

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juin 1978.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1)

Par M. Roger BOILEAU,

Sénateur,

sur :

- 1° *la proposition de loi* de MM. Jacques Carat, Marcel Champeix et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés administrativement, *relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux* ;
- 2° *la proposition de loi* de MM. Jacques Carat, Marcel Champeix, Félix Ciccolini, Jean Geoffroy, Léopold Heder, Jean Nayrou, Maurice Pic, Edgar Tailhades, René Chazelle et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés administrativement,

...

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président* ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, *secrétaires* ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marchacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Séant : 105, 391 (1974-1975), 109 rectifié, 114, 154, 247, 266, 328 (1977-1978).

Conseillers municipaux.

...

relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une Caisse nationale de retraite des élus locaux ;

- 3° *la proposition de loi de MM. Bernard Legrand, Jean Béranger et Pierre Schiélé, tendant à favoriser l'exercice des mandats des membres des conseils municipaux, des conseils généraux et des établissements publics régionaux ;*
 - 4° *la proposition de loi de MM. Michel Giraud, Charles Pasqua et les membres du groupe du Rassemblement pour la République et apparentés, tendant à améliorer le statut de l'élu local ;*
 - 5° *la proposition de loi de MM. Marcel Rosette, Charles Lederman, Jean Ooghe et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat ;*
 - 6° *la proposition de loi de MM. Marcel Rosette, Camille Vallin, Jean Ooghe, Paul Jargot et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à permettre aux communes de voter des indemnités de fonction aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints ;*
 - 7° *la proposition de loi de Mme Brigitte Gros, tendant à accorder aux salariés membres d'un conseil municipal le temps nécessaire à l'exercice de leur mandat ;*
 - 8° *la proposition de loi de MM. Paul Séramy, Jean-Marie Bouloux, Jean Cauchon, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Cluzel, François Dubanchet, Henri Goetschy, René Jager, Bernard Lemarié, Louis Le Montagner, Kléber Malecot, André Rabineau, Guy Robert, Pierre Salvi, Pierre Schiélé, Georges Treille et Pierre Vallon, relative à l'ouverture des droits à la retraite pour les maires ayant cessé leurs fonctions avant le 1^{er} janvier 1973.*
-

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
A. — <i>Un faisceau de demandes concordantes</i>	4
B. — <i>Les travaux de la commission des Lois</i>	6
1. Les travaux antérieurs	6
2. Le groupe de travail sur le statut de l'élu local	9
I. — <i>Les choix proposés par les auteurs des propositions</i>	11
A. — <i>Les critiques apportées au système actuel</i>	11
B. — <i>Les solutions proposées</i>	12
1. Le temps	12
2. L'argent	14
3. La sécurité	15
4. Les autres préoccupations	17
II. — <i>Les propositions du groupe de travail et de la Commission</i>	19
A. — <i>Le cadre choisi</i>	19
1. Les élus concernés	19
2. Les domaines abordés	20
B. — <i>Les principes qui ont présidé à la rédaction du texte proposé</i>	21
1. Le principe de la gratuité des fonctions électives	22
a) Tout ce qui risquerait d'assimiler la fonction élective au salariat est écarté	22
b) La Commission a procédé avec réalisme	22
2. Le principe de l'égalité d'accès	23
a) L'institution d'autorisations d'absence applicables de plein droit ..	24
b) Le principe de la compensation	25
c) La possibilité d'exercer à plein temps les fonctions municipales ..	25
d) La garantie d'une retraite convenable	26
3. Le principe d'autonomie des collectivités locales	26
a) en droit	26
b) en fait	26
4. Un effort de simplicité	27
EXAMEN DES ARTICLES	29
I. — <i>Question préliminaire : nombre et statut des adjoints</i>	31
<i>Tableau comparatif</i>	33
II. — <i>Disposition générale</i>	35

	Pages
III. — Le temps	37
A. — La situation actuelle	37
B. — Les aménagements proposés par la Commission	39
<i>Tableau comparatif</i>	46
IV. — Les compensations pécuniaires	56
A. — Historique	56
B. — La situation actuelle	58
1) Indemnités	58
2) Frais de mission et de représentation	60
C. — Les propositions de la Commission	61
<i>Tableau comparatif</i>	72
V. — La sécurité	94
A. — Historique de la retraite des maires et adjoints	94
B. — Situation actuelle	96
C. — Propositions de la Commission	98
<i>Tableau comparatif</i>	102
VI. — Dispositions complémentaires	120
— La formation	120
— La campagne électorale	121
<i>Tableau comparatif</i>	124
VII. — Intitulé	126
Texte de la proposition de loi adoptée par la Commission	128
ANNEXES AU RAPPORT	139
I. — Répartition des maires par catégorie socio-professionnelle	139
II. — Montant des indemnités des maires	141
III. — Barème des retraites selon l'I.R.C.A.N.T.E.C.	142
IV. — Note relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux	143

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

« La charge de maire semble d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer ni gain autre que l'honneur de son exécution. » A cette déclaration bien connue de Montaigne, éphémère maire de Bordeaux, répondent comme un écho les paroles De Marcère, rapporteur de la grande loi de 1884 :

« Ce serait défigurer la commune et dénaturer le caractère des fonctions municipales que de rétribuer par un traitement les services désintéressés des notables qui sollicitent et qui reçoivent l'honneur de donner une part de leur temps et de leur activité à la Cité. Ce serait encourager sans profit pour les intérêts dont il s'agit des compétitions qui ne doivent être suscitées que par des motifs plus nobles. 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. »

Si l'exigence morale que ces citations traduisent n'a pas disparu, leur rapprochement donne à penser que la tâche des élus municipaux a beaucoup moins évolué pendant les trois siècles qui séparent Montaigne des débuts de la III^e République qu'entre la « République des notables » et 1978. En fait, nous savons bien que « le grand tournant des communes de France » ne s'est vraiment amorcé que depuis une vingtaine d'années.

Parallèlement, la situation des élus eux-mêmes, leur style surtout, a changé. Naguère confinés à des tâches de représentation, les maires sont aujourd'hui des gestionnaires. Si l'on considérait seulement les maires des grandes villes, on pourrait être tenté de dire qu'à « l'ère des notables » a succédé « l'ère des managers ». 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. Emanation de la société dans laquelle ils vivent, représentants dévoués des populations, les élus locaux ont aussi, et fort heureusement, changé dans leur origine à leur oisiveté, mais bien l'expression d'une vocation qui rend souvent difficile la vie professionnelle et la vie familiale.

L'ensemble de ces phénomènes a conduit les associations d'élus et beaucoup de parlementaires à se préoccuper de ce que l'on appelle aujourd'hui « le statut de l' élu local ».

A. — UN FAISCEAU DE DEMANDES CONCORDANTES

C'est à l'Association des maires de France qu'en est revenue, une fois de plus, l'initiative. Depuis de nombreuses années, en effet, à chacun de ses congrès, elle a défendu l'idée d'une revalorisation des indemnités des élus. C'est grâce à elle aussi que ceux-ci ont été dotés d'une retraite, même modeste, en décembre 1972.

Son dernier congrès a été marqué par un rapport important de notre collègue M. Pierre Schiélé qui, pour la première fois, en s'inspirant de travaux antérieurs effectués sous l'impulsion du Président Poher et de notre collègue M. Carat, a présenté une approche globale du problème.

Sur le plan parlementaire, il importe de souligner l'importance de la proposition de loi de M. Jacques Carat et les membres du groupe socialiste déposée dès le 5 octobre 1972 et qui a été soumise par deux fois à l'examen de votre commission des Lois. Depuis, sept autres propositions émanant de tous les horizons politiques de cette assemblée sont venues se joindre à elle. Toutes ont pour but de donner aux élus locaux les droits et les moyens d'exercer leur mandat.

Au niveau des élus eux-mêmes, malgré une réserve qui leur fait honneur, l'idée d'une amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux a fait peu à peu son chemin. Votre Rapporteur observe à cet égard un assez large consensus parmi les diverses associations d'élus qui, toutes, placent cette question immédiatement après le problème des finances.

Votre Commission a également porté une attention toute particulière aux réponses que les maires eux-mêmes ont apportées au questionnaire adressé par le Gouvernement. Elles lui ont paru d'autant plus mériter attention qu'aucune des questions posées n'abordait directement le problème du statut des élus locaux.

La commission Aubert, qui était chargée de présenter une synthèse de l'enquête, reconnaît elle-même que les maires « se sont plus étendus sur ce point que le questionnaire ne les y invitait ». « Beaucoup, écrit M. Aubert, désirent obtenir des facilités et des garanties dans l'exercice de leur mandat. Ils souhaitent notamment bénéficier d'un crédit d'heures dans leur emploi et être mieux informés par l'administration, en début de mandat, de leur responsabilité, mais ils rejettent toute fonctionnarisation. »

Plus précisément, en réponse à la question préliminaire qui demandait aux maires de dire quelles étaient les difficultés qu'ils rencontreraient dans leur gestion communale en plus des quatre difficultés

principales soulignées par le questionnaire (la tutelle, le partage des compétences, les finances, la coopération), plus d'un quart d'entre eux ont signalé les questions tenant au statut et à la formation des élus locaux. Le pourcentage dépasse le tiers de l'ensemble des maires urbains et il atteint près de 23 % des maires ruraux.

On sait enfin qu'au niveau de l'exécutif, cela est suffisamment rare pour être souligné, le Président de la République lui-même s'est montré soucieux, il y a déjà plus de deux ans et demi, des effets qu'exerçait sur la vie locale « la transformation profonde que connaît la société française depuis la Libération ».

Dans une lettre adressée à M. Guichard, par laquelle il le nommait président de la Commission du développement des responsabilités locales, il écrivait en effet le 26 novembre 1975 :

« Nos institutions locales, conçues pour l'essentiel au siècle dernier, ne répondent qu'imparfaitement aux besoins (des citoyens). J'ai acquis la conviction que l'amélioration de la vie quotidienne des Français et la satisfaction de leurs aspirations passent par l'accroissement des responsabilités des autorités locales, appuyé sur des citoyens mieux associés aux décisions, des services mieux outillés et des finances plus solides.

« Il s'agit, dans le prolongement des grandes lois libérales de 1871 et 1884, qui ont consacré l'organisation démocratique des départements et des communes, de donner à ces collectivités — et à travers elles aux citoyens — la possibilité effective d'apporter des solutions efficaces aux problèmes nouveaux auxquels elles sont confrontées.

« Le moment nous paraît venu d'entreprendre, à la suite des améliorations déjà apportées au régime des collectivités locales, une réflexion d'ensemble sur les conditions actuelles de l'exercice de l'autonomie des collectivités locales, en vue de les rendre capables de mieux affronter la fin du *xx*^e siècle. »

Le rapport remis par M. Olivier Guichard avait cependant été quelque peu décevant en ce qui concerne le statut des élus. Tout en se montrant convaincu dès la lettre d'introduction à son rapport que le développement des responsabilités locales est intimement lié à la valeur personnelle des élus et à la conception qu'ils se font de leur rôle, M. Guichard ne consacre à la question des hommes en général et à celle des élus en particulier qu'une faible place : 2 pages seulement sur les 432 que compte son rapport.

Quelque temps après, en revanche, dans son programme dit de Blois, M. Raymond Barre, Premier ministre, prévoyait explicitement « un statut du maire » parmi « les modifications nécessaires aux conditions d'exercice des responsabilités locales ».

Plus récemment, lors de sa déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale, M. Barre réaffirmait la volonté du Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi-cadre « dont l'objet sera d'accroître l'autonomie de l'institution communale au sein de la République, d'améliorer les conditions d'exercice du mandat municipal et la promotion de la fonction publique communale. En même temps, le régime fiscal et financier des communes sera modernisé ».

Tout récemment, au Sénat, M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur, confirmait qu'un tel projet de loi serait déposé à l'automne (1).

En présence de ce faisceau de demandes concordantes, et avant même que le projet de loi annoncé par le Président de la République lui-même le 22 mars 1978 ne soit déposé, il appartenait au Sénat, grand Conseil des communes de France, et à sa commission des Lois en particulier, de se saisir du problème et d'établir une proposition de loi traitant de l'ensemble des questions soulevées par la définition d'un statut de l' élu local.

B. — LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DES LOIS

1. Les travaux antérieurs.

Votre Commission avait été saisie, une première fois, de la question du statut des élus, à la suite du dépôt par M. Jacques Carat d'une proposition de loi n° 9 (1972-1973) *relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une Caisse nationale de retraite des élus locaux.*

Le 22 novembre 1972, elle avait entendu, la commission des Finances étant saisie au fond, un rapport pour avis de M. Marcel Champeix.

Votre Rapporteur ne pourrait mieux faire que de citer la description faite par notre collègue des inconvénients du système actuel :

« L'urbanisation de la France, l'élargissement constant du champ d'intervention des collectivités locales, l'extension des tâches que leur délègue l'Etat excluent maintenant, dans les villes, la possibilité d'une magistrature municipale exercée « en marge » ou aux heures de loisirs.

« La population, d'ailleurs, ne l'admettrait plus. Les parlementaires qui, en grand nombre, sont maires eux-mêmes, ou qui voient vivre les maires de leur département, savent à quel point la fonction est contraignante, même dans les villages. Pour un très grand nombre de citoyens, le maire est le premier, parfois le seul recours ; et, à l'heure où l'on se propose d'instituer un « médiateur » au niveau national entre le citoyen et l'administration, il est bon de se rappeler que quelque trente-huit mille élus locaux consacrent une large partie de leur temps à jouer ce rôle dans leur cité.

« Ce n'est pourtant qu'un des aspects de leur mission, qui, lorsque le premier magistrat municipal doit parallèlement à son mandat exercer une activité professionnelle, l'engage dans une lutte perpétuelle et épuisante contre le temps. A plusieurs reprises, la grande presse a décrit une journée de maire, à la fois chef d'entreprise, animateur de sa commune, responsable de sa gestion, de ses équipements, de son développement économique, étudiant les dossiers, les discutant avec les techniciens, les présentant à ses collègues, les défendant à la préfecture ou dans les ministères, suivant leur aboutissement sur les chantiers ; représentant la cité qu'il administre dans de multiples organismes intercommunaux, départementaux, régionaux, nationaux ; assistant à bon nombre de cérémonies, de manifestations où son absence, même justifiée, serait considérée comme un manque d'intérêt pour les administrés et pour les associations locales ; obligé de se

(1) J.O. Débats Sénat, p. 1038.

tenir au courant des changements perpétuels d'une législation et d'une réglementation complexe et touffue — et l'on a vu qu'il peut être personnellement et immédiatement mis en cause, si les textes lui imposent des responsabilités qu'il n'a pas toujours les moyens d'assumer; astreint à des recyclages pour suivre l'évolution des techniques (par exemple, l'introduction de l'informatique dans la gestion municipale), etc... Comment des tâches aussi lourdes et aussi multiples seraient-elles encore compatibles avec le strict bénévolat de la fonction ?

« La première grave conséquence de ce système archaïque, c'est d'imposer un sérieux barrage au choix démocratique des élus. L'échantillonnage socio-professionnel des maires urbains est, à cet égard, révélateur. Une étude de Mme Jeannine Verdès-Leroux, publiée en octobre 1970 dans la *Revue française des sciences politiques*, montre que 28 % d'entre eux se recrutent parmi les médecins, chirurgiens et les membres des professions libérales qui, ensemble, ne représentent pourtant que 0,7 % de la population active. Ces deux catégories sont suivies par celle des industriels (9,6 % des maires) qui représentent 0,4 % de la population. En revanche, les ouvriers ou les employés, qui constituent 50,3 % de la population, ne fournissent que 10,5 % des maires urbains.

« Il faudrait compléter ce tableau en recensant, parmi les maires de ville, la proportion de parlementaires et de retraités; elle est grande et, par conséquent, anormale. Les observateurs de notre société s'étonnent parfois de l'apparent manque d'intérêt des couches nouvelles pour la fonction municipale; il n'y a pas d'autre raison profonde que l'impossibilité matérielle, pour un salarié, cadre, ouvrier ou employé, d'exercer à la fois son mandat et son métier, et l'impossibilité morale pour lui de se contenter, avec sa seule indemnité d'élu local, sans Sécurité sociale et sans retraite, de faire vivre son foyer. Les mêmes difficultés existent en milieu rural pour l'artisan, l'ouvrier ou l'exploitant agricole. Le métier de maire est en effet un sacerdoce, mais c'est un sacerdoce sans célibat.

« Le second vice grave du système actuel, c'est de soumettre les maires qui acceptent, malgré tout, de mener de front leurs activités professionnelles et leurs activités publiques, à un rythme de travail inhumain, qui ne permet ni la réflexion sereine, ni le bon exercice des responsabilités que la loi leur attribue.

« Il peut paraître étrange, alors qu'on ne discute plus la nécessité d'assurer par une juste indemnité l'indépendance matérielle des parlementaires, qu'on se soit si peu préoccupé d'assurer pareillement celle des maires, en indemnisant équitablement le temps qu'ils consacrent au service de leur collectivité et de l'Etat. Sans doute leur discrétion, qui est à leur honneur et témoigne de la haute idée qu'ils ont de leur mission, en est-elle en partie la cause.

« Cependant, dès avant la guerre, le problème était déjà posé; des assouplissements étaient apportés ici et là à la rigidité des textes malgré les remarques de la Cour des comptes; et, à partir de 1944, une série de mesures — nous serions tentés de dire : de demi-mesures — allaient progressivement battre en brèche la règle de la gratuité absolue des fonctions municipales. »

Devant la Commission, M. Champeix avait essentiellement souligné l'irréalisme du principe de la gratuité des fonctions de maire ou d'adjoint au regard de l'évolution des responsabilités afférentes à ces fonctions. Au cours de la discussion générale qui avait suivi la présentation du rapport, une majorité de commissaires avait cependant marqué sa préférence pour le maintien du principe de la gratuité. En définitive, l'examen de la proposition de loi avait été renvoyé jusqu'à ce qu'elle ait fait l'objet d'un examen par la commission des Finances saisie au fond. Cet examen n'a jamais eu lieu.

Le 8 juin de l'année dernière, votre Rapporteur avait soumis, à son tour, un premier rapport à votre Commission sur une nouvelle proposition de loi de MM. Carat, Champeix, Ciccolini, Geoffroy, Heder, Nayrou, Pic, Tailhades, Chazelle et les membres du groupe socialiste, apparenté, et rattachés administrativement déposée le 16 juin 1975.

Votre Rapporteur s'était efforcé à l'époque d'examiner de façon très détaillée les différentes solutions susceptibles d'être apportées au problème des indemnités et de la retraite des maires et adjoints.

La discussion en Commission avait fait apparaître à nouveau la crainte d'une fonctionnarisation des élus, mais révélé des soucis nouveaux, tels que celui de la disponibilité des salariés. Tous les commissaires avaient tenu cependant à montrer leur profond intérêt pour les suggestions de M. Carat et, sur la proposition de M. Tailhades, avaient décidé de constituer un groupe de travail constitué alors de MM. Bac, de Bourgoing, Brosseau, Mignot, Schiélé et Tailhades.

Avant la fin de la session, ce groupe avait entendu l'auteur de la proposition de loi. Très vite malheureusement ses travaux se trouvèrent perturbés par la non-réélection de deux de ses membres, puis le décès de notre regretté collègue André Mignot.

Depuis l'année dernière, et tout particulièrement depuis le dernier congrès de l'Association des maires, six autres propositions de loi ont été déposées qui, toutes, traitent d'un aspect du statut de l'élu local. Ce sont les propositions suivantes :

- 1° *la proposition de loi (n° 109 rectifié) de MM. Bernard Legrand, Jean Béranger et Pierre Schiélé, tendant à favoriser l'exercice des mandats des membres des conseils municipaux, des conseils généraux et des établissements publics régionaux ;*
- 2° *la proposition de loi (n° 114) de MM. Michel Giraud, Charles Pasqua et les membres du groupe du Rassemblement pour la République et apparentés, tendant à améliorer le statut de l'élu local ;*
- 3° *la proposition de loi (n° 154) de MM. Marcel Rosette, Charles Lederman, Jean Ooghe et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat ;*
- 4° *la proposition de loi (n° 247) de MM. Marcel Rosette, Camille Vallin, Jean Ooghe, Paul Jargot et les membres du groupe communiste et apparenté, tendant à permettre aux communes de voter des indemnités de fonction aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints ;*
- 5° *la proposition de loi (n° 266) de Mme Brigitte Gros, tendant à accorder aux salariés membres d'un conseil municipal le temps nécessaire à l'exercice de leur mandat ;*
- 6° *la proposition de loi (n° 328) de MM. Paul Séramy, Jean-Marie Bouloux, Jean Cauchon, Pierre Ceccaldi-Pavard, Jean Cluzel, François Dubanchet, Henri Goetschy, René Jager, Bernard Lemarié, Louis Le Montagner, Kléber Malécot, André Rabineau, Guy Robert, Pierre Salvi, Pierre Schiélé, Georges Treille et Pierre Vallon, relative à l'ouverture des droits à la retraite pour les maires ayant cessé leurs fonctions avant le 1^{er} janvier 1973.*

Parallèlement votre Rapporteur poursuivait l'examen de la *proposition de loi* (n° 105 1974-1975) de MM. Jacques Carat, Marcel Champeix et les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés administrativement, *relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux* ;

2. Le groupe de travail sur le statut de l'élu local.

Le 22 mars dernier, votre Commission décidait d'examiner l'ensemble de ces huit textes et, sur proposition de son Président, de constituer un groupe de travail chargé « d'examiner l'ensemble des problèmes posés par le statut des élus locaux ». Ce groupe de travail, fidèle aux traditions de tolérance de notre Haute Assemblée, comprenait des représentants de chacun des groupes. Il était ainsi composé : MM. de Bourgoing (Union des républicains et indépendants), Michel Giraud (Rassemblement pour la République), Mme de Hauteclocque (Centre national des indépendants et paysans), MM. Nayrou, rapporteur pour avis du budget de l'Intérieur (Parti socialiste), Ooghe (Parti communiste), Pelletier (Gauche démocratique), de Tinguay (Union centriste des démocrates de progrès) et votre Rapporteur.

