les cotisations soient calculées comme s'il les avait perçues.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le rapporteur, l'article L. 121-45 du code des communes a pour objet d'assurer une protection sociale aux élus municipaux qui, en vertu de l'article L. 121-44 nouveau du code des communes, choisissent d'interrompre leur activité professionnelle. Ils seront donc affiliés au régime général de la sécurité sociale pour la couverture des risques maladie, maternité et invalidité. Sur ce point, nous sommes d'accord.

Les cotisations seront versées, pour partie, par les communes concernées et, pour partie, par les élus eux-mêmes. Celles-ci seront assises sur le montant des indemnités de fonction perçues à raison de l'exercice effectif du mandat.

L'article L. 123-6, vous le savez, permet de verser à un adjoint une indemnité supérieure au maximum théorique, à condition que la limite globale des crédits d'indemnité de fonction ne soit pas dépassée.

Il apparaît normal que l'adjoint qui bénéficie d'indemnités supérieures, au titre de responsabilités ou de sujétions effectivement particulières, puisse cotiser sur le montant des indemnités effectivement perçues. S'il en perçoit plus, il cotise plus.

Inversement, il paraît tout de même bizarre, monsieur le rapporteur, d'obliger un élu à cotiser sur des sommes qu'il ne perçoit pas. Cette sorte d'innovation juridique, dont vous seriez l'auteur, présenterait un caractère quelque peu paradoxal.

Enfin, monsieur le rapporteur, alors que le conseil municipal peut librement fixer le montant des indemnités dans la limite du plafond légal, la collectivité, dans un tel cas, devrait, en tout état de cause, supporter la charge des cotisations, même si les élus ne le souhaitent pas.

Par conséquent, vous créez une charge pour les communes. Je m'étonne que vous qui êtes si sourcilieux sur ce point empruntiez ce chemin.

Le Gouvernement, vous le comprenez bien, ne souhaite pas imposer cette nouvelle charge aux communes. C'est pourquoi il est défavorable à cet amendement.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. M. le secrétaire d'Etat m'a convaincu, il a employé l'argument qui convenait : il ne faut pas créer de nouvelles charges pour les communes.

En conséquence, je retire l'amendement.

M. le président. L'amendement n° 37 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article L. 121-45 du code des communes.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de l'article 1^{er}, modifié.

(L'article 1^{er} est adopté.)

Article 2

M. le président. « Art. 2. - L'article L. 121-24 du code des communes est abrogé. » - *(Adopté.)*

Article 3

M. le président. L'article 3 a été supprimé par l'Assemblée nationale.

Articles 4 et 5

M. le président. « Art. 4. - Les dispositions des articles L. 121-36 à L. 121-44 du code des communes sont applicables aux communes des territoires de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de la collectivité territoriale de Mayotte. » - *(Adopté.)*

« Art. 5. - Le titre II de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux prend l'intitulé suivant : "Des conditions d'exercice du mandat de conseiller général" ». - *(Adopté.)*

Mes chers collègues, à l'heure où la question se pose de savoir si nous abordons ou non la discussion de l'article 6, qui vise les conseillers généraux - pour ma part, je suis, bien entendu, à la disposition du Sénat - je tiens à faire observer que la quasi-totalité des amendements sur cet article 6 sont homothétiques aux amendements que nous avons examinés à l'article 1^{er}, qui concernait les élus municipaux.

Comme j'imagine qu'à cette heure avancée personne ne voudra reproduire les discours qui ont déjà été tenus et qui sont dans la mémoire de chacun, il m'apparaît que nous pourrions gagner du temps en examinant l'article 6 en l'instant.

Quel est l'avis de la commission sur ce point ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Monsieur le président, bien que plusieurs membres de la commission des lois soient tenus de participer à une commission mixte paritaire qui aura lieu, ce matin même, à neuf heures trente, il m'apparaît effectivement judicieux, si son examen doit être rapide, de traiter l'article 6.

M. le président. Je consulte le Sénat sur la poursuite du débat.

Il n'y a pas d'opposition ?...

La poursuite du débat est décidée.

Article 6

M. le président. « Art. 6. - Au titre II de la loi du 10 août 1871 précitée, les articles 2 à 9 sont rétablis dans le texte suivant :

« Art. 2. - Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise membres d'un conseil général le temps nécessaire pour participer :

« 1° Aux séances plénières de ce conseil ;

« 2° Aux réunions des commissions dont ils sont membres et instituées par une délibération du conseil général ;

« 3° Aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter le département.

« Le temps passé par ces élus aux séances et réunions précitées ne leur est pas payé comme temps de travail.

