

N° 158

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

PROPOSITION DE LOI

visant à faciliter l'exercice des mandats locaux,

PRESENTEE

Par M. Jean-Claude PEYRONNET, Mmes Jacqueline ALQUIER, Michèle ANDRÉ, M. David ASSOULINE, Mme Delphine BATAILLE, MM. Claude BÉRIT-DÉBAT, Michel BERSON, Mmes Maryvonne BLONDIN, Nicole BONNEFOY, Bernadette BOURZAI, MM. Pierre CAMANI, Jean-Louis CARRÈRE, Mme Françoise CARTRON, MM. Yves CHASTAN, Roland COURTEAU, Marc DAUNIS, Michel DELEBARRE, Philippe ESNOL, Alain FAUCONNIER, Jean-Jacques FILLEUL, Mmes Catherine GÉNISSON, Dominique GILLOT, MM. Jean-Pierre GODEFROY, Gaëtan GORCE, Jean-Noël GUÉRINI, Edmond HERVÉ, Mme Odette HERVIAUX, M. Philippe KALTENBACH, Mme Virginie KLÈS, MM. Yves KRATTINGER, Georges LABAZÉE, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, MM. Jacky LE MENN, Jeanny LORGEUX, Mme Claudine LEPAGE, MM. Jean-Claude LEROY, Roger MADEC, François MARC, Mme Danielle MICHEL, MM. Jean-Pierre MICHEL, Jean-Jacques MIRASSOU, Robert NAVARRO, Alain NÉRI, Mme Renée NICOUX, MM. François PATRIAT, Bernard PIRAS, Mme Gisèle PRINTZ, MM. Marcel RAINAUD, Alain RICHARD, Mme Patricia SCHILLINGER, M. Jean-Pierre SUEUR, Mme Catherine TASCA, MM. Michel TESTON, Jean-Marc TODESCHINI, André VALLINI, René VANDIERENDONCK, Yannick VAUGRENARD et les membres du groupe socialiste et apparentés,

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,

L'acte I de la décentralisation a profondément marqué l'exercice local du pouvoir. La question du statut de l' élu s'est alors posée de manière inédite, les éléments disparates d'avant 1982 ne répondant plus aux exigences nouvelles posées par la fin de la tutelle du préfet et le transfert de nombreuses compétences de l'État vers les collectivités territoriales.

Le statut de l' élu est présenté souvent comme un serpent de mer, matière à débats qui n'aboutissent jamais. La réalité est beaucoup moins simple. On peut dire que le rapport DEBARGE (janvier 1982) a identifié les problèmes et présenté l'essentiel des pistes. Les lois du 3 février 1992 et du 27 février 2002 ont également participé à la construction d'un édifice législatif, mais celui-ci ne suffit plus à bâtir un véritable statut, pourtant souhaité par l'ensemble des élus locaux, quelle que soit leur couleur politique.

Malgré tout, les conditions d'exercice du pouvoir local ne sont plus adaptées aux exigences des citoyens et aux responsabilités induites par un mandat.

Imaginer un nouveau cadre pour le statut de l' élu apparaît donc indispensable, pour permettre aux élus d'exercer dans les meilleures conditions leurs mandats locaux, mais aussi pour rendre l'exercice du mandat plus attractif, et notamment à destination d'un public plus diversifié. Des obstacles existent, certes, et notamment la crainte d'une réaction négative de l'opinion publique. La difficulté tient en effet à cette double question : celle du coût et celle du financeur.

Il s'agit aujourd'hui de mettre en place un statut de l' élu protecteur, susceptible de répondre d'une part aux attentes des élus locaux en matière de droits d'absence, de protection sociale et d'indemnités, et d'autre part aux défis qu'ils relèvent quotidiennement.

La réglementation actuelle ne prévoit pas de crédits d'heures pour les élus des communes de moins de 3 500 habitants. Or, les conseillers municipaux des communes rurales rencontrent des difficultés pour

concilier une activité professionnelle et un mandat électif d'autant que les autorisations d'absence délivrées par l'employeur ne sont pas payées. Ainsi, **l'article 1^{er} de cette proposition de loi**, en étendant le bénéfice du crédit d'heures institué par la loi du 3 février 1992 aux conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, leur attribue un crédit d'heures forfaitaire et trimestriel de 20 % de la durée légale du temps du travail.