Réuni pour la première fois sous la présidence de M. Jozeau-Marigné, le 11 avril dernier, ce groupe a tenu depuis quatre autres séances qui ont représenté au total plus de treize heures de travail et il est parvenu, après des efforts très soutenus, à élaborer un texte commun de 34 articles qui a été soumis le 31 mai dernier à votre Commission.

Avant de présenter ses conclusions, je tiens à souligner devant vous l'esprit exceptionnel de sérieux et de collaboration confiante qui a présidé à ses travaux. Certes, la proposition de loi qu'il a élaborée ne résout pas tous les problèmes, mais elle a le mérite de constituer une base de discussion que le Gouvernement a semblé d'ores et déjà prendre en considération puisque, lors de la séance du vendredi 26 mai, M. Marc Bécam, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur, a fait référence par deux fois à son existence : en réponse à M. Louis Orvoen qui s'inquiétait du calendrier des mesures tendant à développer les responsabilités et les libertés locales, M. Bécam a, en effet, déclaré : « Le Gouvernement examine de très près les études déjà accomplies en ce qui concerne les problèmes des élus locaux par un groupe spécialisé que le Sénat a formé. » Peu après, en réponse à M. Pierre Schiélé qui avait posé une question au sujet des aides à l'organisation de la formation des maires, M. Bécam avait également précisé : « Dans le cadre plus vaste de la réforme dont la préparation est en cours, le problème du statut des élus locaux est examiné à l'heure actuelle par un groupe de sénateurs. »

La considération tout à fait exceptionnelle ainsi témoignée pour les travaux d'un simple groupe de travail mérite d'être soulignée, car elle constitue un fait assez marquant et qui honore le Sénat et le sérieux des travaux de sa commission des Lois en particulier.

Outre l'esprit de collaboration et de sérieux dans lequel le groupe a travaillé, il s'est efforcé de respecter un calendrier très strict de façon à ce que nos collègues puissent, si la Commission en était d'accord, disposer d'un rapport écrit faisant le point sur les problèmes du statut de l'élu local avant le grand débat d'orientation qui devrait avoir lieu au Sénat le 20 juin dans le cadre de la préparation du projet de loi de réforme des collectivités locales.

Ce calendrier a été tenu.

I. — LES CHOIX PROPOSÉS PAR LES AUTEURS DES PROPOSITIONS

Plutôt que d'énumérer le contenu de chaque proposition et de s'exposer à de nombreuses redites, le groupe avait préféré regrouper le contenu des textes soumis à la Commission sous trois rubriques principales : « le temps », « l'argent », et « la sécurité ».

Il avait également été conduit à emprunter cette démarche par le souci de mieux faire ressortir les points communs aux différentes propositions.

C'est, du reste, cette même division que votre Commission a tenu à conserver pour la présentation du tableau comparatif et pour l'examen des articles que vous trouverez ci-dessous.

A. — LES CRITIQUES APPORTÉES AU SYSTÈME ACTUEL

Ce qui frappe le plus le lecteur des différents exposés des motifs, c'est leur communauté d'inspiration. Certes, tous ne vont pas, comme M. Carat, jusqu'à dénoncer le caractère anachronique du principe de la gratuité, mais tous font au système actuel trois séries de reproches.

Il leur paraît « antidémocratique » dans la mesure où il ne permet pas une représentation socio-professionnelle des élus conforme à la structure réelle de la population française. C'est ainsi que beaucoup soulignent le trop grand nombre de retraités parmi les détenteurs de fonctions municipales et que plusieurs, encore plus nombreux, en particulier M. Giraud, Mme Gros et M. Legrand, regrettent la discrimination qu'il opère entre les salariés du secteur privé et les agents du secteur public.

Certains, comme M. Carat, voient dans l'insuffisance des rémunérations une des principales causes du cumul des mandats.

Enfin, l'absence de dispositions claires qui permettraient aux salariés de disposer du temps nécessaire à l'exercice de leurs fonctions municipales constitue aux yeux de la plupart des auteurs un danger grave pour l'avenir de notre démocratie.

B. — LES SOLUTIONS PROPOSÉES

Alors que dans la proposition de M. Carat, qui est la plus ancienne, la préoccupation des indemnités et celle de la retraite étaient dominantes, le trait commun des propositions les plus récentes est qu'elles s'efforcent de donner aux élus, principalement aux élus salariés du secteur privé, le temps d'accomplir leur mandat.

1. Le temps.

Sous des dénominations diverses (« autorisation d'absence », « suspension de travail », « congé d'absence »), les auteurs, à l'exception de M. Séramy qui ne propose de modifications que pour la retraite, sont unanimes à prévoir un système assurant aux élus locaux un contingent d'heures hebdomadaire ou mensuel applicable de plein droit.

Mme Gros et M. Legrand justifient cette mesure par la référence au statut des représentants syndicaux. M. Legrand, seul, fixe dans la loi un maximum. Il est de trente-deux heures par mois sans justification, au profit des maires et adjoints. M. Giraud et Mme Gros font référence, dans l'exposé des motifs, à des durées précises : quinze heures par mois pour M. Giraud ; Mme Gros s'inspire des dispositions en vigueur dans la fonction publique : deux demi-journées par semaine pour les maires et adjoints des communes de plus de 10.000 habitants ; une demi-journée deux fois par mois pour les conseillers municipaux de ces mêmes communes ; dans les communes de moins de 10.000 habitants, une demi-journée par semaine pour les maires et maires adjoints ; une journée par mois pour les conseillers municipaux.

M. Rosette se contente de donner une définition générale. Il parle dans l'article 2 de sa proposition de loi n° 154 « du temps nécessaire pour participer aux séances plénières » du conseil municipal, « des commissions qui en dépendent » et « pour toutes missions ou études nécessitées » par le mandat de conseiller municipal.

M. Carat laisse au décret le soin de fixer les limites. Mme Gros et M. Giraud prévoient, pour leur part, que le décret déterminera, dans la limite des plafonds qu'ils ont définis, la durée maximale mensuelle des autorisations en fonction de la population des communes.

D'accord sur le principe de ce que M. Giraud appelle le « crédit d'heures », les auteurs divergent sur ses bénéficiaires et surtout sur la manière de le financer.

MM. Carat, Legrand et Rosette ne font aucune discrimination entre les conseillers municipaux, généraux et régionaux. Mme Gros limite le bénéfice du crédit d'heures aux seuls conseillers municipaux. M. Giraud y ajoute les membres des comités des syndicats de communes ou des conseils de districts.

En ce qui concerne le financement des « autorisations d'absence » ou du « crédit d'heures », deux tendances très nettes se dégagent. La première, représentée par MM. Carat et Rosette, ne souhaite pas que le temps consacré à l'exercice des fonctions municipales soit rémunéré comme temps de travail par les employeurs.

M. Giraud, Mme Gros et M. Legrand soutiennent une position diamétralement opposée. Pour eux, ces absences doivent être considérées comme temps de travail et rémunérées comme tel par l'entreprise. Tous trois laissent à l'Etat ou à une « caisse nationale », créée à cet effet, le soin de rembourser aux entreprises les rémunérations correspondant aux autorisations d'absence accordées. Les ressources dégagées à cette fin sont d'origine variable. Pour M. Giraud, « la Caisse nationale de compensation pour l'exercice des mandats locaux » qu'il institue fait appel à des cotisations des collectivités au prorata de leur population et de leur capacité financière et, éventuellement, à des subventions de l'Etat. Les dépenses de la « Caisse nationale de compensation interentreprises » créée par Mme Gros sont financées par une contribution obligatoire des employeurs, proportionnelle aux salaires versés selon un taux défini annuellement par le conseil d'administration de la Caisse. M. Legrand prévoit un paiement direct de l'Etat aux entreprises alimenté par « un prélèvement sur les gains aux jeux d'argent ».

Les auteurs prévoient également un certain nombre de garanties juridiques au profit des salariés qui seraient appelés à bénéficier d'autorisations spéciales d'absence pour pouvoir exercer leur mandat. Ils réaffirment que l'exercice d'un mandat local ne peut être une cause de rupture du contrat de travail sauf versement de dommages et intérêts. M. Legrand en particulier inscrit dans sa proposition qu'« aucun salarié... ne peut, en raison de son mandat, être pénalisé dans sa rémunération, le déroulement de sa carrière ou dans sa protection sociale au sein de l'entreprise » (article premier, premier alinéa).

MM. Giraud et Rosette prévoient le cas où le salarié souhaiterait se consacrer à son mandat local à plein temps ; ils lui donnent alors la possibilité d'être détaché, s'il appartient à la fonction publique, et, s'il appartient au secteur privé, de démissionner sans pour autant que le contrat de travail qui le lie à l'entreprise soit totalement rompu.

D'accord sur le principe, MM. Giraud et Rosette divergent sur les modalités de réemploi du salarié à l'expiration de son mandat. M. Rosette entend qu'il puisse bénéficier d'une garantie de réemploi. M. Giraud est plus nuancé : il ne parle que d'une « priorité de réem-

ploi » et prévoit, en outre, dans le cas où ce réemploi s'avérerait impossible, le versement de 90 % de l'indemnité de fonction à laquelle le salarié avait droit pendant les six mois qui suivent l'expiration de son mandat.

2. L'argent.

Cinq propositions de loi seulement traitent de l'ensemble du problème des indemnités des élus locaux. Ce sont celles de MM. Carat et Rosette (n^{os} 105, 391, 154 et 247) et celle de M. Michel Giraud.

En ce qui concerne les indemnités de fonction, les solutions proposées s'inspirent de deux philosophies distinctes : la première, représentée par MM. Giraud et Rosette, maintient son attachement au principe de la gratuité ; la seconde, représentée par M. Carat, accepte le principe de la rémunération pure et simple des fonctions locales. MM. Giraud et Rosette, tout en maintenant le principe de la gratuité, étendent le bénéfice de l'indemnité de fonction : aux présidents et vice-présidents de syndicats ou de districts dans le cas de M. Giraud, à l'ensemble des conseillers municipaux, généraux et régionaux, dans le cas de M. Rosette.

M. Rosette ne précise pas le mode de calcul des indemnités. Il se contente de les définir dans l'article 4 de sa proposition de loi n^o 154 : « les indemnités de fonction couvrent les heures prises sur le temps de travail ; leur montant compense à la fois l'indemnisation du salaire perdu et les charges sociales correspondantes ».

M. Giraud conserve le système actuel de référence aux indices de la fonction publique. Il en propose toutefois, sous forme de tableaux, une revalorisation qui favorise les petites communes. Il propose également une réduction du nombre des catégories de communes et prévoit que le versement des indemnités s'effectuera par l'intermédiaire de la Caisse nationale de compensation pour l'exercice des mandats locaux créée précédemment.

S'il introduit une disposition nouvelle limitant à deux indemnités locales les possibilités de cumul, il maintient les dispositions actuelles en ce qui concerne le cumul entre les indemnités locales et l'indemnité parlementaire.

La proposition n^o 391 de M. Carat ne fait plus référence à la notion de gratuité. En outre, dans l'exposé des motifs, son auteur estime qu'« à partir d'une population de 20.000 habitants une ville réclame de son maire un travail à temps complet ». En conséquence, il propose de faire référence à de nouveaux barèmes (article premier) :

— pour les villes comprises entre 20.000 et 150.000 habitants, il prévoit le versement d'un pourcentage de l'indemnité parlementaire. L'indemnité des maires des communes de plus de 150.000 habitants est égale à l'indemnité parlementaire ;

— en-dessous de 20.000 habitants, M. Carat revient à la référence actuelle aux indices de la fonction publique, tout en procédant à une réduction du nombre des catégories des communes et à une revalorisation des indemnités qui favorise les communes grandes et moyennes. Parallèlement, il propose un nouveau tableau pour les adjoints. En revanche, il supprime, sauf pour les villes thermales, les possibilités de majorations des indemnités par les conseils municipaux.

L'indemnité ainsi déterminée est assimilée à un traitement soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques à raison de 65 % de son montant dans les communes supérieures à 5.000 habitants. Elle permet l'affiliation à la Sécurité sociale. Les règles de cumul avec l'indemnité parlementaire sont rendues plus rigoureuses et modulées en fonction de la population des communes.

Le bénéfice de l'indemnité est étendu :

— aux conseillers municipaux des villes de plus de 400.000 habitants, dans la limite de 50 % de l'indemnité des adjoints (n° 391, article premier). En outre, dans toutes les communes, les conseillers municipaux peuvent recevoir des vacations ;

— aux conseillers généraux (article premier du n° 105). Les indemnités sont alors fixées en fonction de la population des départements par référence aux indices de la fonction publique, suivant un tableau particulier (art. 2). Elles peuvent être majorées au profit des titulaires de certaines fonctions (Président).

En ce qui concerne les frais de mission ou de représentation, la plupart des auteurs maintiennent en vigueur le régime existant, mais seul M. Carat y fait explicitement référence. Il prévoit des indemnités représentatives de frais au profit des maires, adjoints, conseillers municipaux et conseillers généraux. Il y ajoute des indemnités de déplacement au profit de conseillers généraux (n° 105, article premier).

3. La sécurité.

Sous ce chapitre sont regroupées l'ensemble des suggestions concernant la retraite. Parmi les différents aspects du statut des élus, c'est celui qui a fait l'objet du plus grand nombre de questions écrites ou orales au Parlement.

Les solutions apportées par les propositions de loi s'ordonnent autour de deux grandes idées :

— une plus grande ouverture du système actuel fondé sur le rattachement à l'Institution de Retraite Complémentaire des Agents Non Titulaires de l'Etat et des Collectivités publiques (I.R.C.A.N.T.

E.C.). Tel est le but des propositions de MM. Giraud (art. 9) et Séramy ;

— la création d'un nouveau système s'ordonnant autour d'une caisse de retraite autonome. C'est la proposition formulée par M. Carat et, plus récemment, par M. Rosette.

a) *L'ouverture du système existant à de nouveaux ayants droits :*

Cet élargissement concerne deux catégories particulières de maires et adjoints :

— ceux qui ne peuvent pas actuellement y prétendre parce en vigueur de la loi du 23 décembre 1972 (1^{er} janvier 1973). C'est le souci de MM. Giraud et Séramy ;

— ceux qui ne peuvent pas actuellement y prétendre parce qu'ils ont renoncé à la perception des indemnités auxquelles ils avaient droit.

b) *La création d'un régime autonome :*

La proposition la plus élaborée à cet égard est celle de M. Carat :

Il propose la création d'une « Caisse nationale de retraite des élus locaux », établissement public présidé par un maire et géré par un conseil d'administration composé pour moitié de maires élus par leurs pairs et de représentants des « ministères ou grandes administrations intéressées » ; les ressources envisagées sont les suivantes :

- les cotisations obligatoires des élus (6 %) ;
- la participation des communes à un taux égal à celui des cotisations de retraite qu'elles versent pour leurs agents titulaires ;
- la participation de l'Etat sous forme d'un ajustement des recettes communales.

Les dépenses envisagées seraient les suivantes : Les pensions seraient égales à 2,25 % par annuité liquidable. Elles pourraient être majorées pour raisons de famille. Elles pourraient être assorties de prestations familiales versées dans les mêmes conditions que pour les maires et adjoints en exercice. Les conjoints survivants pourraient bénéficier d'une pension égale aux deux tiers de celle de leur ayant droit. L'ensemble des prestations fournies serait ainsi supérieur aux prestations actuelles de la fonction publique.

Moins perfectionné, le système proposé par M. Rosette s'inspire de la même idée. Les retraites sont versées par une « Caisse nationale de retraite compensatrice des élus locaux et régionaux », établissement public présidé par un élu et géré par un conseil d'administration composé, pour la majorité, d'élus locaux et régionaux. En ressources,

cette caisse recevrait les cotisations obligatoires des élus et une participation de l'ensemble des communes de France. Celle-ci serait proportionnelle aux indemnités de fonction versées.

Les « temps », « l'argent » et « la sécurité » constituaient les préoccupations prioritaires des auteurs des propositions. Ce sont elles qui faisaient l'objet des principales dispositions. Pour beaucoup d'auteurs cependant, elles n'étaient pas exclusives d'autres préoccupations ; c'est ainsi que trois autres problèmes ont été évoqués : celui du statut des adjoints, celui de la formation des élus et celui de l'organisation de la campagne électorale pour les élections municipales.

4. Les autres préoccupations.

La question des adjoints est évoquée par MM. Carat et Giraud qui, tous deux, proposent la suppression de la distinction entre adjoint réglementaire et adjoint supplémentaire.

Deux propositions évoquent le problème de la formation des élus : celle de M. Giraud dans son exposé des motifs et celle de M. Rosette (n° 154, art. 8).

La proposition communiste établit au profit des élus locaux et régionaux un droit à la formation. Sur le plan pratique, cette formation devra s'acquérir sous forme de stages payés sur les fonds versés par les collectivités territoriales au titre de la formation permanente. M. Giraud prévoit que l'organisation et le financement de la formation des élus locaux pourraient être assurés dans l'avenir par la « Caisse nationale de compensation ».

Enfin, une seule proposition, celle de M. Rosette, se préoccupe du statut des candidats salariés à des élections locales. L'article 9 de la proposition n° 154 prévoit à leur profit la possibilité d'une suspension d'activité pendant le mois précédant le scrutin.

II. — LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL ET DE LA COMMISSION

A. — LE CADRE CHOISI

Confronté à une tâche considérable qui n'avait jamais véritablement été abordée dans son ensemble, le groupe de travail a été amené à préciser le champ de ses réflexions.

Fallait-il traiter en une seule fois de l'ensemble des problèmes posés aux élus locaux ?

Ne valait-il pas mieux se limiter à une seule catégorie et aux aspects les plus urgents de façon à proposer un texte cohérent dans des délais raisonnables ?

C'est la seconde solution qui a été choisie et approuvée par la Commission tant en ce qui concerne les catégories d'élus concernées qu'en ce qui concerne les questions traitées.

1. Les élus concernés.

Il a paru sage au groupe de s'efforcer de résoudre les problèmes des seuls conseillers municipaux, mais de tous les conseillers municipaux, c'est-à-dire non seulement les maires et les adjoints, mais aussi les simples conseillers.

Trois raisons principales ont inspiré ce choix :

Les conseillers municipaux constituent la catégorie la plus nombreuse puisqu'elle comprend plus de 450.000 personnes.

D'autre part, il s'agit de la catégorie la moins protégée en raison de son nombre, mais aussi de la diversité des situations des communes françaises.

En revanche, le groupe a relevé et la Commission à sa suite, que les conseils généraux, à l'instigation de l'Association des présidents de conseils généraux, avaient, bien souvent, résolu eux-mêmes correctement le problème de la retraite et des indemnités (1).

(1) Voir l'annexe au rapport consacré à leur situation.

Enfin, la catégorie des conseillers municipaux est celle qui est confrontée aux problèmes les plus délicats :

Elle seule doit faire face à de véritables problèmes de gestion. D'autre part, son travail se caractérise par sa permanence tout au long de l'année, ce qui la distingue de celle des conseillers généraux, et, surtout, de celle des conseillers régionaux.

2. Les domaines abordés.

Le groupe de travail et votre Commission ont été guidés par une préoccupation essentielle : assurer l'égalité d'accès des Français aux fonctions électives locales et à leur exercice. Ils se sont efforcés de tirer les conséquences de cette position en s'inspirant des suggestions qui leur avaient été faites dans cinq domaines principaux : celui de la disponibilité des élus, celui de leurs moyens matériels, celui de leur sécurité, mais aussi celui de leur formation et celui de l'accès aux fonctions municipales.

En outre, pour tenir compte de la demande exprimée par plusieurs propositions de loi, notre groupe avait également proposé deux articles modifiant le statut actuel des adjoints dans un triple souci de simplification, d'accroissement de l'autonomie des collectivités locales et de plus grande justice. Ces dispositions ont été entérinées par la Commission et feront l'objet de dispositions préliminaires.

Votre Commission est consciente que, même si ces aspects représentent les parties les plus importantes d'un statut de l'élu local, ils ne les représentent pas toutes. C'est ainsi qu'un véritable statut de l'élu local devrait comporter des dispositions concernant la garantie juridique des élus municipaux aussi bien en matière de responsabilité civile et pénale que dans l'organisation des rapports d'intérêt entre la commune et ses administrateurs élus.

Votre Commission tient cependant à faire observer que ces deux derniers aspects ont déjà été abordés et même traités très récemment sur le rapport de la commission des Lois à la suite de la catastrophe de Saint-Laurent-du-Pont.

Le Parlement a adopté une proposition de loi de MM. André Diligent et plusieurs de ses collègues relative à la mise en cause pénale des magistrats municipaux et tendant à compléter l'article 681 du Code de procédure pénale. Ce texte devenu la loi n° 74-646 du 18 juillet 1974 met les maires à l'abri, comme le souhaitait son auteur, « des poursuites pénales intempestives ». Elle étend, à leur profit, le privilège de juridiction réservé aux magistrats et rend plus difficile la mise en œuvre de poursuites qui seraient inspirées par la simple animosité.

On aurait toutefois parfaitement pu se demander, comme l'avait fait M. Jean Foyer lors de la discussion de la loi du 18 juillet 1974,

s'il ne conviendrait pas d'aller plus loin et de mettre les maires totalement à l'abri de poursuites pénales même en cas de faute personnelle.