« Art. 3. - Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient dans les conditions prévues à l'article 2, les présidents et les membres des conseils généraux ont droit à un crédit d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration du département ou de l'organisme auprès duquel ils le représentent, et à la préparation des réunions des instances où ils siègent.

« Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est égal :

« 1° Pour le président et chaque vice-président du conseil général, à l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail ;

« 2° Pour les conseillers généraux, à l'équivalent d'une fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail.

« Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.

« En cas de travail à temps partiel, ce crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré.

« L'employeur est tenu d'accorder aux élus concernés, sur demande de ceux-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur.

« Art. 4. - Le temps d'absence utilisé en application des articles 2 et 3 ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile.

« Art. 5. - Le temps d'absence prévu aux articles 2 et 3 est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés, du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.

« Aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut, en outre, être effectuée en raison des absences intervenues en application des dispositions prévues aux articles 2 et 3 sans l'accord de l'élu concerné.

« Art. 6. - Aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences résultant de l'application des dispositions des articles 2 et 3 sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu.

« La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.

« Art. 7. - Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 122-24-2 et L. 122-24-3 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

« Les fonctionnaires régis par les titres I^{er} à IV du statut général de la fonction publique sont placés, sur leur demande, en position de détachement.

« Art. 8. - Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer toute activité professionnelle et qui ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité.

« Les cotisations du département et celles de l'élu sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ce dernier en application des dispositions régissant l'indemnisation de ses fonctions.

« Art. 9. - Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les modalités d'application des articles 3 et 4, notamment les limites dans lesquelles les conseils généraux des départements visés au dernier alinéa de l'article 3 ci-dessus peuvent voter les majorations prévues audit alinéa. »

ARTICLE 2 DE LA LOI DU 10 AOÛT 1871

M. le président. Par amendement n° 38, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose de rédiger comme suit les quatre premiers alinéas du texte présenté par l'article 6 pour l'article 2 de la loi du 10 août 1871 :

« L'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil général le temps nécessaire pour se rendre et participer :

« 1° Aux séances plénières de ce conseil ;

« 2° Aux réunions des commissions dont il est membre et instituées par une délibération du conseil général ;

« 3° Aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter le département. »

Je précise que, chaque fois qu'il s'agira, comme en l'espèce, d'un amendement homothétique à un amendement déposé à l'article 1^{er}, je me contenterai de l'appeler et de le mettre aux voix, étant entendu que quiconque souhaitera s'exprimer pourra me demander la parole.

L'amendement n° 38 est homothétique à l'amendement n° 23, que le Sénat a adopté, et pour lequel le Gouvernement s'en était remis la sagesse du Sénat.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 38.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 168, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant le dernier alinéa du texte présenté par l'article 6 pour l'article 2 de la loi du 10 août 1871, d'insérer l'alinéa suivant :

« ...° aux réunions de concertation avec les habitants. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 155, qui n'a pas été adopté, et qui était repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 168.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 169, MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, avant le dernier alinéa du texte présenté par l'article 6 pour l'article 2 de la loi du 10 août 1871, d'insérer l'alinéa suivant :

« ...° aux réunions statutaires des associations d'élus auxquelles ils appartiennent. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 156, qui n'a pas été adopté, et qui était repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 169.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 39, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose d'insérer après le quatrième alinéa du texte présenté par l'article 6 pour l'article 2 de la loi du 10 août 1871, un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat, l'élu doit informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 24, qui a été adopté, et pour lequel le Gouvernement s'en était remis à la sagesse du Sénat.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 39.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Le premier, n° 170, présenté par MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté, tend à rédiger ainsi le dernier alinéa du texte proposé par l'article 6 pour l'article 2 de la loi du 10 août 1871 :

« Les heures passées par ces élus aux séances et réunions précitées leur sont payées comme temps de travail, sans que celles-ci puissent être remplacées. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 157, qui n'a pas été adopté, et qui était repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Le second amendement, n° 40, déposé par M. Thyraud, au nom de la commission des lois, vise à rédiger comme suit le dernier alinéa du texte proposé par l'article 6 pour l'article 2 de la loi du 10 août 1871 :

« L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail, le temps passé par l'élu aux séances et réunions précitées. Ce temps peut toutefois être remplacé et les modalités d'exécution du contrat de travail adaptées par accord entre l'employeur et le salarié concerné. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 25, qui a été adopté, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 170.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 40.

