

N° 114

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1977

PROPOSITION DE LOI

tendant à améliorer le statut de l'élu local

Présentée

Par MM. Michel GIRAUD, Charles PASQUA

et les membres du groupe

du rassemblement pour la République (1) et apparentés (2)

Sénateurs

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles de Législation du Suffrage universel du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) Ce groupe est composé de : MM. Jean Amelin, Hubert d'Andigné, Hamadou Barkat Gourat, Amédée Bouqueref, Jacques Braconnier, Michel Caldaguès, Pierre Carous, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Jean Chérioux, Yves Estève, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Michel Giraud, Marc Jacquet, Paul Klaus, Christian de La Malène, Michel Maurice-Bokanowski, Geoffroy de Montalembert, Roger Moreau, Jean Natali, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Christian Poncelet, Georges Repiquet, Roger Romani, Maurice Schumann, Bernard Talon, Edmond Valcin, Jean-Louis Vigier.

(2) Apparentés : MM. Jacques Coudert, Paul Malassagne.

Mandats : Maires - Conseillers municipaux - Indemnité de fonction - Code des Communes - Code de la Sécurité sociale - Travail (horaires du).

EXPOSÉ DES MOTIFS

Tout citoyen et toute citoyenne doit pouvoir exercer un mandat électif local : l'application de ce principe requiert un certain nombre de conditions.

L'élu local doit disposer du temps nécessaire à l'accomplissement de sa mission ; celle-ci est en effet, de plus en plus complexe et absorbante, et s'avère même parfois incompatible avec l'exercice d'une profession.

Actuellement, les difficultés pratiques qui sont rencontrées dans le cadre de la gestion municipale découragent souvent des catégories entières de Français de briguer ou de poursuivre l'exercice d'un mandat local. Ceux qui ont accédé à des responsabilités locales se trouvent souvent dans l'obligation de sacrifier leurs ambitions professionnelles. De ce fait, les salariés du secteur privé, qui représentaient, d'après le recensement de 1975, 61,80 % de la population active, ne constituaient, avant les dernières élections municipales, que 7,34 % des maires. Cette sous-représentation de la catégorie la plus nombreuse de la population active, ainsi que les conditions difficiles d'exercice d'un mandat électif pour un salarié sont à déplorer.

Le statut actuel de l'élu local est, pour une part, responsable de cette situation dans la mesure où il n'accorde pas le temps nécessaire à l'exercice des responsabilités municipales. Par ailleurs, il n'assure pas aux maires et aux adjoints une indemnité suffisante pour compenser les charges inhérentes à leurs fonctions.

Pour remédier à cette situation, une loi cadre serait nécessaire, qui prendrait en compte tous les aspects du problème, et notamment, la protection juridique de l'élu et sa formation. Cependant, sans attendre, il est essentiel de répondre aux préoccupations des élus locaux, concernant la faculté de disposer du temps nécessaire et des indemnités adaptées à l'exercice de leurs responsabilités. Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

En matière de temps disponible, il n'apparaît pas souhaitable de généraliser l'exercice à plein temps des fonctions de maire, d'adjoint, de président de syndicat de communes ou de président de district. Il semble, en effet, préférable de laisser le choix de cette formule à l'élu, sans l'imposer, afin d'éviter toute fonctionnarisation du mandat local.

Notre souci est de faire bénéficier tous les salariés du secteur privé, exerçant un mandat électif local, d'un crédit d'heures leur permettant de participer non seulement aux séances plénières du conseil municipal et aux séances des commissions — comme le prévoit déjà l'article L. 121-24 du code des communes — mais également à toutes les réunions des organismes publics municipaux où ils sont délégués.

Ce crédit d'heures serait un droit pour le salarié, limité, cependant, à quinze heures par mois. Dans notre esprit, ce maximum de quinze heures pourrait être réservé aux élus ayant en charge les responsabilités les plus lourdes. Aussi est-il proposé qu'un décret en Conseil d'Etat précise, dans cette limite, la durée réelle des autorisations d'absence accordées aux titulaires des autres mandats, en fonction, notamment, de la population administrée.

Ce crédit d'heures serait considéré à tous égards comme un temps de travail et, en particulier, rémunéré comme tel, sans avoir à être remplacé par une durée de travail équivalente. Cependant, il convient de ne pas faire supporter aux entreprises, tout au moins sur le plan financier, une charge qui relève de l'exercice d'un mandat public. C'est pourquoi la présente proposition de loi prévoit la création d'une caisse nationale de compensation gérée paritairement par les représentants des communes et de l'Etat et dont les ressources seraient constituées par des cotisations obligatoires des collectivités locales, au prorata de leur population et de leur capacité financière. Cette caisse serait chargée de rembourser aux entreprises la charge financière correspondant au temps dont auraient disposé leurs salariés. A l'expérience, cette caisse pourrait, en outre, être chargée d'organiser et de financer la formation des élus locaux grâce aux fonds qu'elle collecterait.

