

N° 371

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mars 2011

PROPOSITION DE LOI

sur la sécurisation de l'indemnité de fonction des maires des petites communes,

PRESENTEE

Par Mme Jacqueline GOURAULT et M. François ZOCCHETTO
Sénateurs

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le régime de l'indemnité de fonction susceptible d'être attribuée au maire est fixé par les articles L. 2123-20 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les principes fondamentaux sont les suivants :

1. C'est le conseil municipal, et lui seul, qui détermine le montant de l'indemnité de fonction dans la limite des plafonds fixés par la loi compte tenu de l'importance de la population de la commune.

Relevons que, dans les communes de moins de 1 000 habitants, le **deuxième alinéa de l'article L. 2123-20-1** du CGCT précise que l'indemnité allouée au maire est fixée au taux maximal prévu par l'article L. 2123-23 [le barème prévoit un taux maximal de 17 % de l'indice 1015 de la fonction publique pour les communes de moins de 500 habitants et 31 % dudit indice pour les communes de 500 à 999 habitants] mais il ajoute « **sauf si le conseil municipal en décide autrement** ».

2. Le CGCT prévoit diverses strates de population ; à chacune de ces strates correspond un taux maximal que le conseil est tenu de ne pas dépasser ; en revanche, le conseil municipal a toute liberté pour attribuer le taux maximal autorisé ou une partie seulement ou pour décider de n'attribuer aucune indemnité.

3. L'indemnité de fonction est toujours subordonnée à un exercice effectif des fonctions.

4. Un maire (comme tout élu) est libre de renoncer à son indemnité et peut donc choisir d'exercer ses fonctions bénévolement. C'est une situation qui n'est pas rare dans les petites communes où le lien entre les indemnités et les finances de la commune apparaît plus nettement que dans les grandes communes et certains élus préfèrent renoncer à leurs indemnités pour ne pas grever les dépenses communales.

5. Sauf décision contraire du conseil municipal, une délibération unique peut être prise pour la durée du mandat en prenant soin de fixer le

montant de l'indemnité en pourcentage de l'indice 1015, ce qui évite de délibérer à nouveau à chaque revalorisation des indices de la fonction publique.

Le conseil municipal est donc « souverain », dans les limites définies par le code général des collectivités territoriales, pour ce qui concerne l'attribution d'indemnités de fonction et la fixation de leur montant ainsi que pour d'éventuelles révisions ultérieures : ainsi, dans l'hypothèse où un conseil aurait décidé de n'accorder à un maire qu'une partie du maximum autorisé, comme dans l'hypothèse où un maire aurait renoncé à son indemnité, rien n'empêche cet élu de demander ultérieurement une hausse ou une attribution d'indemnité, mais il n'a aucun droit acquis en ce sens : c'est le conseil municipal qui décidera.

Quelle est la situation chez nos voisins européens ?

En Allemagne, le droit des collectivités locales relève de la compétence des *Länder*. Les collectivités locales sont donc régies par les codes des communes. Leurs statuts sont très divers. Les communes ont toutes une assemblée délibérante composée de membres élus au suffrage universel direct, tandis que l'exécutif municipal est confié le plus souvent à des élus qui exercent leurs fonctions à temps plein et qui sont considérés comme des fonctionnaires élus¹. Les fonctions exécutives sont en effet assurées par un maire ou bourgmestre élu au suffrage universel direct dans tous les *Länder* sauf en Hesse. Hormis dans les communes les plus petites, ces élus sont soumis aux règles de la fonction publique du *Land* et doivent notamment satisfaire aux conditions requises pour l'entrée dans la fonction publique.

Au Danemark, la loi de 2008 sur l'administration des communes comprend les principales dispositions relatives au statut financier des élus municipaux et en particulier :

- la **rémunération** de tous les conseillers municipaux, en particulier des maires, seuls réputés exercer leur mandat à temps plein ;

- l'indemnité de fonction pour les conseillers municipaux qui ont des attributions spéciales, notamment les présidents des commissions permanentes.

En Espagne, la loi du 2 avril 1985 sur les fondements du régime des collectivités locales définit les principales règles du régime financier des

¹ 75 % des maires des communes de plus de 2 000 habitants exercent leurs fonctions à titre principal et sont considérés comme des fonctionnaires élus.