M. Paul Souffrin. Le groupe communiste vote contre !

M. René Régnauld. Le groupe socialiste également.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 41, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose à la fin du texte présenté par l'article 6 pour l'article 2 de la loi du 10 août 1871, d'insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 26, qui a été adopté par le Sénat, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 41.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article 2 de la loi du 10 août 1871.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE 3 DE LA LOI DU 10 AOÛT 1871

M. le président. Par amendement n° 42, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose de remplacer la première phrase du dernier alinéa du texte présenté par l'article 6 pour l'article 3 de la loi du 10 août 1871 par quatre phrases ainsi rédigées :

« L'employeur est tenu d'accorder aux élus concernés, sur leur demande, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Toutefois, la satisfaction accordée à la demande peut être différée afin que le pourcentage des travailleurs simultanément absents ne dépasse pas 2 p. 100 du nombre total des salariés lorsque l'entreprise ou l'établissement compte plus de cent salariés. Dans les entreprises ou établissements employant de dix à quatre-vingt-dix-neuf salariés, ce seuil est fixé à 10 p. 100 du nombre total des salariés. Dans les entreprises ou établissements comptant moins de dix salariés, la demande peut être différée lorsqu'elle aboutirait à l'absence simultanée, au titre des crédits d'heures, d'au moins deux salariés de l'entreprise. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 28, qui a été retiré par la commission.

L'amendement n° 42 est-il maintenu, monsieur le rapporteur ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Non, monsieur le président, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 42 est retiré.

Par amendement n° 110 rectifié, MM. Le Breton, Machet, Edouard Le Jeune, Bernardet, Faure, Mathieu, Mercier, Mont, Malécot, Chupin, Huchon, Vecten, Arthuis, Ballayer, Boileau, Huriet, Herment, Bohl, Diligent, Souplet, Poudonson, Moutet, Alduy, Daugnac, Virapoullé et de Catuelan et les membres du groupe de l'union centriste, proposent :

A. - De remplacer la dernière phrase du dernier alinéa du texte proposé par cet article 6 pour l'article 3 de la loi du 10 août 1871 par la phrase suivante : « Ce temps d'absence est payé par l'employeur ; s'agissant de salariés du secteur privé les dépenses entraînées pour les entreprises sont prises en charge par l'Etat. »

B. - Pour compenser les dépenses résultant du paragraphe A ci-dessus, de compléter cet article par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« ... - Les dépenses supplémentaires résultant pour l'Etat de la prise en charge des rémunérations afférentes aux crédits d'heures des élus locaux sont compensées par le relèvement à due concurrence des droits sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

C. - En conséquence, de faire précéder le début de cet article de la mention : « I ».

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 107 rectifié, qui n'a pas été adopté, et qui était repoussé par la commission et par le Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 110 rectifié.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° 43, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose de compléter *in fine* le texte présenté par l'article 6 pour l'article 3 de la loi du 10 août 1871 par un alinéa ainsi rédigé :

« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 29, qui a été adopté, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 43.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, le texte proposé pour l'article 3 de la loi du 10 août 1871.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE 4 DE LA LOI DU 10 AOÛT 1871

M. le président. Par amendement n° 44 rectifié, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose, dans le texte présenté par l'article 6 pour l'article 4 de la loi du 10 août 1871, de remplacer les mots : « la moitié » par les mots : « le quart ».

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 31, qui a été adopté, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 44 rectifié.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste vote contre.

M. Paul Souffrin. Le groupe communiste également.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 188 rectifié bis, MM. Dailly et Cartigny, et les membres du groupe du Rassemblement démocratique européen proposent de compléter le texte présenté par l'article 6 pour l'article 4 de la loi du 10 août 1871 par un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« Lorsque, dans une entreprise employant moins de 100 salariés, l'élu exerce en outre un mandat de délégué du personnel ou de délégué syndical, le temps d'absence prévu au précédent alinéa et le temps d'absence prévu aux articles L. 412-20 et L. 424-1 du code du travail, cumulés, ne peuvent pas dépasser le plafond défini à

l'alinéa précédent. Ils sont utilisés dans le respect des règles prévues par les articles au titre desquels ils sont accordés. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 187 rectifié bis, qui a été adopté par le Sénat, et qui était accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 188 rectifié bis.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste vote contre.

M. Paul Souffrin. Le groupe communiste également.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article 4 de la loi du 10 août 1871.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE 5 DE LA LOI DU 10 AOÛT 1871

M. le président. Par amendement n° 45, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose :

I. - Dans le texte présenté par l'article 6 pour l'article 5 de la loi du 10 août 1871, de supprimer les mots : « de la durée des congés payés ».