Votre Commission aurait également pu s'inspirer des propositions de la commission Guichard en matière de responsabilité des élus. « S'il est normal, est-il écrit dans son rapport, qu'un maire qui a commis des inégalités ou négligé les affaires de la commune puisse être personnellement sanctionné », il faut avant tout « clarifier fondamentalement le domaine de la responsabilité et améliorer les conditions de son exercice » (chap. 17), en particulier dans le domaine des polices administratives et de la protection civile (chap. 17). Ce dernier point, un sondage récent l'a montré, suscite tout particulièrement l'angoisse des maires.

La Commission aurait pu, également, reprendre les suggestions faites tant par M. Raybaud que par notre regretté collègue, M. André Mignot.

Elle a considéré cependant qu'une telle étude l'aurait entraînée trop loin et aurait risqué de différer la présentation de propositions plus urgentes.

Une autre question importante et qui n'est pas traitée par le texte qui vous est proposé est celle des rapports d'intérêt entre la commune et les élus. Elle a été partiellement réexaminée l'année dernière à la suite du dépôt du projet de loi n° 2653 modifiant l'alinéa 4 de l'article 75 du Code pénal. Ce projet a été adopté définitivement au Sénat sur le rapport de notre collègue Hubert Peyrou, le 16 juin 1977, et il est devenu la loi n° 77-617. Il avait pour objet de porter à un montant plus réaliste (30.000F) le montant maximum global des marchés que peuvent passer les communes avec les membres de leurs conseils municipaux.

La très importante question du cumul des mandats abordée de façon très prudente par le rapport Guichard (chap. 8), n'a pas non plus été passée sous silence par notre assemblée puisqu'elle a fait l'objet d'une proposition de loi organique de notre collègue Jacques Pelletier et plusieurs autres membres de son groupe, tendant à réglementer le cumul des mandats électoraux.

B. — LES PRINCIPES QUI ONT PRÉSIDÉ A LA RÉDACTION DU TEXTE PROPOSÉ

Le groupe de travail avait pour but de réaliser un texte de synthèse qui réponde néanmoins avec précision et réalisme aux principaux problèmes posés par le statut des élus locaux. Cela impliquait que chacun de ses membres accepte de renoncer à certaines de

ses positions personnelles. Votre Rapporteur tient à porter témoignage une nouvelle fois que cela a été fait.

Le groupe s'est efforcé de rédiger un texte ordonné autour de quatre principes communs que la Commission a bien voulu faire siens même si elle a modifié quelques unes de leurs modalités d'application.

Ces principes sont les suivants :

- le principe de la gratuité des fonctions électives locales ;
- le principe de l'égalité d'accès à ces fonctions ;
- le principe d'autonomie des collectivités locales ;
- un effort de simplicité.

1. Le principe de la gratuité des fonctions électives.

Votre Commission, dans sa très large majorité, vous propose de le maintenir.

Le texte écarte donc tout ce qui risquerait d'assimiler la fonction élective au salariat. Il contient néanmoins des mesures réalistes susceptibles d'améliorer la situation financière des élus.

a) Tout ce qui risquerait d'assimiler la fonction élective au salariat est écarté :

Votre Commission ayant rejeté la notion de traitement, son texte prévoit que le temps passé au service de la collectivité ne sera pas rémunéré comme temps de travail par les entreprises.

Il rejette également toute imposition des indemnités quel qu'en soit le montant. C'est un élément qu'il conviendra d'avoir présent à l'esprit pour apprécier le montant exact des revalorisations proposées. Il exclut qu'elles servent de base à une cotisation sociale obligatoire. De même, les indemnités pourront servir au versement de cotisations destinées à la constitution d'une retraite « au premier franc ».

b) La Commission a procédé avec réalisme :

Elle vous propose de définir de façon précise les indemnités de fonction, ce qui n'avait jamais encore été fait, en leur conférant un double caractère : celui d'un remboursement des frais exposés et, dans une certaine mesure, d'une compensation du manque à gagner résultant de l'exercice des fonctions municipales.

Elle suggère également de les accroître de deux façons :

— En proposant d'augmenter uniformément les indices de référence correspondant à chaque catégorie de commune de 25 %. Ce

faisant, votre Commission est parfaitement consciente de prendre quelque liberté, d'une part avec l'article 40 de la Constitution qui interdit au Parlement de proposer une augmentation des dépenses, et, d'autre part, avec l'article 34 qui ne laisse à la loi que les principes « fondamentaux » de « la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ».

Elle ne s'est pas arrêtée à la première objection parce qu'il lui a paru absurde d'imaginer une réforme des collectivités locales qui n'augmenterait pas les dépenses publiques.

Il lui a semblé d'autre part que le Sénat souhaiterait apporter aux élus municipaux, dont il est le représentant privilégié l'amélioration substantielle et immédiate qu'ils attendent.

C'est pourquoi, tout en maintenant la référence actuelle aux indices de la fonction publique pour la détermination des indemnités de fonctions, le texte qui vous est soumis comporte un tableau de référence actualisé.

— En reconduisant de façon à la fois simplifiée et plus large les possibilités d'augmentation des indemnités qui existent déjà pour certaines catégories de communes.

La Commission n'a maintenu que trois possibilités d'augmentation, ce qui représente une simplification. Au nombre de celles-ci figure toutefois une disposition très générale qui fait référence aux communes dont la population aurait augmenté de plus de 20 % depuis le dernier recensement.

Le groupe de travail, s'inspirant en cela du rapport Guichard, aurait souhaité en outre autoriser chaque conseil municipal à majorer les indemnités de fonctions de ses membres dans la limite de 25 %. Cette suggestion n'a pas été retenue par votre Commission.

Par contre, elle a accepté de donner à chaque conseil municipal des communes de plus de 30.000 habitants la possibilité d'attribuer des indemnités de fonctions à ses conseillers.

De même, elle vous propose, sur la suggestion de son groupe de travail, de créer un nouveau système d'indemnisation : celui de la vacation. Des vacations, dans des limites à définir par décret, pourraient être versées à tous les conseillers municipaux des communes de moins de 30.000 habitants « pour l'accomplissement de certaines fonctions ou missions particulières ».

2. Le principe de l'égalité d'accès.

Il est apparu à votre Commission que les mesures les plus susceptibles de répondre à cette exigence étaient la création par la loi d'autorisations d'absence applicables de plein droit, l'adoption

du principe de la compensation, la possibilité offerte à tous d'exercer les fonctions municipales à plein temps et la garantie d'une retraite convenable.

a) *L'institution d'autorisations d'absence applicables de plein droit :*

Cette mesure se caractérise par sa généralité puisque, désormais, il n'y aura plus de distinction entre les salariés du secteur privé et ceux du secteur public. Votre Commission pense également qu'une telle mesure permettra, à terme, de rétablir un certain équilibre dans la répartition socio-professionnelle des élus.

Comme le montrent les statistiques publiées en annexe au rapport, la situation se caractérise aujourd'hui par un déséquilibre au profit de certaines catégories bien précises : les fonctionnaires et agents du secteur public, en particulier les enseignants, les professions indépendantes, notamment les agriculteurs et surtout, de plus en plus, les inactifs. Les salariés du secteur privé en général sont les plus pénalisés.

Tout en renvoyant au décret le soin d'adapter cette nouvelle mesure en fonction de la population des communes, votre Commission suggère dans le corps du rapport un système simple et raisonnable qui tient compte, semble-t-il, des besoins réels des élus.

Pour établir une suggestion précise, le groupe de travail s'était heurté à deux difficultés : fallait-il proposer un seuil minimum de population ? Pouvait-on imposer un tel système à toutes les entreprises ?

S'il a proposé de moduler le temps légal d'absence en fonction de quelques critères limites de population et de fonction, le groupe de travail n'a pas voulu établir de discrimination entre les communes. Il a estimé que la taille de la commune ne constituait pas un critère de dévouement ; de même certains de ses membres ont fait remarquer que les communes moyennes ou grandes disposaient de services qui, souvent, permettaient un allègement de la tâche de leurs élus.

Avec l'évolution des modes de vie, certaines petites communes peu peuplées en semaine sont soudain régulièrement submergées dès que survient le week-end. Enfin quelle que soit la taille de la commune, la concentration administrative qui caractérise notre pays contraint les maires, quels qu'ils soient, à consacrer de plus en plus de temps à leur formation.

Pour ce qui est des entreprises, votre Commission n'a pas voulu ignorer la réalité. Elle sait que beaucoup de petites et moyennes entreprises risqueraient par l'absence répétée et importante de certains de leurs salariés des difficultés inextricables.

Elle vous propose donc de limiter l'obligation d'accorder des autorisations d'absence, comme c'est le cas d'ailleurs pour les délégués du personnel, aux entreprises de plus de 10 salariés.

Votre Commission pense qu'au-dessous de ce seuil, et comme cela existe aujourd'hui, il est préférable que les autorisations d'absence soient déterminées par accord amiable entre le salarié et son employeur.

b) Le principe de la compensation :

Votre Commission a rejeté l'idée de remboursement intégral du salaire préconisée par Mme Gros et par MM. Giraud et Legrand pour la remplacer par la notion de compensation.

Par son caractère forfaitaire, la compensation est seule capable d'assurer une réelle égalité de traitement entre les élus d'une même commune.

Son montant s'appréciera en effet en fonction du seul service rendu à la collectivité et non en fonction de la situation professionnelle de l'intéressé.

Votre Commission a en effet considéré que la situation sociale des élus n'avait pas de conséquence directe sur la qualité des services qu'ils pouvaient rendre à la collectivité dont ils étaient les élus.

Elle espère que le caractère forfaitaire de la compensation pourra permettre à un plus grand nombre de représentants des catégories modestes d'accéder à ces fonctions. Le préjudice financier subi sera moins important que celui des représentants de catégories socialement plus à l'aise. Enfin, l'idée de compensation a un autre avantage : elle permet l'application à tous d'une indemnité de fonctions alors que le système préconisé par Mme Gros et MM. Giraud et Legrand aurait eu pour conséquence de défavoriser les professions indépendantes.

c) La possibilité d'exercer à plein temps les fonctions municipales :

Votre Commission s'est efforcée de concilier sa volonté de développer l'exercice des fonctions municipales et surtout des fonctions de maire et les réalités de l'économie.

Elle vous propose de créer au profit des salariés du secteur privé une sorte de position équivalente à celle de la disponibilité pour les fonctionnaires. Dès qu'un salarié, quel qu'il soit, considérera qu'il ne peut, en même temps, exercer sa profession et faire face à ses obligations d'élu, malgré le « crédit d'heures » auquel la population de sa commune lui donnerait droit, il pourra obtenir la suspension de son contrat de travail avec l'assurance de pouvoir bénéficier d'une priorité de réemploi à l'expiration de son mandat.

d) La garantie d'une retraite convenable :

Pour des raisons qui seront développées ci-dessous, votre Commission, sur la suggestion de son groupe de travail, et comme l'avait d'ailleurs fait avant elle le rapport Guichard, s'est prononcée pour le maintien du système actuel de rattachement à l'I.R.C.A.N.T.E.C. Elle a cependant assorti ce rattachement d'une scuplesse nouvelle et a supprimé certaines discriminations injustifiées.

C'est ainsi qu'elle a ouvert la possibilité pour chaque élu local adhérent de l'I.R.C.A.N.T.E.C. de cotiser à sa convenance deux ou trois fois plus que le régime normal ne le lui permettrait. Le nombre des adhérents a été accru de l'ensemble des conseillers municipaux percevant une indemnité de fonction, mais aussi et surtout des maires qui n'étaient plus en fonction au 1^{er} janvier 1973 et de ceux qui auraient renoncé à la perception de leur indemnité à un moment quelconque de leur mandat.

3. Le principe d'autonomie des collectivités locales.

Bien qu'elle ait donné un cadre limité à ses travaux, votre Commission a tenu à les situer dans la perspective d'une réforme d'ensemble des rapports entre les collectivités locales et l'Etat.

C'est ainsi qu'elle s'est efforcée d'étendre chaque fois qu'elle l'a pu la liberté de décision des conseils municipaux en droit et en fait.

a) En droit :

Les conseils municipaux pourront désormais choisir le nombre exact des adjoints qui leur paraîtra nécessaire en fonction de la situation locale à laquelle ils sont confrontés. Toute distinction entre adjoint supplémentaire et adjoint réglementaire sera supprimée. Chaque conseil municipal pourra également, suivant que sa commune dépasse ou non le chiffre des 30.000 habitants, décider de verser à ses conseillers municipaux des indemnités de fonction ou des vacations.

Pour couper court à certaines interprétations erronées et réaffirmer la liberté d'appréciation des assemblées communales, la Commission a tenu à préciser dans la loi que l'application des indemnités maximales de fonction définies par le Code des communes n'était nullement une obligation.

b) En fait :

Le groupe de travail, à l'instigation de votre Rapporteur, avait voulu saisir l'occasion qui lui était offerte de réaliser un premier transfert de charges des communes vers l'Etat. C'est ainsi qu'il

avait adopté une disposition mettant à la charge de l'Etat les dommages-intérêts dus par une entreprise en cas de licenciement d'un salarié trop absorbé par son mandat municipal. La Commission n'a pas accepté cette mesure.

En revanche, elle a adopté, sous une forme atténuée par rapport au texte qui lui était proposé par le groupe, mais sans porter atteinte au principe qui lui était suggéré, l'idée que l'Etat devrait participer au paiement des indemnités de fonctions. Cette participation est justifiée par deux raisons principales :

— elle constitue la juste contrepartie des services rendus à l'Etat lui-même par les élus communaux dans certains aspects de leur activité ;

— elle seule permet d'éviter que l'amélioration du statut des élus se traduise par une aggravation des charges des communes, c'est à-dire aboutisse en fait au contraire du résultat recherché.

C'est un point sur lequel votre Rapporteur a l'intention d'être particulièrement ferme en séance publique.

4. Un effort de simplicité.

Le groupe a rejeté toute création d'organisme nouveau qu'il s'agisse d'une caisse de compensation ou d'une caisse nationale de retraite. Certains de ses membres auraient même souhaité que l'ensemble des prestations y compris les prestations de retraite soit versé directement par chaque commune. En fait, si les indemnités et les vacations seront effectivement versées par l'intermédiaire de chaque commune, de même que les compensations pécuniaires pour le temps de travail passé au service de la collectivité, seules les prestations de retraite continueront à être versées par un organisme extérieur aux communes.

..

A l'issue de cette présentation générale, votre Commission a conscience que le texte que son groupe de travail a élaboré et qu'elle a adopté est encore perfectible. D'autres domaines auraient pu être abordés, comme celui de la responsabilité des maires. De même, des propositions auraient pu être faites en ce qui concerne les conseillers régionaux.

Votre Commission a délibérément choisi de s'en tenir aux élus municipaux et aux problèmes essentiels de leur statut.

Elle a voulu, en effet, élaborer un texte qui soit à la disposition du Sénat, des élus locaux et du Gouvernement, avant même que celui-ci ne communique ses intentions au Parlement et ne dépose le projet de loi annoncé sur la réforme des collectivités locales. Elle s'est également imposé ces délais pour que le texte puisse éventuellement être inscrit avant la fin de la présente session.

La proposition qu'elle vous fait représente néanmoins une synthèse susceptible, les débats du groupe de travail et de la Commission l'ont montré, d'être acceptée par l'ensemble des groupes politiques de notre Assemblée.

*EXAMEN
DES
ARTICLES*

En raison du nombre d'articles et des divers sujets abordés, la proposition de loi sera présentée en six parties.

La première consistera dans l'examen des articles premier et 2 relatifs au statut et au nombre des adjoints.

La deuxième comprendra les articles 4 et 5 qui constituent deux articles introductifs destinés à insérer dans un même chapitre du Code des communes l'ensemble des dispositions nouvelles concernant le statut de l'élue municipal.

La troisième partie, intitulée « le Temps », regroupera l'examen des dispositions relatives à la disponibilité des élus. Celles-ci sont contenues, ainsi que les mesures destinées à protéger les élus contre le licenciement abusif, dans les articles 5 à 12.

Les 12 articles 13 à 24 contiennent les propositions concernant les indemnités et les vacations. Ils seront examinés dans une quatrième partie intitulée « l'Argent ».

La cinquième partie, intitulée « la Sécurité », comprendra les 7 articles relatifs à la retraite. Initialement, elle comprenait également les articles garantissant la sécurité de l'emploi pour les salariés investis de fonctions électives. Pour des raisons de forme, ceux-ci seront examinés avec la partie consacrée à la disponibilité.

Enfin, dans une dernière partie, seront abordées les questions de formation et les dispositions concernant les campagnes électorales.

I. — QUESTION PRÉLIMINAIRE

Nombre et statut des adjoints.

Sous ce chapitre sont regroupés les deux premiers articles de la proposition. Il peut sembler anormal de revenir sur le statut des adjoints, déjà évoqué lors de la discussion du projet de loi modifiant certaines dispositions du Code électoral et du Code de l'administration communale et qui est devenu la loi n° 76-665 du 19 juillet 1976.

En fait, les membres du groupe de travail, en étudiant en particulier le régime des indemnités, ont été unanimes à souhaiter la disparition de la distinction entre adjoint réglementaire et adjoint supplémentaire. De même, leur unanimité s'est faite pour déplorer l'obligation faite à chaque commune, même les plus petites, d'avoir deux adjoints réglementaires.

Les textes qui vous sont proposés s'efforcent de revenir sur ces deux anomalies, sans pour autant porter atteinte aux situations acquises.

Cette question est traitée en tête de la proposition de loi car elle détermine l'application des nouvelles mesures proposées en ce qui concerne le statut proprement dit des élus municipaux.

Article premier.

Cet article est de portée générale puisqu'il définit la composition du « corps municipal » (c'est l'expression employée par le Code des communes) de chaque commune.

Il vous est proposé de ramener de deux à un le nombre minimum d'adjoints réglementaires.

Cette mesure a un double but :

- tirer la leçon de l'expérience et alléger la charge des petites communes ;
- laisser à chaque conseil municipal le soin de déterminer lui-même le nombre d'adjoints dont il a réellement besoin.

Article 2.

Cet article propose une rédaction de synthèse entre les articles L. 122-1 et L. 122-2 du Code des communes.

Il ne revient pas sur les améliorations apportées à la présentation des textes par l'article 10 de la loi du 19 juillet 1976. Celle-ci avait eu pour avantage d'introduire dans le Code un tableau donnant le nombre d'adjoints par catégories de communes.

En revanche, il reprend la modification introduite à l'article L. 121-1 et affirme, dans le même esprit que l'article premier de la proposition, *l'autonomie des conseils municipaux*. Désormais, ceux-ci pourront choisir le nombre d'adjoints dont ils ont besoin, la loi ne leur fixant plus que deux limites : *un adjoint réglementaire* d'une part et d'autre part *un nombre maximal d'adjoints* suivant l'importance de la commune.

Le nouveau tableau proposé ne contient plus qu'une colonne au lieu de deux. Les nombres maximaux d'adjoints proposés correspondent à la somme des adjoints réglementaires et des adjoints supplémentaires actuels. Ce tableau ne remet donc pas en cause les décisions prises par les conseils municipaux depuis les dernières élections municipales. Il ne trouvera toutefois sa pleine application qu'à l'issue du prochain renouvellement.

On pourrait s'étonner que la Commission propose de revenir sur une disposition qu'elle avait elle-même proposée au Sénat il y a deux ans. En fait, on se souvient que le projet de loi modifiant certaines dispositions du Code électoral et du Code de l'administration communale avait été discuté dans une extrême précipitation : discuté en première lecture à l'Assemblée nationale le 7 juillet 1976, par conséquent au cours d'une session extraordinaire, il avait été adopté définitivement le 10 juillet, le Gouvernement ayant déclaré l'urgence. L'amendement augmentant le nombre d'adjoints réglementaires n'avait pu être discuté en assemblée plénière dans les deux Assemblées avant la réunion de la commission mixte paritaire.

Cette procédure avait suscité des protestations chez nos collègues députés. Le résultat auquel elle a conduit montre une fois de plus l'intérêt d'un double examen législatif.

TABLEAU COMPARATIF

I. — QUESTION PRÉLIMINAIRE : NOMBRE ET STATUT DES ADJOINTS

Texte en vigueur	Texte proposé par la Commission.
<p>Code des communes.</p> <p>LIVRE PREMIER ORGANISATION COMMUNALE</p> <p>.....</p> <p>TITRE II ORGANES DE LA COMMUNE</p> <p>CHAPITRE PREMIER Conseil municipal.</p> <p><i>Art. L. 121-1.</i> — Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et de deux ou plusieurs adjoints.</p> <p>.....</p> <p>CHAPITRE II Maires et adjoints.</p> <p>Section I. — <i>Disposition générale.</i></p> <p><i>Art. L. 122-1.</i> — Il y a dans chaque commune un maire et deux ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal.</p>	<p>Article premier.</p> <p>L'article L. 121-1 du Code des communes est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 121-1.</i> — Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et de un ou plusieurs adjoints. »</p> <p>.....</p> <p>Art. 2.</p> <p>Les articles L. 122-1 et L. 122-2 du Code des communes sont remplacés par un article L. 122-1 ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 122-1.</i> — Il y a dans chaque commune un maire et un adjoint élus parmi les membres du conseil municipal.</p>

Texte en vigueur

Art. L. 122-2. — Les conseils municipaux ont la faculté de décider par une délibération prise sur la proposition du maire, la création, pour la durée de leur mandat, d'un ou de plusieurs postes d'adjoints supplémentaires.

Le nombre des adjoints est fixé conformément au tableau suivant :

Communes de :	Nombre d'adjoints	
	Régio-mentaires	Supplémentaires
2.500 habitants et au-dessous	2	1
2.501 à 10.000 habitants	3	3
10.001 à 30.000 habitants	4	4
30.001 à 40.000 habitants	5	4
40.001 à 60.000 habitants	6	4
60.001 à 80.000 habitants	7	5
80.001 à 100.000 habitants	8	5
100.001 à 150.000 habitants	9	4
150.001 à 200.000 habitants	10	4
200.001 à 250.000 habitants	11	4
250.001 à 300.000 habitants	12	3
300.001 habitants et au-dessus	13	3

Texte proposé par la Commission.