Au-delà de ce crédit d'heures, certains élus locaux peuvent souhaiter se consacrer à plein temps à leur mandat et être

conduits à démissionner de leur entreprise. Dans ce cas, une priorité de réengagement dans celle-ci est prévue pour les salariés du secteur privé dont le mandat, venu à expiration, n'aura pas été renouvelé. De surcroît, pour faciliter leur retour à la vie professionnelle, le texte prévoit que l'indemnité de fonction de maire ou d'adjoint continuera d'être perçue à 90 %, au maximum pendant les six mois qui suivent la cessation du mandat. En cas de démission volontaire en cours de mandat, cette disposition s'appliquerait, la proportion de l'indemnité allouée étant toutefois réduite au prorata du temps de mandat effectué.

En matière d'indemnités, le principe doit être de donner à tous les responsables locaux des droits plus importants que ne le prévoient les dispositions actuelles, à la fois pour compenser les obligations de la fonction et, autant que faire se peut, pour pallier l'insuffisance de ressources personnelles, tout en conservant au mandat électif, en raison des choix et des risques qu'il comporte, son caractère de fonction précaire au service de la collectivité.

Le texte propose, en conséquence, la revalorisation des indemnités — en particulier en faveur des maires et des adjoints, réglementaires et supplémentaires, des petites communes —, ainsi que l'octroi d'un régime d'indemnités aux présidents de syndicats de communes et de districts. Ces indemnités seraient versées aux intéressés par l'intermédiaire de la caisse nationale de compensation.

Enfin, des dispositions sont proposées pour accorder aux anciens maires et adjoints le bénéfice du régime de retraite institué en faveur de ceux qui étaient en fonction au 1^{er} janvier 1973.

Toutes ces dispositions devraient permettre d'améliorer de façon sensible le statut des élus locaux et de leur donner de meilleures conditions de travail.

A cette fin, nous vous demandons, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir approuver cette proposition dans la rédaction suivante.

PROPOSITION DE LOI

Article premier

L'article 121-24 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

Art. L. 121-24. — Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise, membres d'un conseil municipal, d'un comité de syndicat de communes ou d'un conseil de district, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ces assemblées ou des commissions qui en dépendent.

A cette fin, une autorisation spéciale d'absence, d'une durée maximale de quinze heures par mois, est instituée au profit des salariés visés à l'article précédent.

Le temps correspondant aux autorisations légales d'absence est considéré, pour l'application des dispositions législatives, réglementaires et contractuelles dont le salarié peut se prévaloir au titre de son activité professionnelle, comme temps de travail, et rémunéré en tant que tel.

Dans le cas où le salarié élu local souhaite disposer de plus de quinze heures d'absence par mois, il est, sur sa demande, soit mis en position de détachement s'il appartient à la fonction publique, soit déclaré démissionnaire de son entreprise avec une priorité de réengagement dans celle-ci, s'il appartient au secteur privé.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application du présent article, notamment, dans la limite prévue au deuxième alinéa, la durée mensuelle effective des autorisations spéciales d'absence accordées aux différentes catégories de bénéficiaires, en fonction du nombre d'habitants de la commune ou du groupement considéré, du ou des mandats détenus par les intéressés, ainsi que des obligations découlant de ces mandats.

Art. 2

Il est inséré, dans le code des communes, après l'article L. 121-24, un article L. 121-24 bis ainsi rédigé :

Une caisse nationale de compensation pour l'exercice des mandats locaux est chargée :

— de rembourser aux entreprises les salaires correspondant aux autorisations d'absence prévues à l'article L. 121-24, ainsi que les charges sociales afférentes à ces salaires et résultant de l'application des dispositions législatives, réglementaires et contractuelles ;

— et d'assurer le service des indemnités prévues à l'article L. 123-4 et L. 123-4 bis.

Les ressources de la caisse sont constituées par :

— les cotisations obligatoires des collectivités intéressées, calculées, dans des conditions déterminées par décret, au prorata de leur population et de leur capacité financière ;

— les subventions de l'Etat.

La caisse est administrée par un conseil d'administration composé de :

— 2 représentants des communes de moins de 2.500 habitants,

— 2 représentants des communes ayant une population comprise entre 2.501 et 10.000 habitants,

— 2 représentants des communes de plus de 10.000 habitants,

— 4 représentants de l'Etat,

— 2 personnalités choisies en fonction de leur expérience en matière d'administration locale.