II. - Après le premier alinéa du texte précité, d'insérer un alinéa additionnel ainsi rédigé :

« Le temps d'absence visé à l'alinéa précédent est assimilé à une durée de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés. La part de cette dernière durée correspondant au temps d'absence n'est pas payée comme temps de congé. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 33, qui a été adopté par le Sénat, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 45.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste vote contre.

M. Paul Souffrin. Le groupe communiste également.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 46, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose, après le premier alinéa du texte présenté par l'article 6 pour l'article 5 de la loi du 10 août 1871, d'insérer un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« Le montant du salaire pris en compte pour le calcul des allocations de chômage est augmenté du nombre des heures d'absence visées au premier alinéa pour la part d'entre elles non rémunérée par l'employeur. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 34, qui a été adopté, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 46.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° 47, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose de compléter *in fine* le texte présenté par l'article 6 pour l'article 5 de la loi du 10 août 1871 par un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 35, qui a été adopté, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 47.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, modifié, le texte proposé pour l'article 5 de la loi du 10 août 1871.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE 6 DE LA LOI DU 10 AOÛT 1871.

M. le président. Par amendement n° 48, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose de compléter *in fine* le texte présenté par l'article 6 pour l'article 6 de la loi du 10 août 1871 par un alinéa additionnel rédigé comme suit :

« En cas de sanction disciplinaire, cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs. Ces agents bénéficient des garanties prévues par cet article en matière de licenciement et de déclassement professionnel. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 36, qui a été adopté, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 48.

M. René Régnauld. Le groupe socialiste vote contre.
(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, le texte proposé pour l'article 6 de la loi du 10 août 1871.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 6 DE LA LOI DU 10 AOÛT 1871

M. le président. Par amendement n° 171, présenté par MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Gazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, après le texte présenté par l'article 6 pour l'article 6 de la loi du 10 août 1871, d'insérer un article additionnel ainsi rédigé :

« Art... A la fin de son mandat l'élu bénéficie à sa demande d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise, compte tenu notamment de l'évolution de son poste de travail ou de celles des techniques utilisées. »

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 163, qui a été adopté, et qui était accepté par la commission et repoussé par le Gouvernement.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 171.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré après l'article 6 de la loi du 10 août 1871.

ARTICLE 7 DE LA LOI DU 10 AOÛT 1871

M. le président. Par amendement n° 172, présenté par MM. Souffrin, Renar, Bécart, Viron, Lederman et Pagès, Mme Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste et apparenté proposent, au début du premier alinéa du texte présenté par l'article 6 pour l'article 7 de la loi du 10 août 1871, de remplacer les mots : « Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général » par les mots : « Les conseillers généraux ».

La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Nous demandons que l'ensemble des conseillers généraux, et non seulement les présidents des conseillers généraux, bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 122-24-2 et L. 122-24-3 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Nous avons déjà déposé un tel amendement pour les élus municipaux ; je n'y reviendrai donc pas.

Je tiens à réaffirmer ici la nécessité d'étendre de tels droits à l'ensemble des conseillers généraux. Cela permettra de véritablement démocratiser l'accès aux fonctions électives et, ainsi, de rapprocher encore plus l'élu de la population.

Cette extension permettra également de lutter contre ce que j'ai appelé la « notabilisation » de la vie politique locale, qui lui porte un grand tort dans l'opinion publique, en assimilant les élus à des privilégiés d'une caste fermée, professionnels de la politique, et nourrit les populismes les plus démagogiques et les plus extrémistes.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Défavorable.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 172, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article 7 de la loi du 10 août 1871.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE 8 DE LA LOI DU 10 AOÛT 1871

M. le président. Par amendement n° 49, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose dans le second alinéa du texte présenté par l'article 6 pour l'article 8 de la loi du 10 août 1871, de remplacer les mots : « effectivement perçues » par les mots : « votées qu'elles aient ou non été perçues ».

Cet amendement est homothétique à l'amendement n° 37, qui a été retiré.

Monsieur le rapporteur, l'amendement n° 49 est-il maintenu ?

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Non ; monsieur le président, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 49 est retiré.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le texte proposé pour l'article 8 de la loi du 10 août 1871.

(Ce texte est adopté.)

ARTICLE 9 DE LA LOI DU 10 AOÛT 1871

M. le président. Par amendement n° 50, M. Thyraud, au nom de la commission des lois, propose, dans le texte présenté par l'article 6 pour l'article 9 de la loi du 10 août 1871, après les mots : « 3 et 4 », de supprimer la fin de la phrase.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. Cet amendement tend à rectifier une erreur commise par l'Assemblée nationale.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° 50, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, le texte proposé pour l'article 9 de la loi du 10 août 1871.