« En outre, les conseils municipaux ont la faculté de décider par une délibération prise sur la proposition du maire, la création, pour la durée de leur mandat, d'un ou de plusieurs postes d'adjoints.

« Le nombre maximal d'adjoints est fixé, selon la population de la commune, conformément au tableau suivant :

Communes de :	Nombre maximal d'adjoints
2.500 habitants et au-dessous	3
2.501 à 10.000 habitants	6
10.001 à 30.000 habitants	8
30.001 à 40.000 habitants	9
40.001 à 60.000 habitants	10
60.001 à 80.000 habitants	12
80.001 à 100.000 habitants	13
100.001 à 150.000 habitants	13
150.001 à 200.000 habitants	14
200.001 à 250.000 habitants	15
250.001 à 300.000 habitants	15
300.001 habitants et au-dessus	16

II. — DISPOSITION GÉNÉRALE

Sous ce titre sont regroupés les articles 3 et 4 de la proposition.

Article 3.

L'article 3 a pour objet de modifier l'intitulé du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des Communes. La nouvelle rédaction a l'avantage de la clarté. Elle permet de regrouper dans ce chapitre l'ensemble des questions relatives au statut de l'élu municipal. De même, par la suite, chacun des articles de la proposition aura pour objet soit de modifier un article du Code des communes existant appartenant à l'ancien chapitre III, soit d'introduire de nouveaux articles dans ce même chapitre. Ainsi, si le Sénat l'adoptait, ce texte pourrait s'inscrire sans modification dans l'actuel Code des communes, ce qui présente des avantages de simplicité évidents.

Article 4.

Cet article a pour objet de modifier l'article L. 123-1 du Code des communes et, par suite, le contenu de la section I « Disposition générale » du chapitre III du titre II du Livre premier de ce Code.

L'article L. 123-1 est particulièrement important puisque c'est lui qui affirmait la gratuité des fonctions électives locales.

La rédaction proposée réaffirme le principe de la gratuité des fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal. Elle introduit dans le Code deux notions nouvelles : celle d'autorisation d'absence et celle de compensation pécuniaire qui seront définies et développées dans les articles suivants.

Textes en vigueur	Proposition de loi de M. Rosetta tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)	Texte proposé par la Commission
<p>Code des communes</p> <p>LIVRE PREMIER ORGANISATION COMMUNALE</p> <p>.....</p> <p>TITRE II ORGANES DE LA COMMUNE</p> <p>.....</p> <p>CHAPITRE III</p> <p>Indemnités et régime de retraite des titulaires de certaines fonctions municipales.</p> <p>Section I. — <i>Disposition générale.</i></p> <p><i>Art. L. 123-1. — Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites.</i></p>	<p>Article premier.</p> <p>La présente proposition de loi accorde et garantit aux élus locaux et régionaux dans le respect des droits acquis, les droits et les moyens de remplir leur mandat.</p>	<p>Art. 3.</p> <p>L'intitulé du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes est ainsi rédigé :</p> <p>« CHAPITRE III</p> <p>« Dispositions tendant à faciliter l'exercice des mandats municipaux. »</p> <p>Art. 4.</p> <p>L'article L. 123-1 du Code des communes est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 123-1. — Les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. Toutefois, pour en faciliter l'exercice, leurs titulaires peuvent bénéficier d'autorisations d'absence et percevoir des compensations pécuniaires dans des conditions définies ci-après. »</p>

III. — LE TEMPS

La question de la « disponibilité » des élus est abordée la première pour trois raisons.

- C'est elle qui fait l'objet des revendications les plus nombreuses et les plus nouvelles.
- Elle n'est pratiquement pas abordée par les textes existants.
- Des solutions qui lui seront apportées dépendront, en particulier, les options qui seront retenues en matière d'indemnités.

A. — La situation actuelle :

Les textes législatifs concernant la disponibilité des élus salariés sont pratiquement inexistantes. Seul l'article L. 121-4 du Code des communes s'en préoccupe. Introduit par l'article premier de la loi n° 49-1101 du 2 août 1949, il ne constitue qu'une déclaration de principe puisqu'aucun décret n'est venu le compléter (1). En fait, tout est laissé à l'initiative des salariés et de leurs employeurs.

Cette situation contraste singulièrement avec le régime applicable en droit social d'une part et le traitement dont bénéficient les élus locaux appartenant à la fonction publique d'autre part.

En droit social, dès que l'effectif de l'entreprise est supérieur à 10, le salarié délégué du personnel dispose, pour l'exercice de son mandat, d'un « crédit mensuel » de quinze heures. A partir de 50 employés, les membres du comité d'entreprise ont droit à un crédit de vingt heures. A partir de 150 employés, il existe un délégué syndical qui bénéficie d'un crédit mensuel de dix heures jusqu'à 300 employés et de quinze heures au-delà. Enfin, à partir de 500 employés, les représentants syndicaux ont droit à vingt heures par mois.

(1) Il convient de citer cependant une réponse du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur, à une question écrite de M. Jans, député, le 6 mai 1975. Le Ministre a estimé que les dispositions de l'article L. 121-24 s'appliquaient aux réunions des syndicats intercommunaux.

Beaucoup de ces fonctions étant cumulables, les crédits d'heures le sont aussi.

Dans certains cas limites, par exemple en cas de cumul entre les fonctions de délégué du personnel, de délégué syndical et de représentant syndical dans une entreprise dont l'effectif est supérieur à 500 employés, le montant total du crédit est égal à cinquante heures, soit bien plus que la durée légale hebdomadaire de travail.

Les élus municipaux salariés du secteur privé se trouvent donc aujourd'hui dans une situation paradoxale : ils disposent légalement de moins de temps pour exercer leur mandat que n'en disposent pour exercer leurs droits syndicaux les personnels placés sous leur autorité.

En ce qui concerne la *fonction publique*, le régime est beaucoup plus précis et avantageux mais il n'est défini que par une simple circulaire (n° 905 du 3 octobre 1967).

Cette circulaire se fonde sur le paragraphe 1° de l'article 3 du décret n° 59-310 du 14 février 1959 portant règlement d'administration publique et relatif aux « conditions d'aptitude physique pour l'admission aux emplois publics, à l'organisation des comités médicaux et au régime des congés des fonctionnaires ».

Ce décret précise que « des autorisations spéciales d'absence n'entrant pas en compte dans le calcul des congés annuels peuvent être accordées... »

« 1. Aux fonctionnaires occupant des fonctions publiques électorales dans la limite de la durée totale des sessions des assemblées dont ils font partie. »

Cette disposition est reprise par la circulaire du 3 octobre 1967.

En outre, elle organise, en dehors des sessions, un régime assez avantageux et applicable de plein droit au profit des fonctionnaires investis de responsabilités de maire ou d'adjoint :

- communes de plus de 20.000 habitants :
 - maires : une journée ou deux demi-journées par semaine,
 - adjoints : une journée ou deux demi-journées par mois ;
- communes de moins de 20.000 habitants :
 - maires : une journée ou deux demi-journées par mois.

Ces dispositions instaurent à l'évidence un privilège très important au profit des agents du secteur public et qui explique, en partie du moins, les inégalités socio-professionnelles soulignées par les auteurs de propositions.

B. — Les aménagements proposés par la Commission :

L'idée centrale qu'a voulu introduire votre Commission dans la loi est celle d'« autorisations d'absence » applicables de plein droit au profit de tous les salariés, qu'ils appartiennent au secteur public ou au secteur privé.

Tel est l'objet des articles 5 à 10.

En outre, par les articles 11 à 12, elle a voulu, soit confirmer des garanties juridiques existantes (en matière de licenciement notamment), soit en créer de nouvelles (la possibilité pour un salarié de se consacrer à plein temps à ses fonctions municipales sans pour autant rompre son contrat de travail).

Article 5.

Cet article introduit une nouvelle subdivision dans le nouveau chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes.

Le groupe de travail avait suggéré de l'intituler « disponibilité ». Pour éviter des confusions avec une notion déjà définie en droit administratif, votre Commission a préféré une rédaction plus longue mais plus claire.

Article 6.

Cet article permet d'introduire dans le Code des communes le principe des autorisations d'absence et d'en définir le champ d'application.

Tout employeur public ou privé a le devoir de laisser à ses salariés ou à ses agents, membres d'un conseil municipal, le temps nécessaire pour participer :

- aux séances plénières de ce conseil ;
- aux commissions qui dépendent de ce même conseil ;
- enfin et surtout aux réunions des organismes dans lesquels ils ont été désignés pour représenter leur conseil municipal.

Cette dernière idée est entièrement nouvelle et elle correspond à la réalité qui voit le développement d'un nombre considérable de tâches extérieures au conseil municipal proprement dit. Sous cette rubrique générale, votre Commission a entendu placer aussi bien les réunions du conseil d'administration de l'hôpital que celles de tel ou tel syndicat auquel la commune concernée aurait adhéré.

Une autre novation de la rédaction proposée est qu'elle ne fait plus de différence entre les salariés du secteur privé et les agents du secteur public.

Article 7.

C'est un simple article de coordination qui supprime l'article L. 121-24 actuel du Code des communes. Sa place dans le Code des communes ne répondait à aucune logique.

Si la proposition de loi qui vous est soumise était adoptée, il serait remplacé par des dispositions beaucoup plus favorables.

Article 8.

Cet article précise les conditions d'application du principe défini à l'article 6. Deux conceptions étaient possibles :

- fixer une limite d'application — comme c'est le cas en droit social — en fonction de la taille des entreprises pour des raisons économiques ;
- fixer une autre limite en fonction de la population des communes.

Après le groupe de travail lui-même et pour les raisons qui ont été exposées précédemment, votre Commission a rejeté cette deuxième hypothèse.

En revanche, dans un souci de réalisme et pour éviter des abus éventuels, elle a confié à un décret en conseil d'Etat le soin de déterminer la durée maximale mensuelle d'absence qui pourrait être autorisée en fonction de la taille de la commune. Cette dernière, à la demande en particulier de MM. Nayrou et de Tinguy, devra être appréciée non seulement en fonction de la population résidente mais aussi de la population saisonnière.

Le tableau ci-dessous, qui figure également dans le tableau comparatif ci-après, résulte des travaux du groupe de travail. Il est donné à titre purement indicatif.

**TABLEAU SUGGÉRÉ POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 6
RELATIF AUX AUTORISATIONS MENSUELLES D'ABSENCE**

Population des communes	Maires et adjoints	Conseillers
0 à 9.000	8 h	»
9.000 à 30.000	15 h	8 h
30.000 à 100.000	30 h	15 h
100.000 et au-delà	45 h	20 h

Après un large débat, votre Commission a décidé d'introduire dans la loi un seuil minimum d'application de l'article 6. Ce seuil est déterminé, comme en droit social, en fonction de l'effectif de l'entreprise dans laquelle travaille l'élu.

Votre Commission a choisi le critère de 10 salariés pour trois raisons principales :

— *Des raisons économiques d'abord.* Ce critère correspond à la définition de l'entreprise artisanale telle qu'elle résulte du décret n° 76-879 du 21 septembre 1976. Votre Commission a considéré qu'elle ne pouvait imposer une telle charge aux petites et moyennes entreprises sans risquer de mettre en cause leur existence. Cette mesure est proposée dans l'intérêt des salariés eux-mêmes : on pourrait craindre, en effet, que les élus municipaux soient pénalisés au moment de l'embauche.

Enfin, il n'a pas paru souhaitable d'étendre une telle disposition aux entreprises artisanales au moment même où, de l'avis de tous, et dans la conjoncture économique que nous connaissons, elles offrent les plus grandes capacités de créations d'emplois.

— *Des raisons juridiques :* la Commission a examiné les dispositions applicables en droit social au profit des délégués du personnel ou des représentants syndicaux.

Elle fait remarquer que 10 salariés est également le seuil minimum à partir duquel les « crédits d'heures » sont rendus obligatoires.

— *Des raisons de bon sens :* votre Commission a considéré qu'il valait mieux ne pas faire figurer dans la loi une disposition qui risquait de ne pas être appliquée.

En revanche, elle souhaite que les accords amiables qui existent déjà se développent. S'il est vrai que les mesures proposées doivent être réalistes, elles ne doivent pas conduire à vider de son contenu l'application du principe de l'égal accès des citoyens aux fonctions électives municipales.

Article 9.

Cet article répond à un simple but de technique législative. Il supprime une subdivision actuellement existante dans le Code des communes et qui n'aurait plus de raison d'être si la nouvelle présentation était adoptée.

Article 10.

Cet article est très important et il a fait l'objet de larges débats au sein du groupe et de la Commission. Il règle la question du financement des autorisations d'absence (autrement appelées crédit d'heures par certains auteurs de propositions).

Deux conceptions s'affrontaient : la première, représentée par les propositions de Mme Gros et de MM. Michel Giraud et Legrand, voulait que le temps passé au service de la commune soit payé comme temps de travail par l'entreprise, puis remboursé à celle-ci par l'intermédiaire d'un organisme nouveau appelé soit Caisse nationale de compensation, soit Caisse nationale de compensation inter-entreprises. Dans le premier cas, la Caisse aurait tiré l'essentiel de ses ressources de cotisations obligatoires des collectivités intéressées et de subventions de l'Etat ; dans le second, le système aurait été alimenté soit par des contributions obligatoires des employeurs (Mme Gros), soit par un prélèvement sur les jeux d'argent (M. Legrand).

La deuxième conception était favorable au maintien du système actuel qui veut que les autorisations d'absence attribuées pour l'exercice de mandats municipaux ne soient pas payées comme temps de travail mais compensées en partie par les indemnités de fonction versées par les communes. Elle était défendue, en particulier, par les deux propositions de loi de M. Rosette.

La première conception avait pour elle trois avantages :

- la simplicité ;
- un soulagement apparent des communes ;
- l'absence de pénalisation professionnelle des salariés qui souhaiteraient s'occuper de gestion communale.

Elle a paru présenter à votre Commission trois inconvénients importants :

- elle atténuait la notion de bénévolat que la Commission souhaitait maintenir ;
- elle pouvait se révéler injuste dans l'application. En effet, dès lors qu'elle serait adoptée, les membres des conseils municipaux seraient dédommagés non pas en fonction du service rendu aux communes mais en fonction de leur propre situation professionnelle. Cela aurait pour inconvénient de créer une discrimination financière entre les élus et une inégalité devant le service public. Tel président-directeur général d'une importante société serait dédommagé de façon très importante par des fonds publics alors que son salarié, payé par exemple au S.M.I.C., ne recevrait, sur ces mêmes fonds publics, qu'une indemnisation calculée sur la base du S.M.I.C.
- ce système introduirait une lourdeur considérable puisqu'il impliquerait l'instauration d'un nouvel organisme national de gestion qu'il faudrait créer de toutes pièces, dont les frais de fonctionnement pourraient être lourds et qui devrait

recouvrer des cotisations dont le taux pourrait être un sujet perpétuel de discussion entre les communes.

La Commission a considéré que les inconvénients réels de cette solution l'emportaient sur ses avantages apparents.

Le texte qui vous est proposé prévoit que le temps passé au titre des autorisations d'absence ne sera pas payé come temps de travail. En revanche, il prévoit la possibilité pour le salarié qui le souhaiterait de récupérer le temps de travail perdu au profit de la collectivité. Les modalités de cette récupération seront, bien sûr, à définir au sein de chaque entreprise en fonction des cas d'espèce.

Article 11.

Cet article reprend les garanties juridiques suggérées par certaines propositions de loi et qui existaient déjà sous la forme du troisième alinéa de l'article L. 121-24.

Aucun licenciement ne pourra être justifié par l'exercice de fonctions électives. Cette solution est conforme à la jurisprudence des tribunaux.

Si l'employeur ne peut, pour la bonne marche de son entreprise, conserver son salarié, il sera tenu de lui verser des dommages-intérêts. Ce sont ces dommages-intérêts que votre Rapporteur aurait souhaité voir prendre en charge par l'Etat.

Article 12.

Cet article organise pour tous les salariés la possibilité de se consacrer entièrement à l'exercice de leur mandat. C'est une revendication particulièrement vive parmi les maires des grandes villes. Deux dispositions sont prévues selon que le salarié appartient ou non à la fonction publique. S'il appartient à la fonction publique, il est dit explicitement qu'il est mis en position de détachement. Sur ce point, le texte proposé n'innove pas. Tout au plus devrait-il peut-être avoir l'avantage de faciliter l'obtention du détachement. En revanche, il innove totalement en ce qui concerne le secteur privé puisque si un salarié souhaite disposer de plus que le temps maximal d'absence qui lui sera accordé en fonction de la population de sa commune par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 6, il pourra obtenir la suspension de son contrat de travail jusqu'à l'expiration de son mandat.

Plutôt que de reprendre les expressions de « démission » ou d'« abandon d'emploi », utilisées par les auteurs qui avaient suggéré cette idée, votre Commission a préféré introduire la notion de « congé exceptionnel non rétribué » qui correspond à la position de « disponibilité » du fonctionnaire.

Le salarié mis sur sa demande en position de congé exceptionnel non rétribué pour se consacrer exclusivement à ses fonctions électives se trouvera ainsi, par rapport à son entreprise, dans une situation proche de celle du salarié qui effectue son service national.

Le texte proposé introduit également dans la loi deux dispositions qui devraient assurer au salarié une certaine sécurité :

Il pourra d'abord bénéficier d'une priorité de réemploi. M. Ooghe aurait préféré une « garantie de réemploi ». Pour des raisons économiques, le groupe, puis la Commission, n'ont pu retenir cette suggestion.

La deuxième garantie résulte d'un amendement de M. Michel Giraud. Si, à l'expiration de son mandat, le salarié ne peut, malgré ses efforts, retrouver un emploi, il pourra continuer à percevoir, à l'image des chômeurs pour raisons économiques, 90 % de l'indemnité de fonctions qu'il percevait.

La durée de ce versement est limitée à six mois. Il n'est pas cumulable avec une retraite.

III. — LE

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse nationale de retraite des élus locaux n° 391 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)	Proposition de loi de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977- 1978)
<p>Code des communes</p> <p>LIVRE PREMIER</p> <p>.....</p> <p>TITRE II</p> <p>CHAPITRE III</p> <p>.....</p> <p>Section II <i>Frais de mission et de représentation.</i></p> <p>.....</p> <p>CHAPITRE I</p> <p>.....</p> <p>Section III <i>Dispositions applicables aux membres des conseils municipaux.</i></p> <p>.....</p> <p><i>Art. L. 121-24 (1) (Article premier de la loi n° 9-1101 du 2 août 1949). — Les em- ployeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entre- prises, membres d'un conseil municipal, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil ou des commissions qui en dépendent...</i></p> <p>(premier alinéa)</p>		<p>Art. 2 (1).</p> <p><i>Exercice du mandat électif.</i></p> <p>.....</p> <p>Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise membres d'un conseil municipal, d'un conseil régional ou d'un conseil général, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil ou des commis- sions qui en dépendent, pour toute mission ou étude nécessitées par leur mandat.</p>	<p>Article premier.</p> <p><i>L'article L. 121-24 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</i></p> <p>.....</p> <p>« Art. L. 121-24. — Les employeurs sont tenus de lais- ser aux salariés de leur entre- prise, 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 commis- sions qui en dépendent.</p>
<p>(1) Le deuxième alinéa de l'article 19 de la loi du 10 août 1871 reprend mot pour mot ces dispositions au profit des conseillers généraux.</p>		<p>(1) Le texte du premier alinéa de l'article premier de la proposition n° 247 est identique mais son champ d'application est plus restreint.</p>	

TEMPS

<p align="center">Proposition de loi de Mme Brigitte Gros</p> <p>tendant à accorder aux salariés, membres d'un conseil municipal, le temps nécessaire à l'exercice de leur mandat n° 266 (1977-1978)</p>	<p align="center">Proposition de loi de M. Legrand</p> <p>tendant à favoriser l'exercice des mandats des membres des conseils municipaux, des conseils généraux et des établissements publics régionaux n° 109 rectifié (1977-1978)</p>	<p align="center">Texte proposé par la Commission</p>
<p align="center">Article premier.</p> <p>L'article L. 121-24 du Code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. L. 121-24. — Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés membres d'un conseil municipal le temps nécessaire à l'exercice de leur mandat dans la limite d'un contingent d'heures variable selon la population des communes. Ce contingent d'heures, hebdomadaire ou mensuel, ne peut faire l'objet ni de cumul ni de report. »</p>	<p align="center">Article premier.</p> <p><i>Aucun salarié des secteurs privé, ou nationalisé, détenteur d'un mandat au conseil municipal, au conseil général ou à un établissement public régional, ne peut, en raison de ce mandat, être pénalisé dans sa rémunération, le déroulement de sa carrière ou dans sa protection sociale au sein de l'entreprise.</i></p> <p>Tout employeur est tenu de faciliter à ses salariés, détenteurs d'un ou plusieurs de ces mandats, l'exercice de ce ou ces mandats.</p>	<p align="center">Art. 5.</p> <p>L'intitulé de la section II du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes est ainsi rédigé :</p> <p align="center">« Section II Temps nécessaire à l'exercice du mandat.</p> <p align="center">Art. 6.</p> <p>L'article L. 123-2 du Code des communes est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 123-2. — Tout employeur, public ou privé, est tenu dans des conditions définies dans les articles ci-après, de laisser à ses salariés ou à ses agents membres d'un conseil municipal le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil, de ses commissions, et ainsi qu'à l'activité des organismes dans lesquels ils ont été désignés pour le représenter. »</p>