élus locaux. Ces dispositions s'appliquent aux élus des quelque 8 100 communes et des 50 provinces. Les élus qui se consacrent de façon exclusive à l'exercice de leur mandat perçoivent une **rémunération**. Il en va de même pour ceux qui, bien qu'exerçant leur mandat à temps partiel, occupent des fonctions spécifiques. Les autres ne bénéficient que de jetons de présence. Les montants des différents éléments de rémunération des élus sont arrêtés par les collectivités elles-mêmes. La loi espagnole oblige les collectivités à inscrire à leur budget la rémunération de leurs élus, mais leur laisse toute latitude pour en déterminer le montant dans les limites établies par les lois de finances nationales.

Aux Pays-Bas, la loi sur les communes dispose que, dans chacune des 441 communes, les échevins¹ perçoivent une **rémunération** –dont le montant dépend de la rémunération de la commune–, tandis que les autres membres du conseil municipal bénéficient d'une indemnité de fonction ainsi que d'une indemnité représentative de frais.

Au Portugal, les élus locaux qui exercent leur mandat à temps plein ou à mi-temps perçoivent une **rémunération** –qui varie en fonction de l'importance de la commune–, tandis que les autres bénéficient soit d'une indemnité représentative de frais soit de jetons de présence.

Au Royaume-Uni, la loi de 1989 sur l'administration locale et le logement, modifié par la loi de 2000 sur l'administration locale, définit les principales règles du statut financier des élus locaux. D'après un règlement de 2003 relatif aux indemnités des membres des conseils des collectivités locales en Angleterre, le régime indemnitaire est arrêté par chaque collectivité locale sur recommandation d'un **comité indépendant** et diffère selon le mandat exercé.

On constate que nos voisins européens garantissent un statut financier assez complet aux élus locaux qui assument les responsabilités les plus importantes dans leur collectivité.

Dans tous ces pays, certains élus locaux sont réputés exercer leur mandat à temps plein. Il s'agit en général des maires –rappelons que chez nos voisins, les communes sont plus peuplées et étendues qu'en France–, voire des autres membres de l'exécutif municipal, ainsi que des titulaires des responsabilités les plus importantes dans les autres collectivités.

Les intéressés perçoivent donc une **rémunération**, tandis que les autres élus locaux, censés exercer leur mandat en dehors de leur temps de

¹ Le maire, dénommé « bourgmestre », n'est pas élu mais nommé par le commissaire de la Reine de la province. Les échevins sont ses adjoints.

travail, bénéficient **d'indemnités de fonction**, d'indemnités représentatives de frais, de jetons de présence, etc. L'Allemagne respecte ce principe puisque les maires des communes les plus importantes sont considérés comme des fonctionnaires pendant toute la durée de leur mandat et que les autres élus locaux, qui exercent leur mandat à titre bénévole, ne sont en général indemnisés que pour le manque à gagner et pour les frais liés à l'exercice de leur mandat.

En revanche, au Danemark, tous les conseillers municipaux, même ceux qui n'exercent aucune fonction particulière, perçoivent une rémunération.

Le statut financier des élus locaux européens résulte essentiellement de normes nationales sauf en Espagne, où les conseils des collectivités décident quels élus exercent leur mandat à temps complet et fixent le niveau des divers éléments de rémunération, et à un degré moindre en Angleterre, où les conseils doivent adopter un plan de rémunération de leurs membres.

Pour la détermination des rémunérations et des indemnités, la règle est cependant généralement la même : les montants sont fixés au niveau national. Les barèmes nationaux prévoient des montants variables à la fois selon le niveau et la taille de la collectivité. Ces barèmes peuvent être directement applicables ou prévoir –c'est le cas aux Pays-Bas– des plafonds, ce qui laisse aux assemblées délibérantes une certaine liberté. Au Danemark et aux Pays-Bas, le système de rémunération des élus locaux est calqué sur celui des fonctionnaires de l'État. Au Portugal, tous les éléments de rétribution des élus locaux sont exprimés en pourcentage du traitement du président de la République.

En conclusion, en Europe, les titulaires des responsabilités les plus importantes au sein de leur collectivité locale exercent leur mandat dans des conditions matérielles qui tendent à les assimiler à des salariés. L'exemple le plus marquant est celui des maires des villes allemandes, qui sont considérés comme des fonctionnaires pendant la durée de leur mandat. Ces dispositions permettent de compenser les difficultés rencontrées par les salariés qui souhaitent exercer un mandat local, et notamment une fonction exécutive.

Lors des dernières élections municipales de 2008, il est apparu qu'un double problème était susceptible de prendre de l'acuité : celui de l'attractivité des fonctions électives locales ; celui du renouvellement du « vivier » des candidats.