(Ce texte est adopté.)

M. le président. Je vais mettre aux voix l'ensemble de l'article 6.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, je souhaiterais une seconde délibération portant sur le texte proposé pour l'article 6 de la loi du 10 août 1871.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, le règlement du Sénat prévoit que la seconde délibération ne peut être demandée par le Gouvernement ou par la commission - dans ce dernier cas, elle doit être acceptée par le Gouvernement - que juste avant le vote sur l'ensemble du projet de loi.

Il faudra donc formuler votre demande à ce moment-là.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Soit, monsieur le président, mais permettez-moi dès maintenant de donner la raison pour laquelle je demande cette seconde délibération.

En ce qui concerne l'instauration d'une possibilité de stage, nous étions convenus, pour les élus municipaux, d'insérer ces dispositions à un autre endroit du texte. Or, bercé par le rythme tranquille des homothéties (*Sourires*), j'ai omis d'indiquer qu'il fallait également - M. Souffrin en conviendra sans doute - déplacer l'amendement n° 171 présenté à l'article 6.

M. Paul Souffrin. Je suis tout à fait d'accord.

M. Jacques Thyraud, rapporteur. La commission l'est également.

M. le président. Alors, monsieur le secrétaire d'Etat, nous allons faire simple : usant des pouvoirs qui sont les miens, je vous propose, afin d'éviter une seconde délibération, qui ne pourrait avoir lieu, aux termes de notre règlement, que juste avant le vote sur l'ensemble, et donc devant d'autres intervenants, qu'il faudrait mettre au courant, de laisser aux services le soin de procéder à la coordination nécessaire.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat. Je vous en remercie, monsieur le président.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de l'article 6, modifié.

(L'article 6 est adopté.)

Articles 7 et 8

M. le président. « Art. 7. - L'article 19 de la loi du 10 août 1871 précitée est abrogé. » - *(Adopté.)*

« Art. 8. - Les dispositions des articles 2 à 7 de la loi du 10 août 1871 précitée sont applicables aux présidents, aux vice-présidents et aux membres des assemblées territoriales de la Polynésie française et de Wallis et Futuna, du congrès de la Nouvelle-Calédonie et du conseil général de Mayotte. Pour l'application du présent article, les fonctions de président des assemblées susvisées sont assimilées à celles de président de conseil général, celles de vice-président de ces assemblées à celles de vice-président de conseil général et le mandat des membres de ces assemblées à celui des conseillers généraux. » - *(Adopté.)*

Mes chers collègues, je suis heureux que la commission ait accepté la proposition que je m'étais permis de lui faire. Je crois que nous aurons gagné un temps précieux.

4

DÉPÔT D'UN RAPPORT

M. le président. J'ai reçu de M. Paul Graziani, rapporteur pour le Sénat, un rapport fait au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République.

Le rapport sera imprimé sous le numéro 242 et distribué.

5

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mardi 21 janvier 1992, à onze heures, à seize heures et le soir :

1. - Suite de la discussion du projet de loi (n° 183, 1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Rapport n° 238 (1991-1992) de M. Jacques Thyraud, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis n° 239 (1991-1992) de M. Jean Chérioux, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

2. - Suite de la discussion du projet de loi organique (n° 184, 1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

Rapport n° 238 (1991-1992) de M. Jacques Thyraud, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, aucun amendement à ce projet de loi organique n'est plus recevable.

En application de l'article 59 du règlement, il sera procédé de droit à un scrutin public ordinaire lors du vote sur l'ensemble de ce projet de loi organique.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 21 janvier 1992, à une heure cinquante.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
MICHEL LAISSY*

ADDITIF

*Au compte rendu intégral
de la séance du mercredi 15 janvier 1992*

Décision n° 91-301 DC du 15 janvier 1992

RÉSOLUTION RENDANT LE RÈGLEMENT DU SÉNAT CONFORME AUX NOUVELLES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6 DE L'ORDONNANCE N° 58-1100 DU 17 NOVEMBRE 1958, RELATIF AUX COMMISSIONS D'ENQUÊTE ET DE CONTRÔLE PARLEMENTAIRES ET MODIFIANT CERTAINS DE SES ARTICLES EN VUE D'ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ DES PROCÉDURES EN VIGUEUR AU SÉNAT

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 19 décembre 1991, par le président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61, alinéa 1, de la Constitution, d'une résolution en date du 18 décembre 1991 rendant le règlement du Sénat conforme aux nouvelles dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaires et modifiant certains de ses articles en vue d'accroître l'efficacité des procédures en vigueur au Sénat ;