La loi du 3 février 1992 a été à l'origine d'une innovation importante pour les élus, en leur reconnaissant le droit de devenir des élus à temps plein. Cette « consécration » a été rendue possible par l'adoption de plusieurs dispositions législatives permettant aux élus d'interrompre leur activité professionnelle pour se consacrer pleinement et exclusivement à l'exercice de leur mandat, puis à bénéficier de garanties sur leur réinsertion professionnelle à l'issue de leur mandat. Un mécanisme de suspension du contrat de travail ou d'interruption de l'activité professionnelle a ainsi été instauré. Ce mécanisme ne profite toutefois pas à l'ensemble des élus locaux. Le droit à cessation de l'activité professionnelle pour l'exercice du mandat n'est en effet actuellement reconnu qu'aux maires et adjoints au maire des communes de plus de 20 000 habitants, aux présidents de communautés et de « syndicats mixtes ouverts » associant exclusivement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités, aux vice-présidents des communautés de plus de 20 000 habitants et de « syndicats mixtes ouverts » associant exclusivement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités de plus de 20 000 habitants, aux présidents et vice-présidents des conseils généraux et régionaux ayant délégation de l'exécutif.

Or, au regard de la complexité sans cesse accrue des textes, l'exercice d'une délégation nécessite une certaine disponibilité et ce aussi dans des villes de moins de 20 000 habitants. Compte tenu de la charge croissante pesant sur les adjoints au maire et sur les vice-présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants, **l'article 2** de cette proposition de loi abaisse par conséquent le seuil ouvrant droit à la suspension du contrat de travail. Cet abaissement est d'autant plus nécessaire que le législateur vient d'élaborer les modalités d'élaboration d'achèvement de la carte intercommunale dont la mise en œuvre va se traduire par un surcroît d'activité pour les élus concernés.

Actuellement, les élus qui poursuivent leur activité professionnelle cotisent obligatoirement à l'IRCANTEC, et éventuellement à un régime de rente facultatif (Fonpel ou Carel). Les élus qui ont cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat cotisent à l'IRCANTEC et à la

Sécurité sociale en complément s'ils ne sont affiliés à aucun autre régime. Il est de notoriété publique que les retraites touchées par les élus sont extrêmement basses. Cela provient essentiellement de la durée d'exercice du mandat, et donc de la courte durée de cotisation, mais aussi de la cotisation à plusieurs régimes. Pour éviter que les élus des petites communes ne renoncent à leurs droits, **l'article 3** rend obligatoire l'adhésion au régime de retraite par rente pour ceux qui poursuivent leur activité professionnelle.

L'article 4 permet aux élus qui cessent leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat d'adhérer au régime de retraite par rente, en sus de leur adhésion au régime général et à l'IRCANTEC. Cette catégorie d'élus pourra ainsi se constituer des droits à la retraite « décents », en compensant la perte induite par l'interruption de leur carrière professionnelle.

Le conseil municipal délibère au début de la mandature sur les indemnités de fonction de ses membres et particulièrement du maire. Ces débats donnent souvent lieu à de vifs échanges entre les élus et les décisions des conseils municipaux sont hétérogènes conduisant ainsi à des inégalités extrêmes entre des maires qui, pourtant, ont des fonctions identiques. **L'article 5** rend obligatoire l'inscription au budget communal des indemnités des maires des petites communes. Pour ce faire, il relève automatiquement le seuil démographique à partir duquel un maire bénéficie de l'indemnité de fonction de 1 000 habitants à 3 500 habitants, et supprime la mention « sauf opposition (ou avis contraire) du conseil municipal ».

Si un maire ne veut vraiment pas toucher son indemnité, il pourra tout simplement la reverser au budget municipal.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après le 4^o du II de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un 5^o ainsi rédigé :
- ② « 5^o À l'équivalent de 20 % de la durée légale du temps du travail pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants. »

Article 2

- ① I. – À l'article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales, le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre : « 10 000 ».
- ② II. – L'article L. 5211-14 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants et mentionnés aux articles L. 5211-12 et L. 5215-1 qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 3142-60 à L. 3142-64 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale. »

Article 3

- ① Le premier alinéa de l'article L. 2123-27 du code général des collectivités locales est ainsi rédigé :
- ② « Les élus qui perçoivent une indemnité de fonction en application des dispositions du présent code ou de toute autre disposition régissant l'indemnisation de leurs fonctions, autres que ceux qui, en application des dispositions de l'article L. 2123-25-2 ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, constituent une retraite par rente à la gestion de laquelle participent les élus affiliés. »

Article 4

- ① L'article L. 2123-26 du même code est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2123-26.* – Les élus mentionnés à l'article L. 2123-25-2 qui, pour la durée de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité

professionnelle et n'acquièrent aucun droit à pension au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse peuvent soit être affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale, soit constituer une retraite par rente telle que prévue par l'article L. 2123-27. »

Article 5

- ① Le second alinéa du I de l'article L. 2123-20-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le nombre : « 1 000 » est remplacé par le nombre : « 3 500 » ;
- ③ 2° Les mots : « , sauf si le conseil municipal en décide autrement » sont supprimés.

Article 6

- ① Les conséquences financières pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② Les conséquences financières pour l'État de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.