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse natio- nale de retraite des élus locaux n° 391 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)	Proposition de loi de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977- 1978)
	<p>Article premier.</p> <p>Les articles 84 et 95 du Code de l'administration communale sont remplacés par les dispositions suivantes :</p> <p>.....</p> <p>« Art. 89. — Les salariés exerçant des fonctions électorales ont droit, dans leur emploi, à des congés d'absence non rémunérés dans des limites qui seront fixées par décret.</p>		<p>« 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.</p> <p>.....</p> <p>« 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. »</p> <p>.....</p> <p>« 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.</p>

<p align="center">Proposition de loi de Mme Brigitte Gros</p> <p>tendant à accorder aux salariés, membres d'un conseil municipal, le temps nécessaire à l'exercice de leur mandat n° 266 (1977-1978)</p>	<p align="center">Proposition de loi de M. Legrand</p> <p>tendant à favoriser l'exercice des mandats des membres des conseils municipaux, des conseils généraux et des établissements publics régionaux n° 109 rectifié (1977-1978)</p>	<p align="center">Texte proposé par la Commission</p>															
<p><i>La suspension de travail est considérée, à tous égards, comme temps de travail, et ne peut notamment donner lieu à aucune retenue sur le salaire.</i></p>	<p align="center">Art. 2.</p> <p><i>Les maires et les adjoints disposent, pour exercer leur mandat, d'autorisation d'absence sans justification dans la limite de trente-deux heures par mois.</i></p> <p><i>Des autorisations d'absence seront accordées à tous les détenteurs des mandats visés à l'article premier sur justification fournie à l'employeur.</i></p> <p align="center">Art. 3.</p> <p><i>L'employeur des titulaires de mandats visés à l'article premier versera régulièrement la totalité des salaires, des cotisations sociales prévues par la législation, les conventions collectives ou les accords d'entreprises, comme si le salarié avait travaillé selon l'horaire normal de son service.</i></p>	<p align="center">Art. 7.</p> <p>L'article L. 121-24 du Code des communes est abrogé.</p> <p align="center">Art. 8.</p> <p>L'article L. 123-3 du Code des communes est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 123-3. — Les employeurs employant plus de dix salariés sont tenus d'accorder à leurs salariés maires, adjoints, conseillers municipaux, une autorisation spéciale d'absence dont la durée maximale mensuelle est déterminée, en fonction du nombre d'habitants, permanents ou non, de la commune, par décret en Conseil d'Etat.</p> <p align="center"><i>Tableau suggéré (1)</i></p> <table border="1" data-bbox="763 999 1133 1256"> <thead> <tr> <th></th> <th align="center">Maires et adjoints</th> <th align="center">Conseillers</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td align="center">0 à 9.000 .</td> <td align="center">8 h</td> <td></td> </tr> <tr> <td align="center">9.000 à 30.000 .</td> <td align="center">15 h</td> <td align="center">8 h</td> </tr> <tr> <td align="center">30.000 à 100.000 .</td> <td align="center">30 h</td> <td align="center">15 h</td> </tr> <tr> <td align="center">100.000 et au-delà .</td> <td align="center">45 h</td> <td align="center">20 h</td> </tr> </tbody> </table> <p align="center">Art. 9.</p> <p>Dans le chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, supprimer la subdivision suivante :</p> <p align="center">« Section III. — Indemnités de fonctions. »</p> <p align="center">Art. 10.</p> <p>L'article L. 123-4 du Code des communes est ainsi rédigé :</p> <p>(1) Ce tableau ne figure pas dans le texte même de la proposition de loi.</p>		Maires et adjoints	Conseillers	0 à 9.000 .	8 h		9.000 à 30.000 .	15 h	8 h	30.000 à 100.000 .	30 h	15 h	100.000 et au-delà .	45 h	20 h
	Maires et adjoints	Conseillers															
0 à 9.000 .	8 h																
9.000 à 30.000 .	15 h	8 h															
30.000 à 100.000 .	30 h	15 h															
100.000 et au-delà .	45 h	20 h															

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse nationale de retraites des élus locaux n° 391 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 134 (1977-1978)	Proposition de loi de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977- 1978)
<p>Art. L. 121-24.</p> <p>(deuxième alinéa)</p> <p>.....</p> <p><i>Le temps passé par les sa- lariés aux différentes séances du conseil et des commis- sions en dépendant ne leur est pas payé comme temps de travail. Ce temps peut être remplacé.</i></p>			<p>Art. 2.</p> <p><i>Il est inséré, dans le Code des communes, après l'article L. 121-24, un article L. 121-24 bis ainsi rédigé :</i></p> <p><i>Un caisse nationale de compensation pour l'exercice des mandats locaux est char- gée :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>— de rembourser aux en- treprises les salaires corres- pondant aux autorisations d'absence prévues à l'article L. 121-24, ainsi que les char- ges sociales afférentes à ces salaires et résultant de l'ap- plication des dispositions lé- gislatives, réglementaires et contractuelles ;</i><i>— et d'assurer le service des indemnités prévues à l'ar- ticle L. 123-4 et L. 123-4 bis.</i> <p><i>Les ressources de la caisse sont constituées par :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>— les cotisations obligatoi- res des collectivités intéressées, calculées, dans des conditions déterminées par décret, au prorata de leur population et de leur capacité financière ;</i><i>— les subventions de l'Etat.</i> <p><i>La caisse est administrée par un conseil d'administration composé de :</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>— 2 représentants des com- munes de moins de 2.500 ha- bitants,</i>

<p>Proposition de loi de Mme Brigitte Gros tendant à accorder aux salariés, membres d'un conseil municipal, le temps néces- saire à l'exercice de leur mandat n° 266 (1977-1978)</p>	<p>Proposition de loi de M. Legrand tendant à favoriser l'exercice des mandats des membres des conseils municipaux, des conseils généraux et des établisse- ments publics régionaux n° 109 rectifié (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>
<p><i>Elle ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de travail, et ce à peine de dommages et intérêts au profit du salarié.</i></p> <p>Art. 2.</p> <p>Sur justification écrite émanant de l'employeur, de l'employé et du maire de la commune de l'élu, la part des salaires correspondant aux suspensions de travail prévues par l'article L. 121-24 du Code des communes est intégralement rembour- sée aux employeurs par une <i>caisse natio- nale de compensation inter-entreprises</i> créée à cet effet.</p> <p>Cette caisse est administrée par un conseil d'administration comprenant des représentants des communes, des em- ployeurs et des salariés. Ses ressources sont constituées par les contributions obligatoires des employeurs calculées par application aux salaires versés d'un taux déterminé chaque année par le conseil d'administration.</p> <p>Art. 3.</p> <p>Des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions d'application de la présente loi.</p>	<p>Art. 4.</p> <p>Toutes les dépenses résultant de l'appli- cation de cette loi seront <i>remboursées par l'Etat</i> aux employeurs selon les disposi- tions prévues par décret. La contrepartie financière de ces dépenses nouvelles sera assurée par un <i>prélèvement sur les gains aux jeux d'argent.</i></p>	<p>« Art. L. 123-4. — Les employeurs, pu- blics ou privés, ne sont pas tenus de payer à leurs agents ou à leurs salariés membres d'un conseil municipal le temps consacré aux différentes séances de ce conseil ou des organismes qui en dépendent. Ce temps peut être récupéré. »</p>

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse natio- nale de retraites des élus locaux n° 391 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 134 (1977-1978)	Proposition de loi de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977- 1978)
<p>SECURITE DE L'EMPLOI</p> <p>Code des communes.</p> <p><i>Art. L. 121-24. —</i></p> <p>.....</p> <p>La suspension de travail prévue au présent article ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de louage de service, et ce à peine de dommages et intérêts au profit du salarié.</p> <p>« Le plein temps. »</p>		<p>Art. 2.</p> <p>.....</p> <p>La suspension de travail prévue au présent article ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de travail (1).</p> <p>Art. 3.</p> <p>Garantis d'emploi.</p> <p>Les élus locaux et régionaux qui pour exercer leur mandat ont été amenés à abandonner leur activité professionnelle, sont assurés de retrouver leur emploi et tous les avantages acquis à la fin de leur mandat.</p> <p>(1) Le deuxième alinéa de l'article premier de la proposition de loi n° 247 reprend le texte du troisième alinéa de l'article L. 121-24.</p>	<p>— 2 représentants des communes ayant une population comprise entre 2.501 et 10.000 habitants,</p> <p>— 2 représentants des communes de plus de 10.000 habitants,</p> <p>— 4 représentants de l'Etat,</p> <p>— 2 personnalités choisies en fonction de leur expérience en matière d'administration locale.</p> <p>Les représentants des communes sont élus dans des conditions déterminées par décret.</p> <p>« 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. »</p>

<p>Proposition de loi de Mme Brigitte Gros tendant à accorder aux salariés, membres d'un conseil municipal, le temps néces- saire à l'exercice de leur mandat n° 266 (1977-1978)</p>	<p>Proposition de loi de M. Legrand tendant à favoriser l'exercice des mandats des membres des conseils municipaux, des conseils généraux et des établisse- ments publics régionaux n° 109 rectifié (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>
<p>Art. 3.</p> <p>(La suspension de travail...)</p> <p><i>Elle ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de travail, et ce à peine de dommages et intérêts au profit du salarié.</i></p>		<p>Art. 11.</p> <p>L'article L. 123-5 du Code des communes est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 123-5. — Les suspensions de travail prévues aux articles précédents ne peuvent être une cause de rupture par l'em- ployeur du contrat de louage de services et ce à peine de dommages et intérêts au profit du salarié. »</p> <p>Art. 12.</p> <p>L'article L. 123-6 du Code des commu- nes est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 123-6. — Dans le cas où le salarié ou l'agent souhaite se consacrer à plein temps à ses fonctions de maire ou d'adjoint, il est, sur sa demande, soit mis en position de détachement s'il appartient à la fonction publique, soit mis en congé exceptionnel non rétribué avec une prio-</p>

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse natio- nale de retraite des élus locaux n° 391 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 134 (1977-1978)	Proposition de loi de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977- 1978)
			<p align="center">Art. 5.</p> <p><i>Il est inséré dans le Code des communes, après l'article 123-4, un article 123-4 bis ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. 123-4 bis. — 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, 50 % 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.</i></p> <p><i>« 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. »</i></p>

<p>Proposition de loi de Mme Brigitte Gros tendant à accorder aux salariés, membres d'un conseil municipal, le temps néces- saire à l'exercice de leur mandat n° 266 (1977-1978)</p>	<p>Proposition de loi de M. Legrand tendant à favoriser l'exercice des mandats des membres des conseils municipaux, des conseils généraux et des établisse- ments publics régionaux n° 109 rectifié (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>
		<p><i>rité de réengagement dans son entreprise s'il appartient au secteur privé.</i></p> <p><i>« En outre, si à l'expiration de leur mandat, ils ne retrouvent pas une acti- vité professionnelle ou s'ils ne font pas valoir leurs droits à la retraite, les salariés percevront, pendant une durée de six mois au maximum, 90 % de l'indemnité de fonctions à laquelle ils pouvaient pré- tendre.</i></p> <p><i>« Un décret en Conseil d'Etat détermi- nera les conditions d'application de cet article. »</i></p>

IV. — LES COMPENSATIONS PÉCUNIAIRES

Ce chapitre regroupe les articles 13 à 24 de la proposition de loi.

A. — Historique.

Depuis l'origine, le principe de la gratuité a été à la base de l'exercice des fonctions municipales. Une seule proposition paraît le remettre en cause : il s'agit de la proposition de M. Carat (*cf.* page 72, le comparatif) qui a inspiré, il est vrai, le rapport de M. Pierre Schiélé devant le dernier congrès de l'Association des maires.

Depuis 1884, plutôt qu'à la remise en cause de ce principe, on a assisté à une série de tentatives pour en limiter la portée et adapter ainsi les institutions communales à une réalité évolutive. L'article 74 de la loi fondamentale de 1884 était ainsi rédigé :

« Si les maires et les adjoints ne peuvent tirer aucun profit personnel de leurs fonctions et *ne peuvent être indemnisés ni de leur travail, ni même de la perte du temps qu'ils consacrent aux affaires publiques au détriment de leurs affaires personnelles*, ils ne sont point tenus d'engager des dépenses dans l'intérêt de la commune et *ont droit au remboursement des sommes dont ils ont fait l'avance au profit de celle-ci.* »

Déjà très limitatif, ce texte fut interprété de façon très restrictive et *les débordements sévèrement sanctionnés par la Cour des comptes et le Conseil d'Etat.*

Ces deux hautes juridictions ont en effet estimé que :

1. *Seuls, le maire ou l'adjoint qui le remplace directement, pouvaient recevoir l'indemnité de représentation* (Conseil d'Etat, Association de défense des contribuables de Dijon, 3 mars 1939).

2. *La commune devait présenter une certaine importance pour justifier l'inscription à son budget de l'indemnité de représentation.*

3. *L'indemnisation ne devait pas constituer un traitement déguisé* (Conseil d'Etat, Cu villier, 4 janvier 1929, et Darrigade, 28 juin 1969).

4. L'octroi de frais de représentation au maire et le remboursement de frais exposés pour l'accomplissement de mandats spéciaux devaient faire l'objet d'une « *dotation distincte* dont le libellé indique clairement l'affectation exclusive de toute autre destination » (Cour des comptes, rapport public de l'exercice 1906).

Les conseillers municipaux de la ville de Paris, en revanche, reçurent, par la loi du 8 avril 1914, l'autorisation de percevoir une indemnité annuelle de 6.000 F.

La complexité des tâches, l'importance du rôle social du maire amenèrent le Gouvernement de Vichy, par la loi du 29 mai 1942, à substituer à la formule « indemnité de frais de représentation » celle d'« *indemnisation forfaitaire de fonction* ». Celle-ci devait être fixée par les préfets dans la limite de plafonds établis par arrêté interministériel.

Annulées par le Gouvernement provisoire de la République, les dispositions de cette loi furent reprises par deux ordonnances. La première, prise à Alger le 26 juillet 1944, autorisa les assemblées communales, par dérogation à l'article 74 de la loi municipale de 1884, à voter, sur les ressources ordinaires du budget, des indemnités de fonction aux maires et adjoints et aux présidents et membres des délégations spéciales, lorsque la situation de ces magistrats le rendait nécessaire. L'ordonnance du 21 février 1945 reprenait et modifiait à titre provisoire l'ordonnance précédente et prévoyait également le remboursement forfaitaire des frais de mission. La même année, le 18 octobre, une troisième ordonnance prévoyait des barèmes spéciaux pour les communes, chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton, pour les communes suburbaines de la Seine, pour les communes sinistrées, pour Paris et Lyon. Une loi du 9 avril 1947 autorisait notamment les conseils municipaux des villes de plus de 120.000 habitants à voter des indemnités de fonction aux conseillers municipaux pour l'accomplissement de certaines fonctions ou missions particulières. La loi du 29 septembre 1948 prévoyait des majorations d'indemnité pour les maires et adjoints des villes classées stations hydro-minérales, climatiques, balnéaires, touristiques et uvales. Enfin, la loi du 24 juillet 1952, modifiée par la suite par la loi du 28 novembre 1958, qui était d'origine sénatoriale, fixait les bases du régime actuel ; elle décidait notamment que les indemnités maxima des magistrats municipaux et des membres de certains conseils municipaux seraient fixées désormais par référence aux indices de l'échelle des traitements de la fonction publique.

Le décret du 29 juin 1964 relevait d'abord ces indices de référence d'environ 20 %. Un nouveau relèvement de l'ordre de 25 % intervenait plus récemment sous la forme du décret n° 73-858 du 6 septembre 1973.

B. — La situation actuelle.

1. Indemnités.

Depuis la loi du 24 juillet 1952 actualisée par les décrets précités et reprise par le Code des communes, les maires et adjoints principalement, mais aussi, dans certains cas, les conseillers municipaux, peuvent bénéficier de deux types d'indemnité : *une indemnité forfaitaire de fonction et des frais de mission et de représentation.*

En raison du principe de la gratuité des fonctions électorales locales, l'indemnité de fonction *ne saurait être considérée comme un traitement. C'est pourquoi*, par exemple, elle n'est pas soumise à l'imposition sur le revenu. Ces indemnités, en application de l'alinéa 2 de l'article L. 123-4 du nouveau Code des communes, constituent des dépenses obligatoires pour les communes. Par ailleurs, quel qu'en soit le bénéficiaire, l'octroi de telles indemnités est *soumis à l'exercice effectif du mandat* (alinéa premier de l'article L. 123-4). C'est ainsi qu'en cas de maladie qui l'empêcherait de remplir ses fonctions, un maire ne saurait y prétendre.

Les bénéficiaires de ces indemnités sont clairement énumérés dans la loi. Il s'agit des maires, des adjoints des communes, des présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoints, des membres de certains conseils municipaux.

Les adjoints spéciaux ont été inclus dans la loi en vertu de l'article 3, dernier alinéa, de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

Les adjoints supplémentaires posent un problème particulier. Ceux-ci peuvent percevoir une indemnité mais prélevée uniquement sur le mandat global attribué aux maires et adjoints réglementaires. Ainsi donc, si le conseil municipal décide d'attribuer des indemnités à ces adjoints supplémentaires, cela aura pour effet de diminuer à concurrence l'indemnité des autres adjoints et, éventuellement, celle du maire lui-même.

En ce qui concerne *les conseillers municipaux, ils n'ont pas droit, en principe, à de telles indemnités à trois exceptions près* : à Paris, bien entendu, mais aussi dans les villes de plus de 400.000 habitants (art. L. 123-6 du Code des communes). Dans ce cas, la limite supérieure doit correspondre aux deux tiers de l'indemnité des membres du conseil de Paris ; d'autre part, *dans les communes de plus de 120.000 habitants, les conseillers municipaux peuvent recevoir des indemnités pour l'accomplissement de certaines fonctions ou missions particulières.*

Depuis 1952, les indemnités de fonction doivent *respecter un montant maximum défini par décret en Conseil d'Etat* par référence à des indices de l'échelle des traitements de la Fonction publique et d'après l'importance démographique des communes. Celles-ci sont réparties à cet effet en 13 catégories auxquelles il convient d'ajouter Lyon et Marseille. A la date du 1^{er} février 1978 et en application du décret n° 73-858 du 6 septembre 1973, les indemnités annuelles de maire s'échelonnaient de 7.097 F pour les communes de moins de 501 habitants à 73.704 pour les maires des communes de plus de 150.000 habitants.

Suivant les tranches de population, les adjoints peuvent percevoir entre 40 et 50 % de l'indemnité de leur maire.

Pour la détermination de « l'importance démographique de la commune », les chiffres de population à prendre en considération sont ceux qui résultent de l'addition de la population totale et de ce qu'il est convenu d'appeler, selon les normes de l'I.N.S.E.E., « la population comptée à part ». *Les taux constituent uniquement des maxima.* Il appartient aux conseils municipaux de voter les indemnités qu'ils souhaitent ou que permet la situation financière de leur commune. Souvent d'ailleurs, pour ne pas grever le budget communal, par principe ou par pudeur aussi, les élus renoncent à la perception de telles indemnités.

Pour tenir compte de certaines situations particulières, le législateur a également prévu *la possibilité de majorer les indemnités* : ces cas sont aujourd'hui regroupés dans l'article L. 123-5 du Code des communes. Il s'agit :

1. Des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton (ces majorations peuvent représenter respectivement 25, 20 et 15 %).

2. Dans les communes sinistrées. La majoration correspond alors au pourcentage d'immeubles sinistrés de la commune.

3. Dans les villes classées hydro-minérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvales.

4. Dans les communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de « travaux publics d'intérêt national », tels que les travaux d'électrification. Ces communes sont déterminées par des arrêtés préfectoraux.

Dans ces deux derniers cas, les critères de majoration sont les suivants :

- 50 % lorsque la population est inférieure à 5.000 habitants ;
- 25 % au-dessus de ce chiffre.

5. Les communes de plus de 2.500 habitants situées dans la première zone de salaire de la région parisienne.

6. Les communes sub-urbaines à caractère industriel des villes de plus de 100.000 habitants.

Dans ces deux derniers cas, les indemnités de fonction peuvent être votées dans les limites correspondant à l'échelon immédiatement supérieur à celui de la population des communes concernées.

Des dispositions *spéciales* sont prévues en *matière de cumul avec l'indemnité parlementaire*.

L'article L. 123-9 du Code des communes le limite à 50 % de l'indemnité municipale. « L'autre moitié peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans les fonctions de magistrat municipal ».

2. *Frais de mission et de représentation.*

Les indemnités de fonction doivent permettre aux magistrats municipaux de faire face aux dépenses qu'entraîne *l'exercice normal* de leur mandat.

L'article 12 de la loi de 1952 (art. L. 123-2 du Code des communes, art. 85 du Code d'administration communale) prévoit la possibilité de rembourser forfaitairement les frais de mission exposés par les maires, adjoints, conseillers municipaux, présidents et membres de délégations spéciales dans l'accomplissement des mandats spéciaux « qui peuvent leur être confiés par une délibération du Conseil municipal ». Le remboursement des frais spéciaux s'effectue sous *la forme de frais de séjour* dans la limite du montant des indemnités journalières allouées aux fonctionnaires de l'Etat appartenant *au groupe I*. Depuis un arrêté du 17 mai 1977, ce montant est de 126 F par jour. Les dépenses de *transport*, quand à elles, sont remboursées sur présentation *d'un état de frais*. Le remboursement se fait à hauteur du tarif S.N.C.F., première classe ou, s'il est plus économique pour la commune que l'élu emprunte sa voiture personnelle, suivant les tarifs kilométriques définis pour les fonctionnaires de l'Etat (arrêté du 20 mai 1976).