Le Conseil constitutionnel,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 17, alinéa 2, 19 et 20 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, notamment son article 6 tel qu'il résulte de la loi n° 77-807 du 19 juillet 1977 et de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 ;

Vu l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 modifiée portant loi organique relative aux lois de finances ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 90-278 DC du 7 novembre 1990 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les modifications et adjonctions apportées au règlement du Sénat par la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel répondent à plusieurs objets ; qu'elles visent, en premier lieu, à augmenter l'effectif des membres du bureau ; qu'elles tendent, en second lieu, à mettre en harmonie les dispositions du règlement relatives aux commissions d'enquête avec les prescriptions de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 ; qu'elles apportent des changements aux dispositions applicables, en règle générale, au dépôt et à l'examen des projets et des propositions de loi ; qu'enfin, elles modifient les dispositions concernant les procédures d'examen d'un projet ou d'une proposition de loi ;

Sur l'augmentation du nombre des membres du bureau :

Considérant que l'article 1^{er} de la résolution, qui modifie à cet effet l'article 3 du règlement, porte, d'une part, de quatre à six le nombre des vice-présidents du Sénat et, d'autre part, de huit à douze le nombre de secrétaires ; qu'aucune de ces modifications n'est contraire à la Constitution ;

Sur la modification des règles relatives aux commissions d'enquête :

Considérant que la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises, en vertu du premier alinéa de l'article 92 de la Constitution, pour la mise en place des institutions ; qu'entre dans cette dernière catégorie l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ; que les modifications ou adjonctions apportées par la loi à ladite ordonnance, postérieurement au 4 février 1959, s'imposent également à une assemblée parlementaire lorsqu'elle modifie ou complète son règlement.

Considérant que, par les modifications apportées à certains intitulés du règlement, à l'article 11 et à l'article 100, la résolution, dans ses articles 2 à 4, tend à faire application de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 qui a modifié l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatif aux commissions d'enquête et de contrôle parlementaire ;

Considérant que la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 11 du règlement substituée à l'appellation de commission d'enquête ou de contrôle, le concept unique de « commission d'enquête » adopté par l'article 2 de la loi n° 91-698 du 20 juillet 1991 ; que ce changement ne met en cause aucune disposition constitutionnelle ;

Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 6-1 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958, dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi du 20 juillet 1991 : « Les membres des commissions d'enquête sont désignés de façon à y assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques » ;

Considérant que la nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 11 du règlement qui résulte de l'article 3-1 de la résolution prévoit que, « pour la nomination des membres des commissions d'enquête dont la création est décidée par le Sénat, une liste des candidats est établie par les présidents des groupes et par le délégué des sénateurs ne figurant pas sur la liste d'aucun groupe » ; que, selon le texte de l'article 11, il est ensuite procédé comme en matière de désignation des membres d'une commission spéciale créée sur le fondement du premier alinéa de l'article 43 de la Constitution ;

Considérant qu'en raison de la reconnaissance par le règlement du Sénat d'une catégorie spécifique de sénateurs qui, bien que n'étant ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement à un groupe déterminé, n'en forment pas moins une réunion administrative représentée par un délégué élu, la nouvelle rédaction de l'article 11, alinéa 2, du règlement n'est pas contraire à l'article 4 de la loi du 20 juillet 1991 ; que, par suite, elle ne contrevient pas aux exigences constitutionnelles relatives à la hiérarchie des normes juridiques ;

Considérant que l'article 3-II de la résolution, qui abroge, dans un souci de coordination, les dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article 11 du règlement qui fixaient le mode de désignation des membres des anciennes commissions d'enquête et de contrôle, ne se heurte à aucune exigence constitutionnelle ;

Considérant qu'en vertu de l'article 6-IV de l'ordonnance du 17 novembre 1958, tel qu'il résulte de l'article 8 de la loi du 20 juillet 1991, les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques, sauf décision contraire de la commission ; que demeurent, par ailleurs, soumis à la règle du secret les autres travaux des commissions d'enquête ; que la nouvelle rédaction de l'article 100 du règlement du Sénat limite, en conséquence, les sanctions qu'il prévoit au cas seulement où il y a divulgation des travaux secrets d'une commission d'enquête ; que cette modification n'est pas contraire à la Constitution ;

Sur les dispositions de portée générale relatives aux conditions de dépôt et d'examen des projets et des propositions de loi :

Considérant que dans ses articles 5, 6 et 7 la résolution modifie les articles 17, 24 et 44 du règlement du Sénat relatifs respectivement au renvoi d'un texte pour avis aux commissions permanentes, au dépôt des projets et des propositions de loi dans l'intervalle des sessions et à la discussion des motions de procédure ;