Les représentants des communes sont élus dans des conditions déterminées par décret.

Art. 3

Il est inséré dans le code de la Sécurité sociale, après l'article L. 132, un article L. 132 bis ainsi rédigé :

Art. L. 132 bis. — Aucune cotisation n'est due au titre des rémunérations versées en application de l'article L. 121-24 du code des communes.

Art. 4

L'article L. 123-4 du code des communes est remplacé par l'article suivant : L'article L. 123-4. — Les indemnités pour l'exercice effectif des fonctions de maire, d'adjoint — réglementaire et supplémentaire — de président ou de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint, de membre de

certaines conseils municipaux, ainsi que de président de syndicat de communes ou de président de district, sont fixées, par référence aux indices des traitements de la fonction publique, conformément au tableau ci-après :

Indices de référence applicables
(indices nouveaux majorés du 1^{er} juillet 1976)

POPULATION de la commune	MAIRES, PRESIDENTS de syndicats de communes, présidents de districts	ADJOINTS
de 0 à 1.000	145	40 % de l'indice 145
de 1.001 à 3.000	186	40 % de l'indice 186
de 3.001 à 9.000	270	40 % de l'indice 270
de 9.001 à 30.000	345	40 % de l'indice 345
de 30.001 à 80.000	432	40 % de l'indice 432
de 80.001 à 150.000	526	40 % de l'indice 526
au-delà de 150.000	596	40 % de l'indice 596
Lyon, Marseille	629	40 % de l'indice 629
Paris	798	40 % de l'indice 798

Les indemnités des présidents de syndicats de communes et des présidents de districts sont déterminées par référence aux catégories du tableau ci-dessus, la population du groupement considérée prise en compte étant égale à la population totale du groupement divisée par le nombre de communes.

En cas de cumul des fonctions ouvrant droit à indemnités, nul ne peut percevoir plus de deux des indemnités prévues au présent article.

Art. 5

Il est inséré dans le code des communes, après l'article 123-4, un article 123-4 bis ainsi rédigé :

Art. 123-4. — Les salariés ayant été déclarés démissionnaires de leur entreprise dans les conditions de l'article L. 121-24, quatrième alinéa, perçoivent, à l'expiration de leur mandat de maire, d'adjoint, de président de syndicat de communes ou de président de district, en cas de non-renouvellement de celui-ci, jusqu'à ce qu'ils aient retrouvé une activité salariée et pendant six mois au maximum, 90 % de l'indemnité prévue à l'article L. 123-4. Cette indemnité, cumulable avec toute autre prestation à laquelle ils pourraient avoir droit, leur est versée par l'intermédiaire de la caisse nationale de compensation pour l'exercice des mandats locaux.

Les mêmes dispositions sont applicables en cas de démission volontaire de ces fonctions, le montant de l'indemnité étant toutefois réduit au prorata du temps de mandat effectué.

Art. 6

L'article L. 123-9 est modifié comme suit :

Art. L. 123-9. — Les indemnités de maire, d'adjoint, de président de syndicat de communes ou de président de district ne sont perçues qu'à concurrence de la moitié lorsque les titulaires des fonctions énumérées ci-dessus sont membres de l'Assemblée Nationale ou du Sénat ; l'autre moitié peut être déléguée par les intéressés à celui ou à ceux qui les suppléent dans leurs fonctions.

Art. 7

Le début de l'article L. 123-10 du code des communes est modifié comme suit :

Art. L. 123-10. — Les maires, adjoints, présidents de syndicats de communes, présidents de districts, qui reçoivent une indemnité de fonction... (le reste de l'article sans changement).

Art. 8

L'article L. 123-13 est modifié comme suit :

Art. 123-13. — Un décret fixe les conditions dans lesquelles sont pris en compte les services rendus par les maires, adjoints, présidents de syndicats de communes, et présidents de districts.

Art. 9

I. — Les anciens maires et adjoints — réglementaires et supplémentaires — ayant cessé leurs fonctions avant le 1^{er} janvier 1973, ainsi que leurs ayants droit, bénéficient, sur leur demande, du régime de retraite prévu aux articles L. 123-10 et suivants du code des communes, après paiement, par eux-mêmes et par la commune, des cotisations afférentes aux mandats qu'ils ont détenus.

II. — Les maires et adjoints visés en I, ainsi que ceux qui sont affiliés au régime de retraite institué par l'article L. 123-10 du code des communes, peuvent, lorsqu'ils ont renoncé à leur indemnité pendant tout ou partie de la durée de leur fonction, faire valider, sur leur demande, ces services pour la détermination de leurs droits à pension, après paiement, par eux-mêmes et par la commune, des cotisations correspondantes.