L'article L. 123-3 du Code des communes prévoit également la possibilité de vote, sur les ressources ordinaires, d'indemnités pour frais de représentation ; ce type d'indemnité est réservé aux maires.

C. — Les propositions de la Commission.

Fidèle en cela aux positions exprimées par une très large majorité de ses membres lors des séances du 22 novembre 1972 et du 8 juin 1977, pour tenir compte aussi du fait que la quasi-totalité des textes qui lui étaient soumis ne portaient pas atteinte, directement ou indirectement, au principe de la gratuité, votre Commission a tenu à réaffirmer ce principe, de façon explicite à l'article 14, et de façon indirecte aux articles 13 et 19.

En revanche, elle propose :

- une nouvelle forme d'indemnisation : la vacation, applicable à certains conseillers municipaux des communes de moins de 30.000 habitants ;
- une définition réaliste des indemnités de fonctions et des vacations, désignées sous le nom commun de « compensations pécuniaires » ;
- un élargissement des catégories de bénéficiaires des indemnités et un relèvement substantiel de celles-ci.

Article 13.

Cet article introduit une nouvelle subdivision dans le nouveau chapitre III du Code des communes. Elle est intitulée « Compensations pécuniaires » de préférence à l'expression actuellement en vigueur d'« indemnités de fonctions ». Cette dénomination présente en effet trois avantages :

Le premier, c'est qu'elle insiste sur l'idée que les indemnités perçues par les élus le sont à titre de compensation d'un sacrifice financier personnel. Votre Commission réaffirme ainsi dans la loi qu'il ne s'agit pas d'une rémunération.

Le terme « compensation » indique, en revanche, que l'exercice d'un mandat municipal ne doit pas trop pénaliser financièrement ceux qui ont déjà le mérite de s'y consacrer.

Le terme « compensation pécuniaire » a, enfin, un caractère plus global que celui d'« indemnité ». C'est ainsi que sous cet intitulé pourront être examinées successivement les notions d'indemnité de fonction, de vacation, et de frais de mission et de représentation.

Article 14.

Cet article, sous forme d'un nouvel article L. 123-7, propose une nouvelle rédaction de l'actuel article L. 123-4.

Il détermine à la fois le mode de fixation des indemnités de fonctions, les catégories d'élus appelées à en bénéficier et les modalités de leur financement.

1. Mode de fixation des indemnités de fonctions.

Votre Commission vous propose de maintenir le principe de la fixation d'indemnités maximales de fonctions par référence aux indices des traitements de la fonction publique.

Elle laisse à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer l'indice afférent à chaque catégorie de communes sous réserve de disposition de l'article 15 ci-dessous.

Tirant les leçons des difficultés d'interprétation des dispositions actuellement en vigueur et pour affirmer l'autonomie des conseils, le deuxième alinéa du texte proposé précise que c'est à chaque conseil municipal de déterminer, dans les limites du plafond, le montant exact des indemnités de ses membres.

2. Bénéficiaires.

L'énumération des bénéficiaires des indemnités de fonction n'est pas modifiée puisque si, comme on le verra ci-dessous, le statut financier des conseillers municipaux est très amélioré, il ne l'est pas de façon uniforme et obligatoire.

M. Michel Giraud aurait souhaité ajouter au nombre des bénéficiaires les présidents de syndicats et les présidents de districts. M. Champeix avait, lui aussi, lors du premier examen de la proposition de M. Carat, proposé un amendement en ce sens.

La Commission n'a pas retenu cette suggestion qui se serait traduite par un alignement pur et simple de ces nouveaux bénéficiaires sur la situation des maires. Or, s'il est vrai que les fonctions de président de district ou de président de syndicat intercommunal peuvent s'avérer extrêmement absorbantes, il n'en est pas de même pour les 1.860 syndicats à vocation multiple et les quelque 10.500 syndicats spécialisés que compte notre pays à l'heure actuelle. L'alignement sur les maires posait également un problème de principe : les districts et les syndicats ne sont pas des collectivités locales ; souvent aussi, ils sont présidés par des maires qui perçoivent déjà une indemnité.

L'argument déterminant a toutefois été que leur situation était d'ores et déjà assez convenablement réglée en pratique.

Le principe de la perception d'indemnités de fonctions par les présidents de syndicats ne figure pas dans les lois constitutives de ces organismes. Il a cependant été admis dans une réponse (1) ministérielle dès le 19 mai 1953 :

« Qu'en application des dispositions combinées de l'article 74 et du titre VIII de la loi du 5 avril 1884, les présidents et vice-présidents des syndicats de communes peuvent recevoir des indemnités pour frais de représentation et obtenir le remboursement des dépenses qu'ils ont engagées dans l'accomplissement de mandats spéciaux. »

Ce point de vue a été réaffirmé et précisé le 4 août 1955 par le ministre de l'Intérieur en réponse à M. Raymond Valabrègue, député (1), puis, pour la dernière fois, toujours à l'Assemblée nationale, le 5 octobre 1956 en réponse à une question écrite de M. Anthoiz (2).

(1) à une question de M. Mazuez, député.

(1) « Le taux des indemnités susceptibles d'être attribuées aux présidents et vice-présidents des syndicats de communes dépend des circonstances et peut difficilement faire l'objet d'instructions précises. Il y a lieu, dans ces conditions, pour les préfets, de tenir compte du fait que la présidence ou la vice-présidence du syndicat intercommunal n'impose généralement pas d'obligations aussi lourdes que celles qui résultent d'un mandat de maire. Par référence à la loi du 24 juillet 1952, il convient donc, en principe, d'autoriser, pour le président d'un syndicat de communes, le versement d'une indemnité égale à la plus basse de celles que la loi précitée prévoit pour les maires (communes de moins de 500 habitants : 37.500 F par an). C'est seulement dans le cas de syndicats particulièrement importants, dont la gestion exige un travail assujettissant, que les délibérations prévoyant des indemnités plus élevées sont susceptibles d'être approuvées. En conséquence, pour le remboursement des frais engagés pour l'accomplissement de mandats spéciaux, il convient d'appliquer purement et simplement aux présidents et vice-présidents de syndicats les dispositions de la circulaire du ministère de l'Intérieur n° 307 du 19 décembre 1952. »

(2) « 1° Les réponses faites précédemment à M. Valabrègue et à M. Mazuez sont toujours valables. Les présidents et vice-présidents des syndicats de communes peuvent recevoir des indemnités pour frais de représentation, celles-ci étant, en principe, égales aux indemnités de la catégorie la plus basse prévue pour les maires et les adjoints par l'article 2 de la loi du 24 juillet 1952. C'est seulement dans le cas très exceptionnel de syndicats particulièrement importants dont la gestion exige un travail assujettissant que les délibérations prévoyant des indemnités élevées sont susceptibles d'être approuvées ; 2° les membres du comité et les présidents et vice-présidents de syndicats, dans l'hypothèse où ils ne bénéficient pas d'indemnités de fonction, peuvent percevoir des frais de déplacement pour se rendre aux réunions du comité du syndicat lorsque celui-ci siège dans une commune autre que la leur ; la dépense est à la charge du budget syndical, étant donné qu'elle intéresse toutes les communes faisant partie de l'organisme ; 3° le président, le vice-président et les membres du comité peuvent obtenir le remboursement des frais exposés dans l'accomplissement de mandats spéciaux, c'est-à-dire de missions sortant des tâches et obligations courantes et accomplies dans l'intérêt du syndicat ; 4° ces différents remboursements ne sont pas automatiques. Ils sont subordonnés : a) à une délibération de principe du comité prévoyant le remboursement des frais de déplacement prévus aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus ; b) à une délibération spéciale fixant, de façon précise, dans chaque cas particulier, l'objet et la durée de la mission, ainsi que l'étendue des pouvoirs éventuels de l'intéressé ; 5° les taux de remboursement sont ceux qui sont prévus pour les maires et les conseillers municipaux. »

L'essentiel des principes ainsi définis a été repris dans la circulaire n° 74-245 du 25 septembre 1974 relative aux syndicats de communes :

Les présidents et vice-présidents peuvent recevoir des indemnités de fonction qui ne peuvent pas excéder, en principe, celles prévues respectivement pour les maires et les adjoints d'une commune comportant moins de 501 habitants.

Des indemnités plus élevées peuvent être approuvées mais seulement dans le cas de syndicats particulièrement importants et dont la gestion exige un travail assujettissant.

Dans son paragraphe 3014, la circulaire n° 75-177 du 22 juillet 1975 assimile aux présidents des syndicats de communes les présidents et vice-présidents de conseils de districts.

Votre Rapporteur tient cependant à faire remarquer que, bien que ces indemnités de fonctions ne soulèvent que peu de difficultés pratiques, leur base légale lui paraît assez faible surtout si il la compare à celle des indemnités de fonctions des présidents et vice-présidents de communautés urbaines. Ceux-ci sont, en effet, assimilés aux maires et adjoints par l'article L. 165-35 du Code des communes.

3. *Le financement.*

Le troisième alinéa de la nouvelle rédaction de l'article L. 123-7 contient une innovation très importante puisqu'il pose en principe que les indemnités des maires et adjoints devront être financées en partie par l'Etat, selon une clé de répartition à déterminer.

Le groupe de travail avait entendu placer ses recherches dans le cadre de la réforme d'ensemble annoncée par M. le Président de la République et confirmée par son Gouvernement. Aussi n'avait-il pas voulu qu'une amélioration de la situation des élus municipaux se traduise *par une aggravation des difficultés financières des communes.*

Il avait considéré, d'autre part, que la participation de l'Etat au financement des indemnités de fonction des maires et adjoints n'était que la contrepartie légitime des tâches que les élus municipaux sont appelés à exécuter à son profit.

C'est pourquoi il lui avait semblé opportun de faire référence à la notion de « dépenses d'intérêt général » qui existe déjà dans les budgets communaux en vertu des articles L. 235-1 à L. 235-3. Ces articles font partie de la section « Subventions et fonctionnement sans affectation spéciale » du chapitre V (Subventions) du titre III (Recettes) du Livre II (Finances communales) du Code des communes.

En ce qui concerne la détermination du montant de la subvention représentative des indemnités, le groupe s'était partagé entre deux opinions entre lesquelles il n'avait pas voulu trancher :

- la première était favorable à la détermination d'un montant forfaitaire par habitant. C'est le système utilisé à l'heure actuelle. En vertu de l'article L. 123-5, deuxième alinéa, en effet, les communes reçoivent une subvention de base calculée au taux de 0,50 F par habitant ;
- la deuxième solution, défendue plus particulièrement par votre Rapporteur, était favorable à une participation de l'Etat définie dans la loi sous la forme d'un pourcentage des indemnités effectivement versées.

Cette dernière solution lui paraissait avoir le mérite d'être assise sur la dépense réelle, ce qui est trop rarement le cas en matière de subvention. Si la première formule avait le mérite de la simplicité, elle pouvait se révéler injuste. Elle pourrait, en effet, être perçue sans que pour autant les communes versent elles-mêmes d'indemnités. Enfin, comme c'est d'ailleurs le cas pour la subvention actuelle, qui est ridiculement faible, elle ne pourrait être revalorisée de façon régulière.

Votre Commission n'a pas tranché entre ces deux solutions. Plutôt que de demander à l'Etat une subvention supplémentaire sur un point précis, certains de ses membres posaient un préalable : la réforme d'ensemble des finances locales qui, seule, pourrait donner aux communes les moyens de leur indépendance donc, en particulier, la faculté de verser des indemnités plus substantielles.

Votre Commission a finalement accepté de qualifier les indemnités de fonctions de « dépenses d'intérêt général » c'est-à-dire donnant droit à subvention. Elle a laissé au débat en séance publique le soin de déterminer les modalités de ce nouveau transfert. Votre Rapporteur, pour sa part, considère qu'il s'agit là d'un point essentiel sur lequel il compte intervenir très vigoureusement.

Article 15.

Cet article a un double objet :

- répondre à la demande de la plupart des élus qui souhaitent une augmentation de leurs indemnités ;
- tirer les conséquences du choix opéré par la Commission en ce qui concerne les autorisations d'absences. Celles-ci seront désormais de droit et relativement substantielles. Mais aucune obligation financière ne pèsera sur l'entreprise

ou sur l'employeur, en général. Il conviendra donc que l'élu puisse recevoir de la collectivité dont il est le représentant une compensation pécuniaire plus importante.

Tel est l'objectif du présent article qui fixe de nouveaux indices de référence et qui entrera en vigueur en même temps que la présente proposition de loi. Les indices qui figurent dans la colonne « texte proposé par le groupe de travail » n'ont pas la même base que ceux qui figurent dans le tableau actuels du Code des communes. Ce sont des indices plus récents dits « majorés au 1^{er} juillet 1976 » alors que les indices actuels sont des indices nets anciens.

Au-delà des conventions techniques, il faut considérer le résultat pratique : si l'article 15, tel qu'il est proposé, était adopté, il aboutirait à une augmentation immédiate et uniforme de 25 % des indemnités de fonctions. Les maires des communes de moins de 501 habitants pourraient désormais recevoir une indemnité annuelle de 8.871 F environ (soit 739 F par mois). Ils bénéficieraient en fait d'une augmentation supérieure à 25 %. Dans les communes de plus de 150.000 habitants l'indemnité s'élèverait à 73.704 F par an soit plus de 8.000 F par mois (8.107 exactement).

Il va de soi que l'article 40 est applicable. De même, le Gouvernement pourrait-il soutenir que la répartition des indices en fonction de la population des communes n'est pas du domaine de la loi.

Il a paru toutefois indispensable à votre Commission de proposer un tel article. Elle montre ainsi son souci de travailler dans l'intérêt des élus, comme c'est la vocation du Sénat. Elle indique par là également au Gouvernement le progrès minimum auquel la réforme annoncée devrait parvenir en matière d'indemnités.

Elle n'a pas jugé utile de modifier le taux des indemnités maximales applicable aux adjoints, non plus que, malgré le souhait de MM. Carat et Giraud, le nombre de catégories de communes.

Article 16.

Cet article est également important puisqu'il a pour but de permettre aux conseillers municipaux des communes de plus de 30.000 habitants de recevoir *des indemnités de fonctions*. Comme il est possible de le voir sur le tableau comparatif (page), cette faculté est actuellement réservée aux conseils municipaux des seules villes de plus de 400.000 habitants. C'est-à-dire, en fait, à Marseille et à Lyon.

Si l'article 16 était adopté, cette possibilité serait étendue, outre Paris, à 227 communes représentant plus de 23 millions d'habitants.

Le groupe de travail souligne cependant qu'il s'agit là d'une *simple faculté*, et donc d'un *accroissement de l'autonomie des collectivités locales*.

Article 17.

Cet article concerne les conseillers municipaux des communes de moins de 30.000 habitants. Il institue, au profit des conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints, la faculté de percevoir des vacations.

C'est une idée contenue dans la proposition de loi de M. Carat et qui a paru acceptable à votre Commission. L'application des dispositions de cet article dépendra de la volonté de chaque conseil municipal et d'elle seule. D'autre part, les abus éventuels seront contenus par la rédaction de l'alinéa premier du nouvel article L. 123-9. Celui-ci réserve cet avantage aux conseillers municipaux qui auront été spécialement désignés « *pour l'accomplissement de certaines fonctions ou missions particulières* ».

Le deuxième alinéa de l'article renvoie au décret en Conseil d'Etat pour définir le montant unitaire de chaque vacation et le nombre maximal de vacations que chaque conseil municipal sera autorisé à voter par mois et par catégorie de communes.

Le groupe, sans pour autant fixer un chiffre précis, serait favorable à une référence simple, par exemple au montant des indemnités de missions ou de tournées des fonctionnaires de l'Etat telles qu'elles sont définies par l'arrêté du 17 mai 1977 fixant le taux de l'indemnité forfaitaire de déplacement des fonctionnaires.

Selon ce texte, les indemnités de missions s'échelonnent de 126 F pour le groupe I à 104 F pour le groupe III et les indemnités de tournées de 88 à 72 F. Une telle référence présenterait le même avantage que le système adopté pour les indemnités : celui de permettre une revalorisation automatique (bien que moins progressive) des vacations.

Article 18.

Cet article est une simple mesure de technique législative. Il supprime une section du chapitre III qui ne serait plus compatible avec le nouveau texte.

Article 19.

Cet article introduit dans le Code des communes une définition, qui n'existait pas jusqu'ici, des indemnités de fonctions.

La rédaction proposée paraît présenter un double avantage : tout en écartant clairement la notion de traitement, elle reconnaît une

sorte de droit à indemnisation des titulaires de fonctions municipales. Elle constitue un compromis raisonnable entre les conceptions qui divisent les auteurs des propositions. Cette rédaction est inspirée par celle du paragraphe I-1 de la circulaire n° 407 du 19 décembre 1952 qui est toujours en vigueur.

Votre Commission a considéré que la définition de l'indemnité de fonction constituait une question de principe qui ne pourrait être qu'abusivement retirée à la compétence du législateur.

Article 20.

Cet article constitue une modernisation et une simplification de l'actuel article L. 123-5.

Comme à l'article précédent, l'esprit du texte est de donner plus d'autonomie aux divers conseils municipaux. Il s'en remet cependant, comme c'est le cas à l'heure actuelle (1), au décret pour nuancer ces augmentations suivant les catégories de communes. C'est ainsi que, selon l'article R. 123-2, les majorations des indemnités pour les communes chef-lieux s'échelonnent de 15 à 25 % suivant qu'il s'agit d'un chef-lieu de canton, d'arrondissement ou de département.

Le 2° de l'article L. 123-5 est supprimé. Introduit essentiellement pour faire face aux charges exceptionnelles de la guerre et de ses conséquences, il ne correspond plus à la situation actuelle.

Le 5° a été supprimé pour des raisons analogues (il n'existe plus de zones de salaire:).

Le groupe de travail avait proposé de remplacer l'alinéa 3° par un alinéa 2° nouveau faisant référence aux stations classées. Celles-ci viennent en effet d'être redéfinies et font l'objet du titre IV du Livre premier du Code des communes (une section visant « les stations de sports d'hiver et d'alpinisme » y a été ajoutée).

(1) « Art. R.° 123-2. — Les majorations d'indemnités de fonctions résultant de l'application de l'article L. 123-5 peuvent s'élever au maximum pour les magistrats municipaux :

« 1° dans les communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton respectivement à 25 %, à 20 % et 15 % ;

« 2° dans les communes sinistrées, à un pourcentage égal au pourcentage d'immeubles sinistrés de la commune. Ce supplément d'indemnité peut se cumuler, le cas échéant, avec les majorations prévues au 1° ci-dessus, mais il doit être calculé d'après le montant de l'indemnité tel qu'il est fixé à l'article précédent ;

« 3° dans les communes mentionnées aux 3° et 4° de l'article L. 123-5, à 50 % pour les communes dont la population totale est inférieure à 5.000 habitants et à 25 % pour celles dont la population totale est supérieure à ce chiffre. Des arrêtés préfectoraux déterminent les communes dans lesquelles les dispositions prévues au 4° de l'article 123-5 sont applicables ;

« 4° dans les communes mentionnées aux 5° et 6° de l'article L. 123-5, les indemnités de fonctions peuvent être votées dans les limites correspondant à l'échelon immédiatement supérieur à celui de la population des communes à l'article précédent. »

Sur la proposition de M. de Tinguy, la Commission a préféré l'expression « communes touristiques ou thermales ». Cette dénomination est celle que retient le décret n° 68-913 du 18 octobre 1968 relatif aux allocations touristiques versées par le Fonds d'action locale. Plus que l'expression « stations classées » qui comprend des communes telles que Marseille ou Lyon, elle correspond au souci d'une majorité de commissaires d'aider les petites communes.

Le 3° nouveau dépasse les cas trop ponctuels prévus par les alinéas 4° et 6° anciens. Sa rédaction très générale devrait pouvoir s'appliquer à l'ensemble des communes touchées par le fort développement urbain de ces dernières années.

Article 21.

Cet article constitue la reprise, sous réserve de la suppression de son deuxième alinéa, de l'article actuel L. 123-8 du Code des communes. Son objet est simple : il prévoit la possibilité d'augmenter l'indemnité de certains magistrats municipaux particulièrement dévoués à la commune.

Tel pourrait être le cas, par exemple, d'un premier adjoint qui, en l'absence du maire, est amené à assumer la gestion effective de la commune.

Une limite, cependant, est posée : c'est que le total global des indemnités ne soit pas augmenté.

C'est en vertu de cet article que les adjoints supplémentaires sont aujourd'hui rémunérés. Son adoption supprimerait du même coup une limite à l'augmentation des indemnités des adjoints tels qu'ils sont définis aux articles premier et 2 de la présente proposition.

Article 22.

Cet article existait déjà sous la forme de l'article L. 123-9. Il organise les modalités du cumul financier entre les fonctions parlementaires et les fonctions municipales. La Commission y a apporté deux modifications.

Les règles de cumul s'appliqueront désormais à deux nouvelles catégories :

- celle des conseillers municipaux parlementaires qui percevraient une indemnité de fonctions ;
- celle des élus municipaux siégeant dans une assemblée européenne.

Article 23.

Cet article est de pure forme. Il réintroduit, dans le chapitre III, une subdivision qui existait déjà et qui regroupait deux articles, l'un relatif aux frais de missions, l'autre aux frais de représentation.

Ces deux articles sont purement et simplement repris de l'actuel Code des communes. Seule leur numérotation est modifiée.



Pour les raisons avancées précédemment, la Commission n'a proposé aucun texte concernant les compensations pécuniaires des conseillers généraux ou régionaux. Elle a considéré que cette question pourrait être examinée dans un deuxième temps.