En ce qui concerne le renvoi pour avis aux commissions permanentes :

Considérant que la nouvelle rédaction de l'article 17 du règlement substitue à l'obligation qui était faite au président du Sénat de soumettre à ce dernier toute demande par laquelle une commission permanente entendait se saisir pour avis d'un texte, un dispositif nouveau : qu'il est prévu qu'au cas où une seule demande d'avis est formulée le texte est renvoyé pour avis à la commission permanente qui l'a formulée par le président du Sénat qui en informe cette assemblée ; que, dans le cas contraire, il appartient au président du Sénat de saisir la conférence des présidents, laquelle peut soit ordonner le renvoi pour avis aux différentes commissions qui en ont formulé la demande, soit proposer au Sénat la création d'une commission spéciale ;

Considérant que ces dispositions, qui n'affectent pas les conditions de création d'une commission spéciale à l'initiative du Gouvernement ou à la demande du Sénat suivant les modalités définies à l'article 16 du règlement, ne sont pas contraires à la Constitution ;

En ce qui concerne le dépôt des projets et propositions de loi dans l'intervalle des sessions :

Considérant que la rédaction nouvelle du premier alinéa de l'article 24 du règlement apporte à cet article deux séries de précisions : qu'il est indiqué, en premier lieu, que le dépôt de projets de loi ou de propositions de loi ou de résolution dans l'intervalle des sessions fait l'objet d'une insertion au *Journal officiel* indiquant que ce dépôt est rattaché pour ordre à la dernière séance que le Sénat a tenue antérieurement, puis d'une annonce lors de la première séance publique qui suit ; qu'il est spécifié, en deuxième lieu, que lorsque les projets ou propositions précités font l'objet dans l'intervalle d'une session d'une distribution, mention de celle-ci est insérée au *Journal officiel* ;

Considérant que la constitutionnalité de ces dispositions doit être appréciée plus spécialement au regard des articles 40, 43 et 46 de la Constitution ;

Quant à l'application de l'article 40 de la Constitution :

Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose que « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique » ;

Considérant que le respect de l'article 40 exige qu'il soit procédé à un examen systématique de la recevabilité, au regard de cet article, des propositions de loi formulées par les sénateurs, et cela antérieurement à leur dépôt, et par suite avant qu'elles ne puissent être imprimées, distribuées et renvoyées en commission, afin que soit annoncé le dépôt des seules propositions qui, à l'issue de cet examen, n'auront pas été déclarées irrecevables ;

Considérant que la rédaction nouvelle de l'article 24 du règlement n'est pas contraire à ces exigences dès lors que demeurent applicables tant les prescriptions du deuxième alinéa du même article, qui rappellent les exigences de l'article 40 de la Constitution, que les dispositions du quatrième alinéa de l'article 24 du règlement, qui donnent mission au bureau du Sénat ou à certains membres désignés par lui à cet effet d'être juges de la recevabilité des propositions de loi ;

Quant à l'application de l'article 43 de la Constitution :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 43 de la Constitution « les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet » ; que le second alinéa de l'article 43 énonce que « les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée » ;

Considérant qu'il appartient à chaque assemblée parlementaire de déterminer par son règlement les modalités suivant lesquelles aussi bien le Gouvernement que l'assemblée sont mis à même de formuler une demande tendant à ce qu'un projet ou une proposition de loi soit soumis à une commission spécialement créée à cet effet ;

Considérant qu'il est satisfait à ces exigences dès lors que demeurent en vigueur celles des dispositions du premier alinéa de l'article 24 du règlement qui réservent la possibilité de demander le renvoi d'un texte à une commission spécialement créée à cet effet dans les conditions fixées à l'article 16 dudit règlement ;

Quant à l'application de l'article 46 de la Constitution :

Considérant que, en vertu du deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution, un projet ou une proposition de loi organique n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt ;

Considérant que, faute pour le règlement du Sénat d'édicter des règles propres au dépôt de projets ou propositions de lois portant sur des matières relevant du domaine d'intervention des lois organiques, les dispositions de l'article 24 du règlement ont vocation à s'appliquer à cette catégorie de textes ; que, dans ces conditions, lorsqu'un projet ou une proposition de loi organique est déposé dans l'intervalle des sessions, son rattachement « à la dernière séance que le Sénat a tenue antérieurement » ne saurait, sans que soit méconnu l'article 46 de la Constitution, constituer le point de départ du délai de quinze jours déterminé par le deuxième alinéa de cet article ;