Dans le souci d'élargir le recrutement des élus locaux, de rendre les

fonctions électorales plus attractives et donc de **renforcer la démocratie locale**, la présente proposition de loi suggère de **sécuriser la rémunération des maires des petites communes de moins de 1 000 habitants**.

On a vu que, dans de nombreux pays européens, la question de la rémunération des maires et donc d'une certaine forme de professionnalisation, ne suscitait pas de difficulté particulière. Qu'en est-il en France ? La Constitution pose le principe de la libre administration des collectivités territoriales et confie au législateur, en son article 34, le soin d'en fixer les principes fondamentaux et en son article 72, d'en fixer les conditions d'exercice.

L'article L. 2321-2 du CGCT dresse une liste –non exhaustive– de dépenses obligatoires de la commune (c'est-à-dire celles pour lesquelles le préfet, en cas de carence, détient un pouvoir d'inscription obligatoire dans le budget municipal). Parmi ces dépenses obligatoires figurent (3° de l'article L. 2321-2) « Les indemnités de fonction prévues à l'article L. 2123-1, ... »

Le caractère obligatoire de cette dépense signifie-t-il que les indemnités de fonction sont automatiquement versées aux intéressés (maire, adjoints, conseillers municipaux titulaires d'une délégation...) ? Non, car, dans le régime juridique français fondé sur la **libre administration de la collectivité territoriale**, il importe que ces indemnités aient été votées pour pouvoir être qualifiées de dépenses obligatoires. La loi encadre néanmoins le pouvoir du conseil municipal, notamment en fixant des limites légales s'agissant de l'attribution des indemnités de fonction, de la fixation de leur montant ainsi que d'éventuelles révisions ultérieures.

Par ailleurs, on l'a vu, dans les petites communes de moins de 1 000 habitants, la loi précise que l'indemnité allouée au maire est fixée au taux maximal prévu par l'article L. 2123-23, même si le conseil municipal garde la faculté d'en décider autrement.

Le législateur dispose donc, à l'évidence, d'une marge de manœuvre. Cependant, il convient de garder à l'esprit que tout dispositif de sécurisation « absolue » est susceptible de se heurter au principe de libre administration de la collectivité territoriale ; par ailleurs, il paraît difficile d'interdire à un élu quel qu'il soit de renoncer à son indemnité et de choisir d'exercer ses fonctions bénévolement.

Demeure en vigueur, à cet égard, le principe de gratuité des fonctions électorales locales (article L. 2123-17 du CGCT) qui emporte notamment la

conséquence que les indemnités et remboursements de frais des élus locaux sont strictement délimités par la législation, qu'ils ne sont versés aux intéressés que sur décision de l'assemblée délibérante et que lesdites indemnités ne sont pas des rémunérations professionnelles.

Dans ces conditions, comment faire évoluer le système dans le sens souhaité ?

Une sécurisation totale impliquerait de « fonctionnariser » les maires des petites communes en les intégrant par exemple dans les cadres titulaires ou contractuels de la fonction publique territoriale. Cette option –envisageable– ouvrirait des perspectives qui bouleverseraient le droit existant.

La présente proposition de loi suggère, quant à elle, de viser le dispositif selon lequel l'indemnité de fonction versée au maire d'une commune de moins de 1 000 habitants est automatiquement fixée au taux maximal prévu par le barème (article L. 2123-20-1 du CGCT).

La suppression de la possibilité pour le conseil municipal de contrevenir à la règle de l'indemnité maximale traduirait la volonté du législateur de sécuriser la situation financière d'une certaine catégorie de maires pour la poursuite des objectifs d'intérêt général mentionnés plus haut.

On observera que la situation particulière des petites communes rurales a déjà été prise en compte par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux avec la création d'une dotation particulière réservée à ces communes. Selon l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales, cette dotation particulière est notamment destinée à compenser les dépenses obligatoires entraînées par les dispositions législatives relatives aux autorisations d'absence, aux frais de formation des élus locaux et à la revalorisation des indemnités des maires et des adjoints. En métropole, cette dotation est attribuée aux communes dont la population (au sens de la population « dotation globale de fonctionnement ») est inférieure à 1 000 habitants, et dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel fiscal moyen par habitant des communes de moins de 1 000 habitants.

La présente proposition de loi tend donc à interdire à un conseil municipal de contrevenir à la règle selon laquelle l'indemnité de fonction versée aux maires des communes de moins de 1 000 habitants est fixée au taux maximal prévu par le barème.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

Au deuxième alinéa de l'article L. 2123-20-1 du code général des collectivités territoriales, les mots : « sauf si le conseil municipal en décide autrement » sont supprimés.