IV. — L'

Fonctions communales

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse nationale de retraite des élus locaux n° 391 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régio- naux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
<p>I. — COMPENSATIONS PÉCUNIAIRES</p> <p>A. — PRINCIPE</p> <p>Code des communes.</p> <p>CHAPITRE III</p> <p>Indemnités et régime de retraite des titulaires de certaines fonctions mun- cipales.</p> <p>Section I. — <i>Disposition générale.</i></p> <p>Article L.123-1 (84 du Code de l'administration communale).</p> <p>Sans préjudice des dispositions du pré- sent chapitre, les fonctions de maire, d'ad- joint et de conseiller municipal sont gra- tuites.</p> <p>.....</p> <p>Section IV. — <i>Indemnités de fonctions.</i></p>	<p>Article premier.</p> <p><i>Les articles 84 et 95 du Code de l'ad- ministration communale sont remplacés par les dispositions suivantes :</i></p> <p>« Art. 84. — <i>Les fonctions de maire, d'adjoint, de président ou de membre de délégation spéciale faisant fonction d'ad- joint donnent lieu à une indemnité de fonction applicable de plein droit dans toutes les communes et constituant pour celles-ci une dépense obligatoire.</i></p> <p>« Art. 89. — <i>L'indemnité des maires et adjoints est soumise à l'impôt sur le re- venu des personnes physiques pour 65 % de la fraction perçue dépassant l'indice nouveau 229. Elle est majorée d'un sup- plément familial analogue à celui de la fonction publique.</i></p> <p>« Les maires et adjoints sont obliga- toirement affiliés au régime général de la Sécurité sociale au titre de leurs fon- ctions s'ils ne l'étaient déjà au titre de leurs activités professionnelles.</p> <p>.....</p>	<p>Art. 4.</p> <p><i>Indemnités de fonction.</i></p> <p><i>Les indemnités de fonction couvrent les heures prises sur le temps de travail. Leur montant compense à la fois l'indem- nisation du salaire perdu et les charges sociales correspondantes.</i></p> <p>.....</p>

ARGENT

et intercommunales.

<p>Proposition de loi de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>
	<p>Art. 13.</p> <p><i> Dans le chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, et après l'article L. 123-6, introduire une section dont l'intitulé est ainsi rédigé :</i></p> <p>« Section III. — Compensations pécuniaires. »</p>

<p>Texte en vigueur</p>	<p>Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse nationale de retraite des élus locaux n° 391 (1974-1975)</p>	<p>Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régio- naux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)</p>
<p>B. — BÉNÉFICIAIRES</p> <p>Section III. — <i>Indemnités de fonction.</i></p> <p>Article L. 1234 (87 du Code de l'administration communale).</p> <p>Les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de maire et adjoint des communes, de président et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint, de membres de certains conseils municipaux,</p> <p>C. — INDEMNITES DES MAIRES ET ADJOINTS</p> <p>... sont fixées par décret en Conseil d'Etat par référence aux indices des traitements de la fonction publique.</p> <p>Les dispositions du présent article sont applicables de plein droit dans toutes les communes ; les indemnités ainsi prévues constituent pour celles-ci une dépense obligatoire.</p> <p>a) <i>Indemnités des maires.</i></p> <p>Ordonnance n° 58-1210 du 15 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.</p> <p>Art. premier. — L'indemnité parlementaire est calculée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'Etat classés dans la catégorie présentement dite « hors échelle ». Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie.</p> <p>.. . . .</p>	<p>« Art. 85. — L'indemnité des maires de villes de plus de 150.000 habitants est égale à l'indemnité parlementaire.</p> <p>« L'indemnité des maires de villes de 20.001 à 150.000 habitants est fixée par référence à l'indemnité parlementaire conformément au tableau suivant :</p>	

Proposition de loi
de M. Michel Giraud

tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977-1978)

Texte proposé par la Commission

Art. 4.

L'article L. 123-4 du Code des communes est remplacé par l'article suivant :

« Art. 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 certains 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 :

Art. 14.

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

« Art. L. 123-7. — Les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de maire et adjoint des communes, de président et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint, des membres de certains conseils municipaux...

...sont fixées par décret en Conseil d'Etat par référence aux indices des traitements de la fonction publique.

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

Le montant de ces indemnités constitue une dépense d'intérêt général à laquelle l'Etat est tenu de participer dans une proportion à déterminer.

Texte en vigueur		Proposition de loi de M. Jacques Carat		Proposition de loi de M. Rosette		
		relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse nationale de retraite des élus locaux n° 391 (1974-1975)		tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)		
Décret du 29 juin 1964 modifié par le décret n° 858 du 6 septembre 1973.		Indemnité des maires.				
Caté- gories	Population totale	Indemnités des maires Indices de référence		Population municipale	Pourcentage de l'indemnité parlementaire	
		Nets anciens	Majorés du 1 ^{er} octobre 1972	De 20.001 à 40.000 habi- tants	70	
1	Moins de 500 habi- tants	%	de la valeur de l'indice net ancien 100	De 40.001 à 80.000 habi- tants	80	
2	De 501 à 1.000 ha- bitants	40		De 80.001 à 150.000 habi- tants	90	
3	De 1.001 à 2.000 habitants	50		« L'indemnité des maires des autres communes est fixée par référence aux in- dices de l'échelle des traitements de la fonction publique, conformément au ta- bleau suivant :		
4	De 2.001 à 3.000 habitants	75		Indemnité des maires.		
5	De 3.001 à 5.000 habitants	124		146	Population municipale	Indices de référence (indices nouveaux de la fonction publique)
6	De 5.001 à 9.000 habitants	174		178	Moins de 501 habitants ..	50 % de l'indice nouveau 100
7	De 9.001 à 15.000 habitants	240		240	De 501 à 1.000 habitants .	80 % de l'indice nouveau 100
8	De 15.001 à 30.000 habitants	269		270	De 1.001 à 2.000 habitants .	124
9	De 30.001 à 50.000 habitants	307		314	De 2.001 à 3.000 habitants .	169
10	De 50.001 à 80.000 habitants	363		367	De 3.001 à 5.000 habitants .	229
11	De 80.001 à 120.000 habitants	392		400	De 5.001 à 10.000 habi- tants	358
12	De 120.001 à 150.000 habitants	432		445	De 10.001 à 20.000 habi- tants	679
13	Au-delà de 150.000 habitants	472		497		
	Lyon et Marseille .	545	607			
	Paris (Indemnités des conseillers municipaux)	523	574			

Indice net ancien 100, devenu 123 majoré du 1^{er} octobre 1972.

**Proposition de loi
de M. Michel Giraud**

tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977-1978)

Texte proposé par le groupe de travail

Indices de référence applicables.

(Indices nouveaux majorés du 1^{er} juillet 1976.)

Population de la commune	Maires, présidents de syndicats de communes, présidents de districts
De 0 à 1.000 habitants	145
De 1.001 à 3.000 habitants	186
De 3.001 à 9.000 habitants	270
De 9.001 à 30.000 habitants	345
De 30.001 à 80.000 habitants	432
De 80.001 à 150.000 habitants	526
Au-delà de 150.000 habitants	596
Lyon, Marseille	629
Paris	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.

Art. 15.

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

Catégories	Population totale	Indemnités des maires (Indice de référence nouveau majoré au 1 ^{er} juillet 1976)
1	Moins de 501 habitants	50 %
2	De 501 à 1.000 habitants	62,5 %
3	De 1.001 à 2.000 habitants	94 %
4	De 2.001 à 3.000 habitants	211
5	De 3.001 à 5.000 habitants	250
6	De 5.001 à 9.000 habitants	325
7	De 9.001 à 15.000 habitants	366
8	De 15.001 à 30.000 habitants	418
9	De 30.001 à 50.000 habitants	485
10	De 50.001 à 80.000 habitants	525
11	De 80.001 à 120.000 habitants	581
12	De 120.001 à 150.000 habitants	646
13	Au-delà de 150.000 habitants	743
	Lyon et Marseille	784
	Paris	810 (1)

(1) On trouve en annexe au rapport la traduction chiffrée de ces indices au 1^{er} février 1978. Paris a été ajouté puisqu'il est désormais régie par le droit commun. Par convention, il a été pris pour référence le plus haut indice avant les « échelles-lettres ».

Texte en vigueur				Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse nationale de retraite des élus locaux n° 391 (1974-1975)		Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)	
<p>b) Indemnités des adjoints.</p> <p>Décret n° 858 du 6 septembre 1973.</p>				<p>« Art. 86. — L'indemnité de fonction des adjoints (réglementaires et supplémentaires) est fixée par référence à l'indemnité du maire conformément au tableau suivant :</p> <p align="center">Indemnité des adjoints.</p>			
Caté- gories	Population totale (b)	Indem- nités des maires — Pon- centage de réfé- rence	Indem- nités des adjoints — Pon- centage de l'indem- nité du maire	Population municipale	Fourcentage de l'indemnité des maires		
					Premier adjoint	Autres adjoints supplémentaires ou réglementaires	
1	Moins de 501 habitants.	30	50				
2	De 501 à 1.000 habi- tants	40	50				
3	De 1.001 à 2.000 habi- tants	60	50	Moins de 2.000 habi- tants	50	20	
4	De 2.001 à 3.000 habi- tants	95	50	De 2.001 à 3.000 habi- tants	50	40	
5	De 3.001 à 5.000 habi- tants	120	45	De 3.001 à 5.000 habi- tants	40	35	
6	De 5.001 à 9.000 habi- tants	190	40	De 5.001 à 20.000 ha- bitants	30	20	
7	De 9.001 à 15.000 habi- tants	215	40	De 20.001 à 40.000 ha- bitants	20	20	
8	De 15.001 à 30.000 ha- bitants	250	40	De 40.001 à 80.000 ha- bitants	25	25	
9	De 30.001 à 50.000 ha- bitants	290	40	Plus de 80.000 habi- tants	30	30	
10	De 50.001 à 80.000 ha- bitants	315	40	Lyon, Marseille	35	35	
11	De 80.001 à 120.000 ha- bitants	350	40				
12	De 120.001 à 150.000 habitants	390	40				
13	Au-delà de 150.000 ha- bitants	445	40				
	Lyon et Marseille	465	50				
	Paris (indemnité des conseillers municipaux)	200	»				

<p>Proposition de loi de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>
<p>Indices de référence applicables (indices nouveaux majorés au 1^{er} juillet 1976).</p>	
<p>Adjoints</p>	<p>Indemnités des adjoints. Pourcentage de l'indemnité du maire</p>
<p>40 % de l'indice 143 40 % de l'indice 186 40 % de l'indice 270 40 % de l'indice 345 40 % de l'indice 432 40 % de l'indice 526 40 % de l'indice 596 40 % de l'indice 629 40 % de l'indice 798</p>	<p>50 50 50 50 45 40 40 40 40 40 40 40 40 50 50</p>
	<p>(1)</p> <p>(1) Deuxième colonne du tableau de l'article 15 placée ici pour la commodité de la lecture.</p>

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse nationale de retraite des élus locaux n° 391 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régio- naux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
<p align="center">INDEMNITÉS ET VACATIONS DES CONSEILLERS MUNICIPAUX</p> <p align="center">Code des communes.</p> <p>Article L. 123-6 (art. 94, premier alinéa du Code de l'administration communale).</p> <p>Dans les villes de plus de 400.000 habi- tants, autres que Paris, les conseils muni- cipaux peuvent voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints.</p> <p>Article L. 123-7 (art. 94, deuxième alinéa du Code de l'administration communale).</p> <p>Dans les communes de plus de 120.000 habitants, les conseils municipaux sont au- torisés à voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints, pour l'accomplisse- ment de certaines fonctions ou missions particulières.</p>	<p align="center">Article premier.</p> <p align="center">.....</p> <p>« Dans les villes de plus de 400.000 habitants autres que Paris, les conseils municipaux peuvent voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux, dans la limite de 50 % du montant de l'indemnité accordée aux adjoints.</p> <p>« Dans les communes de plus de 120.000 habitants, les conseils municipaux sont autorisés à voter des indemnités de fon- ctions aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints, pour l'accom- plissement de certaines fonctions ou mis- sions particulières.</p> <p>« Dans toutes les communes, les con- seils municipaux sont autorisés à voter des vacations, dont le plafond est fixé par arrêté préfectoral, aux conseillers muni- cipaux, lorsque ceux-ci sont appelés à parti- ciper pendant leurs heures normales d'ac- tivité professionnelle à une réunion du conseil municipal, de commission, de syn- dicat intercommunal ou de tout organisme auquel la commune adhère ou dans lequel elle est légalement représentée.</p>	<p align="center">Art. 4.</p> <p align="center"><i>Indemnités de fonction.</i></p> <p><i>Dans toutes les communes, les conseils municipaux sont autorisés à voter des in- dennités de fonction aux conseillers mun- cipaux autres que le maire et les adjoints pour l'accomplissement de leur mandat (1).</i></p>
		<p>(1) Cet alinéa est repris sous la forme d'un article 2 dans l'autre proposition de loi de M. Rosette (n° 247, 1977-1978).</p>

Proposition de loi
de M. Michel Giraud
tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977-1978)

Texte proposé par la Commission

Art. 16.

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

« Art. L. 123-8. — Dans les communes de plus de 30.000 habitants, les conseils municipaux peuvent voter des indemnités de fonction aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints dans la limite de 25 % de l'indemnité du maire. »

Art. 17.

Rédiger ainsi l'article L. 123-9 du Code des communes :

« Dans les communes de moins de 30.000 habitants les conseillers municipaux peuvent voter des vacations aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints pour l'accomplissement de certaines fonctions ou missions particulières.

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

Art. 18.

Dans le chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, supprimer la subdivision suivante :

« Section IV. — Régime de retraite des maires et adjoints. »

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse nationale de retraite des élus locaux n° 391 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
<p>E. — MAJORATIONS EVENTUELLES</p> <p>a) Générales.</p> <p align="center">Article L. 123-3.</p> <p>Peuvent voter des majorations d'indemnités de fonctions par rapport à celles prévues à l'article précédent, les conseils municipaux :</p> <p>1° Des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton (art. 89 Code de l'administration communale) ;</p> <p>2° Des communes sinistrées (art. 90 Code de l'administration communale) ;</p> <p>3° Des villes classées stations hydrominérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvales (art. 92, premier alinéa du Code de l'administration communale) ;</p> <p>4° Des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification (art. 92, deuxième alinéa du Code de l'administration communale).</p> <p>5° Des communes de plus de 2.500 habitants situées dans la première zone de salaires de la région parisienne (art. 91, premier alinéa du Code de l'administration communale).</p>	<p>« Art. 87. — Les conseils municipaux des villes classées stations hydrominérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvales peuvent majorer les indemnités prévues aux articles 85 et 86 dans la limite de 50 % pour les communes dont la population totale ne dépasse pas 20.000 habitants et de 20 % pour les autres.</p>	

Proposition de loi
de M. Michel Giraud

tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977-1978)

Texte proposé par la Commission

Art. 19.

L'article L. 123-10 du Code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 123-10. — Les indemnités de fonction ou les vacations votées par les conseils municipaux sont destinées à couvrir les frais que leurs membres sont tenus d'engager pour l'exercice de leur mandat et à compenser, dans une certaine mesure, le manque à gagner qui peut en résulter. »

Art. 20.

L'article L. 123-12 du Code des communes est ainsi rédigé.

« Art. L. 123-12. — Dans la limite de 40 %, peuvent voter des majorations d'indemnités de fonctions par rapport à celles prévues à l'article L. 123-7 les conseils municipaux :

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

« 2° des communes touristiques ou thermales ;

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

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse nationale de retraite des élus locaux n° 391 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
<p>6° Des communes suburbaines à caractère industriel des villes de plus de 120.000 habitants (art. 91, deuxième alinéa du Code de l'administration).</p> <p>b) Particulières.</p> <p>Article L. 123-8 (art. 93 du Code de l'administration communale).</p> <p>L'indemnité de certains magistrats municipaux peut dépasser le maximum prévu, à condition que le montant total de la dépense ne soit pas augmenté.</p> <p><i>Sous la même condition, les adjoints supplémentaires peuvent bénéficier d'une indemnité de fonctions.</i></p> <p>F. — MODALITÉS DE CUMUL DE L'INDEMNITÉ</p> <p>1. Avec l'indemnité parlementaire :</p> <p>.....</p> <p>Article L. 123-9 (art. 93 du Code de l'administration communale).</p> <p>Les indemnités de maires ou d'adjoints ne sont perçues qu'à concurrence de la moitié lorsque le maire ou l'adjoint est membre de l'Assemblée nationale ou du Sénat ;...</p> <p>...l'autre moitié peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans les fonctions de magistrat municipal.</p> <p>2. Avec une autre indemnité locale.</p>	<p>« Art. 88. — L'indemnité des adjoints peut dépasser le barème légal, à condition que le montant total de la dépense inscrite pour l'indemnité des membres de la municipalité ne soit pas augmenté.</p> <p>« Art. 92. — Le cumul de l'indemnité perçue par les parlementaires avec l'indemnité de maire ou d'adjoint n'est admise qu'à concurrence de 50 % de cette dernière pour les maires et adjoints de communes dont la population ne dépasse pas 10.000 habitants, de 45 % pour les maires et adjoints de communes de 10.001 à 20.000 habitants, de 35 % pour les autres.</p> <p>« La partie non perçue de l'indemnité peut être déléguée par le maire ou adjoint parlementaire à un ou plusieurs autres adjoints. »</p>	

<p>Proposition de loi de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>
<p>Art. 6.</p> <p>L'article L. 123-9 est modifié comme suit :</p> <p><i>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;...</i></p> <p>...l'autre moitié peut être déléguée par les intéressés à celui ou à ceux qui les suppléent dans leurs fonctions.</p> <p>Art. 4.</p> <p>.....</p> <p><i>En cas de cumul des fonctions ouvrant droit à indemnité, nul ne peut percevoir plus de deux des indemnités prévues au présent article.</i></p>	<p>Art. 21.</p> <p>L'article L. 123-13 du Code des communes est ainsi rédigé :</p> <p><i>« Art. L. 123-13. — L'indemnité de certains magistrats municipaux peut dépasser le maximum prévu, à condition que le montant total de la dépense ne soit pas augmenté. »</i></p> <p>Art. 22.</p> <p><i>Dans la section IV du chapitre II du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-14 ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. L. 123-14. — Les indemnités des maires, adjoints ou, éventuellement, des conseillers municipaux ne sont perçues qu'à concurrence de la moitié lorsque le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal est membre de l'Assemblée nationale, du Sénat ou d'une assemblée européenne; l'autre moitié peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans les fonctions de magistrat municipal.</i></p>

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une caisse nationale de retraite des élus locaux n° 391 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régio- naux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
<p align="center">II. — FRAIS DE MISSION ET DE REPRÉSENTATION</p> <p align="center"><i>Section II. — Frais de mission et de représentation.</i></p> <p>Article L. 123-2 (art. 85 du Code de l'administration communale).</p> <p>Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et mem- bre de délégation spéciale, donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux.</p> <p>Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat appartenant au groupe I.</p> <p>Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais.</p> <p>Article L. 123-3 (art. 86 du Code de l'administration communale).</p> <p>Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires, des indem- nités aux maires pour frais de représen- tation.</p>	<p>« Art. 91 (ancien art. 85). — Les fonc- tions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, président et membre de délé- gation spéciale donnent droit au rembour- sement des frais que nécessite l'exécution de mandats spéciaux.</p> <p>« Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat appartenant au groupe I. »</p>	

<p>Proposition de loi de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>
	<p style="text-align: center;">Art. 23.</p> <p><i>Dans le chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, et après l'article L. 123-14, introduire un intitulé de section ainsi rédigé :</i></p> <p style="text-align: center;">« Section IV. — <i>Frais de mission et de représentation.</i> »</p> <p style="text-align: center;">Art. 24.</p> <p><i>Dans la section IV du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, introduire deux articles L. 123-15 et L. 123-16 ainsi rédigés :</i></p> <p>« Art. L. 123-15. — Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale, donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux.</p> <p>« Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat appartenant au groupe I.</p> <p>« Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais.</p> <p>« Art. L. 123-16. — Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités aux maires pour frais de représentation. »</p>

Fonctions

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 105 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
<p align="center">Loi du 10 août 1871.</p> <p><i>Art. 75. — Les membres de la commission départementale ne reçoivent pas de traitement.</i></p> <p>Loi n° 47-588 modifiant et complétant l'article 49 de la loi de finances du 30 juillet 1913 relatif aux indemnités de déplacement et de séjour allouées aux conseillers généraux.</p> <p>Les conseillers généraux autres que les parlementaires peuvent recevoir, sur les ressources du budget départemental, une indemnité de déplacement lorsque, pour prendre part aux réunions du conseil général, de la commission départementale, aux séances des commissions réglementaires dont ils font partie à qualité, ainsi que pour les missions dont ils sont chargés par leur Assemblée, en application de l'article 51 de la loi du 10 août 1871, relative aux conseils généraux, ils sont obligés de se transporter à plus de 2 kilomètres de leur résidence.</p> <p>Il peut, d'autre part, être alloué aux conseillers généraux, pendant la durée des sessions et des réunions des commissions visées au précédent alinéa, ainsi que pendant la durée des missions dont ils sont chargés par leur Assemblée, en application de l'article 51 de la loi du 10 août 1871, relative aux conseils généraux, une indemnité pour chaque journée de présence à l'Assemblée, aux séances des commissions et pour les journées passées en mission.</p>	<p align="center">Article premier.</p> <p>Les fonctions de conseiller général donnent lieu à une indemnité non imposable applicable de plein droit, dans tous les départements, et constituant pour ceux-ci une dépense obligatoire.</p> <p>D'autre part, les conseillers généraux autres que les parlementaires peuvent recevoir, sur les ressources du budget départemental, une indemnité de déplacement lorsque, pour prendre part aux réunions du conseil général, de la commission départementale, aux séances des commissions réglementaires dont ils font partie à qualité, ainsi que pour les missions dont ils sont chargés par leur assemblée en application de l'article 51 de la loi du 10 août 1871, relative aux conseils généraux, ils sont obligés de se transporter à plus de 10 kilomètres de leur résidence.</p> <p align="center">Art. 2.</p> <p><i>Les indemnités maxima prévues au premier alinéa de l'article premier pour l'exercice des fonctions de conseiller gé-</i></p>	<p align="center">Art. 5.</p> <p><i>Dans tous les départements... les conseils généraux, ... sont autorisés à voter des indemnités de fonction aux conseillers généraux... pour l'accomplissement de leur mandat.</i></p>

départementales.