Considérant que, sous les réserves d'interprétation ci-dessus énoncées, les modifications apportées à l'article 24 du règlement du Sénat ne sont pas contraires à la Constitution ;

En ce qui concerne la discussion des motions de procédures :

Considérant que les modifications apportées à l'article 44 du règlement par l'article 7 de la résolution ont pour objet : en premier lieu, d'aménager la durée des temps de parole lors de l'examen des motions de procédure en réduisant la durée impartie tant à son auteur qu'à un orateur d'opinion contraire et en prévoyant la possibilité pour le représentant de chaque groupe de s'exprimer pour explication de vote ; en deuxième lieu, de reporter en fin de discussion générale l'examen d'une exception d'irrecevabilité ou de la question préalable, sauf s'il en est décidé autrement par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond ; enfin, de préciser que l'objet de la question préalable est de faire décider aussi bien qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération que de traduire l'opposition du Sénat à l'ensemble du texte ;

Considérant que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

Sur les procédures abrégées d'adoption des textes :

Considérant que l'article 8 de la résolution comporte quatre paragraphes : que le paragraphe I insère dans le règlement un article 47 *quinquies* consacré aux conditions de vie en séance publique d'un texte soumis à la procédure dite de « vote sans débat » ; que le paragraphe II modifie dans un souci de coordination divers articles du règlement à l'effet de prendre en compte la procédure de vote sans débat ; que le paragraphe III introduit dans le règlement des articles 47 *quater* et 47 *septies* concernant respectivement l'organisation du travail en commission lorsqu'il y a lieu à vote sans débat et les modalités de conversion de cette dernière procédure dite de « vote après débat restreint » ; que le paragraphe IV complète l'article 16 du règlement à l'effet, tout d'abord, de prévoir la publication au *Journal officiel* des débats de la commission saisie au fond lorsqu'elle examine un projet ou une proposition de loi faisant l'objet d'un vote sans débat, ensuite, de préciser que le vote ne peut intervenir avant le cinquième jour qui suit celui de cette publication et, enfin, d'indiquer que ces formalités ne s'appliquent pas lorsque le vote sans débat a été converti en vote après débat restreint ;

En ce qui concerne les règles de principe applicables :

Considérant qu'il est loisible à une assemblée parlementaire, par les dispositions de son règlement, de définir des modalités d'examen, de discussion et de vote des textes dans le but de permettre une accélération de la procédure législative prise dans son ensemble ;

Considérant cependant que les modalités pratiques retenues à cet effet doivent être conformes aux règles de valeur constitutionnelle de la procédure législative ; qu'en particulier il leur faut respecter aussi bien les prérogatives conférées au Gouvernement dans le cadre de cette procédure que les droits des membres de l'assemblée concernée et, notamment, l'exercice effectif du droit d'amendement ;

En ce qui concerne les modalités retenues par la résolution :

Considérant que les conditions d'examen en commission d'un projet ou d'une proposition de loi soumis à la procédure de vote sans débat qui sont définies par l'article 47 *quater* du règlement ne portant atteinte ni au droit d'amendement des membres du Sénat ni aux prérogatives du Gouvernement dans la procédure législative ; que, de plus, les modalités du passage du vote sans débat au vote après débat restreint, fixées par

l'article 47 *septies*, sont à même d'assurer la sauvegarde des droits conférés au Gouvernement en matière d'amendement et de détermination des textes inscrits à l'ordre du jour prioritaire en application du premier alinéa de l'article 48 de la Constitution ;

Considérant que lors de l'examen par le Sénat d'un texte suivant la procédure de vote sans débat, l'article 47 *quinquies* du règlement prévoit que les auteurs des amendements rejetés par la commission saisie au fond ont la faculté de les reprendre de façon à permettre au Sénat de se prononcer sur chacun d'entre eux par un vote en séance publique ; qu'un temps de parole est accordé aux intéressés pour présenter les amendements ainsi repris ; qu'il est spécifié que la même procédure s'applique aux sous-amendements sur lesquels la commission n'a pas statué ; qu'ainsi se trouve pleinement assuré l'exercice du droit d'amendement ;

Considérant que les diverses dispositions relatives à la procédure de vote sans débat, telles qu'elles résultent de l'article 8 de la résolution, ne vont à l'encontre d'aucune disposition de valeur constitutionnelle.

Décide :

Art. 1^{er}. - Sont déclarées conformes à la Constitution, sous les réserves indiquées dans les motifs de la présente décision, les dispositions du règlement du Sénat dans la rédaction résultant de la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel.

Art. 2. - La présente décision sera notifiée au président du Sénat et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 15 janvier 1992.

Le président,
R. BADINTER