<p>Proposition de loi de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 105 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Roette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)														
	<p><i>néral sont fixées par référence aux indices de l'échelle des traitements de la fonction publique, conformément au tableau suivant :</i></p> <table border="1" data-bbox="462 590 837 919"> <thead> <tr> <th data-bbox="462 590 733 703">Population départementale</th> <th data-bbox="733 590 837 703">Indice de référence Indice nouveau</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="462 703 733 759">Moins de 150.000 habitants</td> <td data-bbox="733 703 837 759">100</td> </tr> <tr> <td data-bbox="462 759 733 787">De 150.000 à 400.000 habitants . .</td> <td data-bbox="733 759 837 787">160</td> </tr> <tr> <td data-bbox="462 787 733 816">De 400.001 à 750.000 habitants . .</td> <td data-bbox="733 787 837 816">225</td> </tr> <tr> <td data-bbox="462 816 733 844">De 750.001 à 1.200.000 habitants .</td> <td data-bbox="733 816 837 844">295</td> </tr> <tr> <td data-bbox="462 844 733 872">Plus de 1.200.000 habitants</td> <td data-bbox="733 844 837 872">375</td> </tr> <tr> <td data-bbox="462 872 733 919">Paris</td> <td data-bbox="733 872 837 919">392</td> </tr> </tbody> </table> <p align="center">Art. 3.</p> <p><i>Les conseils généraux peuvent majorer les indemnités des membres du bureau ou des présidents de commission dans les limites suivantes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — de 100 % pour le président du conseil général, — de 75 % pour le président de la commission départementale, — de 50 % pour les membres du bureau et les présidents de commissions. <p align="center">Art. 5.</p> <p><i>Les nouvelles indemnités des conseillers généraux et les charges résultant du paiement de leurs pensions seront financées par un ajustement des recettes départementales dans les conditions fixées par le règlement d'administration publique prévu à l'article 7.</i></p>	Population départementale	Indice de référence Indice nouveau	Moins de 150.000 habitants	100	De 150.000 à 400.000 habitants . .	160	De 400.001 à 750.000 habitants . .	225	De 750.001 à 1.200.000 habitants .	295	Plus de 1.200.000 habitants	375	Paris	392	
Population départementale	Indice de référence Indice nouveau															
Moins de 150.000 habitants	100															
De 150.000 à 400.000 habitants . .	160															
De 400.001 à 750.000 habitants . .	225															
De 750.001 à 1.200.000 habitants .	295															
Plus de 1.200.000 habitants	375															
Paris	392															

**Proposition de loi
de M. Michel Giraud
tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977-1978)**

Texte proposé par la Commission

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 105 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Roette tendant à accorder aux élus locaux et régio- naux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
	<p align="center">.....</p> <p align="center">Art. 8.</p> <p align="center"><i>Sont abrogés l'article 38 de la loi de finances du 27 février 1912, l'article 49 de la loi de finances du 30 juillet 1913, la loi n° 47-588 du 4 avril 1947 et toute dis- position contraire à la présente loi.</i></p> <p align="center">.....</p>	

Fonctions

Décret n° 73-856 du 5 septembre 1973
relatif au régime financier et comptable
de la région.

.....

Art. 8.

Les membres des assemblées régionales
sont indemnisés de leurs frais de transport ;
ils perçoivent une indemnité journalière
dont le montant maximal sera fixé par
arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur,
du ministre de l'Economie et des Finances
et du ministre chargé des Réformes admi-
nistratives.

Art. 5.

*Dans toutes les régions, ... les conseils
régionaux, sont autorisés à voter des in-
demnités de fonction ... aux conseillers
régionaux sont autorisés à voter des in-
régionaux pour l'accomplissement de leur
mandat.*

<p>Proposition de loi de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l'élu local n° 114 (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>

régionales.

--

V. — LA SÉCURITÉ

Cette partie regroupe les articles 25 à 31 de la proposition de loi.

Initialement, votre Rapporteur avait envisagé de la diviser en deux parties : la première concernait ce qu'il appelait la sécurité de l'emploi ; la seconde concernait la retraite proprement dite. Compte tenu de la nouvelle disposition, les articles qui prévoyaient des garanties juridiques au profit des salariés bénéficiant d'autorisations d'absence ont été déjà présentés sous les numéros 11 et 12.

Cette partie est donc consacrée exclusivement à la retraite.

A. — Historique de la retraite des maires et adjoints.

La question des *retraites* fut abordée pour la première fois par une proposition de loi déposée le 9 novembre 1951 et « tendant à la constitution d'une retraite des élus cantonaux et des magistrats municipaux ».

Il est difficile de dénombrer les textes qui tendirent au même but jusqu'à l'adoption de la loi du 23 décembre 1972. Toutefois, il convient de noter que l'institution d'une retraite fut une revendication constante de l'Association des maires à l'occasion de chacun de ses congrès. En 1956, en particulier, lors du quarantième Congrès, l'Association demanda au Gouvernement la prise en considération d'une proposition de loi déposée le 31 mars 1955 tendant à la constitution d'une caisse de retraite des maires et adjoints des communes et employés municipaux de Paris, ainsi que le bénéfice de la Sécurité sociale lorsque leurs fonctions électives ne leur permettent pas l'exercice de leur profession antérieure.

Une commission d'études fut constituée et ses conclusions présentées au comité directeur de l'Association le 2 juillet 1957. L'Association se prononça en faveur de la création d'une caisse nationale avec affiliation obligatoire des maires et adjoints, alimentée par des cotisations proportionnées aux indemnités de fonction avec prise en charge d'une part par les communes et d'autre part par l'Etat. Cette idée fut reprise sous diverses formes. Parmi les plus récentes, il convient de citer les propositions n° 2000 déposée à l'Assemblée nationale le 18 septembre 1971 par M. Douzans et plusieurs de ses collègues, et au Sénat les n° 411 du 30 juin 1971, présentée par

M. Paul Ribeyre, 18 (rectifié) du 4 novembre 1971, de M. André Diligent et de plusieurs de ses collègues, et enfin la proposition de loi n° 73 de M. Jacques Henriot, déposée le 21 novembre 1972.

Une première proposition de M. Carat fut également déposée le 5 octobre 1972. Elle préfigurait la proposition qui nous est aujourd'hui soumise.

Renvoyée à la commission des Finances, elle ne fut pas examinée par celle-ci en raison du dépôt du projet de loi n° 2710 portant affiliation des maires et adjoints au régime de retraite complémentaire des agents non titulaires des collectivités publiques, qui allait devenir la loi de 1972 précitée. En revanche, elle fut soumise pour avis à la commission des Lois sur le rapport de M. Champeix, le 22 novembre 1972.

Le débat tourna autour du principe de la gratuité et tous les commissaires se prononcèrent en faveur d'une amélioration du statut financier des élus locaux. En définitive, en raison du débat sur le projet de loi, il fut décidé de joindre à la proposition Carat les autres propositions également déposées au Sénat, et de demander leur examen au fond par la commission des Finances.

Après cette historique et avant l'examen de la proposition de loi, il convient d'exposer dans le détail la situation actuelle.

B. — Situation actuelle.

Les données du problème de la retraite des maires et des adjoints sont très particulières ; d'une part les indemnités reçues *ne correspondent pas à un salaire, la durée et le nombre des mandats remplis par les intéressés sont très variables — leur moyenne d'âge est élevée.*

La plupart exercent une activité professionnelle et peuvent donc, à ce titre, bénéficier d'une retraite principale. Beaucoup de maires, également, sont eux-mêmes déjà retraités.

Les études préalables au projet de loi instituant un régime de retraite pour les maires et les adjoints avaient montré, d'après le Gouvernement de l'époque, *que la création d'une caisse autonome de retraite aboutissait à un rendement très faible, c'est-à-dire à des cotisations élevées pour un montant de retraite peu élevé.*

La solution retenue a donc été l'affiliation à un régime de retraite existant, en l'occurrence le régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques connu sous le sigle d'I.R.C.A.N.T.E.C. Ce régime a été mis en place par un décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 et son arrêté d'application date du 30 décembre 1970. Ce régime possède plus d'un million d'adhérents et dispose d'une solide assise financière d'autant que sa population est jeune puisqu'il compte 10 actifs pour 1 retraité, ce qui, d'après les services du secrétariat général du Gouvernement, permet de *parvenir à un rendement quatre fois supérieur* à celui qu'aurait procuré un régime particulier pour les seuls maires adjoints.

Les bénéficiaires du régime de retraite institué par la loi sont les mêmes que ceux qui peuvent recevoir des indemnités. Au total, près de 80.000 maires et adjoints bénéficient de cette loi. La liquidation de la retraite est en principe accordée aux maires et adjoints ayant atteint 65 ans mais les années de mandat effectuées après cet âge peuvent également être prises en compte.

A l'inverse, cette retraite peut être versée par anticipation à compter de cinquante-cinq ans et assortie de coefficients de réduction. En outre, l'affiliation obligatoire à l'I.R.C.A.N.T.E.C. des maires et adjoints leur permet d'obtenir les prestations et avantages suivants :

1° Versement des prestations de retraite vieillesse et souscription à un capital décès.

2° Possibilité de validation des années de mandat antérieures au 1^{er} janvier 1973 moyennant le versement rétroactif des cotisations calculées sur la base de celles qui auraient été acquittées à l'époque où les années de mandat auraient été effectuées.

En revanche, les élus qui n'étaient pas en fonction au 1^{er} janvier 1973 n'ont pas pu s'affilier au régime.

3° Validation gratuite, pour les titulaires de la carte de combattant 1914-1918 ou de la médaille interalliée d'un temps égal à la période de mobilisation. Pour la période 1939-1945, sont validées gratuitement les années de mobilisation, de captivité, de déportation et celles pendant lesquelles le maire ou l'adjoint a été écarté de son mandat du fait de la guerre ou de l'occupant.

4° Majoration du total de points de retraite pour les maires et adjoints ayant eu au moins trois enfants.

5° Réversion de l'allocation de retraite au profit de la veuve non remariée, à raison de 50 % et au profit des enfants mineurs orphelins à raison du cinquième du nombre des points acquis.

6° Possibilité de cumul de la retraite sans limitation avec toutes les autres pensions de retraite.

7° Revalorisation automatique de l'allocation de retraite en fonction du relèvement du montant des indemnités, elles-mêmes indexées sur les traitements de la fonction publique.

Les cotisations sont assises sur le montant des indemnités de fonction perçues annuellement en application des dispositions du Code des communes. Elles sont versées pour une part par le bénéficiaire et pour une autre part par la commune pour laquelle elles constituent une dépense obligatoire. Leur montant est relativement très faible par rapport à celui d'autres régimes.

Les intéressés cotisent à concurrence de 0,84 % de leur indemnité dans la limite du plafond de la Sécurité sociale fixé à 43.320 F pour 1977 et de 2,55 % de la fraction de l'indemnité qui viendrait à dépasser cette limite.

En même temps, la commune cotise au taux de 1,26 % et de 4,95 % sur les mêmes bases. Il faut noter, à cet égard, que ces cotisations « réelles » sont inférieures aux cotisations « théoriques » sur lesquelles sont calculés les points de retraite des intéressés : en effet, l'I.R.C.A.N.T.E.C. n'appelle que partiellement les cotisations en raison des ressources importantes du régime. Les taux des cotisations théoriques sont globalement de 3,50 % jusqu'au plafond de la Sécurité sociale et de 12,50 % au-delà.

Le résultat de la combinaison de ces différentes mesures figure en annexe par catégorie de communes. Elle permet de voir ainsi que, par exemple, dans la catégorie 1 (moins de 500 habitants) une cotisation de l'élu de 46,88 F lui donne droit à une retraite de 37,94 F alors que dans une ville moyenne par exemple appartenant à la classe 8 (de 15.001 à 30.000 habitants), la cotisation annuelle s'établit à 279,43 F et la retraite à 224,82 F.

Depuis la mise en place du système, de nombreuses interventions, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, sous la forme de questions écrites ou orales, ont attiré l'attention du Gouvernement sur l'*insuffisance* de ce système tant en ce qui concerne le montant des retraites allouées que de l'impossibilité pour les maires qui n'étaient plus en fonction au 1^{er} janvier 1973 d'y être affiliés.

C. — Propositions de la Commission.

Avant tout examen de situations particulières, le groupe de travail s'est interrogé sur le point de savoir ce qui, du rattachement à l'I.R.C.A.N.T.E.C. ou de la création d'un système autonome, constituait la solution la plus favorable pour les élus municipaux.

L'idée d'une caisse autonome est séduisante à première vue. C'est d'ailleurs dans ce sens que s'était orientée l'Association des maires de France avant le vote de la loi du 23 décembre 1972 et c'est la solution qu'ont choisie la plupart des conseils généraux qui ont mis sur pied un régime de retraite. Après avoir consulté des experts particulièrement qualifiés par l'intermédiaire de son Rapporteur, le groupe de travail, puis la Commission, ont opté pour le maintien du système actuel. En effet, comme il a été possible d'en juger ci-dessus le rattachement à l'I.R.C.A.N.T.E.C. permet aux maires et adjoints de bénéficier du très bon équilibre financier de ce régime.

La création d'un système autonome ne serait pas impossible mais elle se heurterait à des difficultés tant techniques que juridiques. Sur la plan technique, le régime ainsi constitué devrait adopter pour règle le système de la capitalisation fondé sur des cotisations importantes et sur la gestion d'un capital ou profonds.

Il supposerait donc un véritable traitement pour les maires avec, pour objectif, la constitution d'une retraite « au premier franc », c'est-à-dire une retraite principale avec le risque, et raison de l'insécurité économique moderne, d'une dépréciation rapide.

Les prestations, à condition d'y mettre le prix, auraient pu être plus substantielles dans un premier temps, mais elles n'auraient pu ensuite assurer le maintien ou la progression du pouvoir d'achat. Selon les calculs les plus optimistes, un tel régime n'aurait pu assurer une augmentation supérieure à 6 ou 7 % par an. Or, la conséquence de la position prise par votre Commission en ce qui concerne la nature des indemnités de fonctions des maires et adjoints implique que le régime de retraite ne soit qu'un régime complémentaire.

D'autre part, après avoir examiné tous les aspects de la question, la Commission tient à souligner que l'I.R.C.A.N.T.E.C. a, entre

autres avantages, celui de permettre une revalorisation automatique des prestations en fonction de la hausse des traitements de la fonction publique qui a été, en moyenne, ces dernières années bien supérieure à 6 ou 7 %. De même le rattachement à ce régime, outre qu'il assure une parfaite sécurité puisqu'il est géré par la Caisse nationale de prévoyance, qui dépend de la Caisse des dépôts, offre l'avantage de décharger les maires de frais de gestion élevés.

Cette question ayant été tranchée, il restait à en résoudre une autre : dans quelle mesure les maires et adjoints pourraient-ils bénéficier d'avantages particuliers au sein d'une régime auquel sont affiliés près de 1.500.000 personnes ?

Le régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques est, en effet, régi par un décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970. Il regroupe tous les personnels non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques. On ne pourrait donc accorder un avantage trop exorbitant à l'une des catégories affiliées sans qu'il soit répercuté automatiquement sur les autres. En outre, il convient d'observer que les maires et adjoints ne sont que des membres *rattachés* à l'institution.

Votre Commission, par l'article 29 qu'elle vous propose, pense avoir trouvé une réponse satisfaisante à cette deuxième question.

En outre, elle a estimé, en conscience, et malgré la charge supplémentaire que cela représente, qu'il était indispensable que deux catégories oubliées de maires et d'adjoints puissent bénéficier, elles aussi, d'une retraite :

- celle des maires et adjoints qui n'étaient pas en fonctions au 1^{er} janvier 1973, date d'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 1972 ;
- celle des maires et adjoints qui, ayant renoncé à un moment quelconque de leur mandat à percevoir les indemnités auxquelles ils avaient droit, ne peuvent pas percevoir de retraite puisque l'une des règles de base de l'I.R.C.A.N. T.E.C. est que les cotisations doivent être assises sur des rémunérations effectivement perçues.

Article 26.

Cet article introduit une nouvelle section dont l'intitulé est ainsi rédigé : « Régime de retraite des élus municipaux ».

Par ces termes, la Commission a voulu montrer que le régime n'était plus seulement celui des maires et adjoints mais aussi celui des conseillers municipaux percevant une indemnité de fonctions.

Article 27.

Cet article définit les bénéficiaires du régime de retraite et établit le principe du rattachement à l'I.R.C.A.N.T.E.C.

La seule modification par rapport à l'article L. 123-16, qui a le même objet dans l'actuel Code des communes, est que les conseils municipaux figurent désormais parmi les bénéficiaires.

Par conseillers municipaux, il faut entendre seulement ceux pour lesquels, en vertu des dispositions de l'article 16, les conseils municipaux auraient décidé de verser des indemnités de fonctions. Ceci exclut, bien évidemment, ceux qui percevraient seulement des vacances.

Compte tenu du fait qu'en moyenne les conseillers municipaux sont moins âgés que les maires et adjoints, on peut penser que cette extension ne devrait pas pénaliser le régime de l'I.R.C.A.N.T.E.C. mais, au contraire, élargir encore sa base.

Article 28.

Cet article reprend en partie l'article L. 123-11 actuel introduit par l'article premier de la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972.

Ses principales dispositions sont les suivantes :

1. Il maintient la règle selon laquelle l'assiette des cotisations est constituée par les indemnités *effectivement* perçues.

2. Il introduit dans le Code une mesure dérogatoire et transitoire au profit des maires et adjoints qui auraient renoncé à la perception des indemnités auxquelles ils pouvaient prétendre. Il s'agit là d'une mesure d'équité qui ne devrait pas bouleverser l'équilibre du système mais au contraire permettre de résoudre certaines situations difficiles. La date de référence choisie correspond à l'équité et a le mérite également d'éviter des demandes abusives.

3. Son deuxième alinéa reprend les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 123-11.

Article 29.

Cet article introduit une nouvelle mesure transitoire destinée à résoudre une anomalie du régime actuel : la non-affiliation des maires qui n'étaient plus en fonction au 1^{er} janvier 1973.

Sur le plan technique, l'adoption de cet article se traduirait par l'affiliation de 95.907 nouveaux bénéficiaires dont 61.311 sont déjà en âge de prétendre à la jouissance immédiate de leur retraite.

Sur le plan financier, les conséquences en seraient relativement lourdes : pour un montant global et unique de cotisations de 30 millions environ l'I.R.C.A.N.T.E.C. devrait assurer chaque année une charge supplémentaire de 17 millions (*J.O. Débats Assemblée nationale n° 2 du 14 janvier 1978. — Réponse de M. le ministre de l'Intérieur à une question de M. Maujouiian du Gasset*). Outre qu'il s'agit d'une question d'équité, on peut penser que, comme pour l'article précédent, les demandes ne seront pas aussi nombreuses que le Gouvernement l'envisage ; pour les limiter, le texte de la proposition prévoit que les cotisations seront calculées au taux en vigueur au début de l'année 1973.

Article 30.

Cet article pourrait répondre en grande partie aux critiques portées contre la faiblesse des retraites actuellement versées par l'I.R.C.A.N.T.E.C. Il laisse la possibilité à chaque nouvel élu de choisir s'il compte cotiser normalement ou verser des cotisations doubles ou triples.

Au niveau du régime, tout se passerait comme si, un, deux ou trois affiliés cotisaient chacun pour une unité.

Il ne devrait s'ensuivre aucun bouleversement de gestion ni aucun bouleversement des principes de base du fonctionnement. En revanche, cette faculté permettrait à l'élu concerné de se constituer un capital de points jusqu'à trois fois supérieur au capital qu'il aurait pu se constituer normalement.

Article 31.

Cet article reprend purement et simplement l'article L. 123-12 actuel du Code des communes.

En vertu de cet article, les pensions versées par l'I.R.C.A.N.T.E.C. sont cumulables « sans limitation avec tout autre pension et retraite ».

Article 32.

Cet article reprend également un article qui existe déjà dans le Code des communes, l'article L. 123-13.

Il a pour but de permettre au décret de déterminer les modalités de prise en compte des services accomplis par les maires et adjoints avant le 1^{er} janvier 1973.

V. — LA SÉCU

Elus communaux

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 105 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
<p>A. — AMÉNAGEMENT DU SYSTÈME ACTUEL</p> <p>Code des communes.</p> <p>Section IV. — <i>Régime de retraite des maires et adjoints.</i></p> <p>Article L. 123-10 (art. premier de la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972).</p> <p>Les maires et adjoints qui reçoivent une indemnité de fonctions par application des dispositions de la section III du présent chapitre bénéficient d'un régime de retraite par affiliation au régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires de collectivités publiques en application de l'article L. 4 du Code de la sécurité sociale.</p> <p>Art. R. 123-4. — Le régime de retraite auquel les maires et adjoints réglementaires et supplémentaires, qui reçoivent une indemnité de fonctions par application des dispositions de la section III du présent chapitre, sont affiliés à titre obligatoire, est le régime de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques.</p>	<p>Art. 2.</p> <p>Il est créé une caisse nationale de retraite des élus locaux, établissement public présidé par un maire et géré par un conseil d'administration composé d'un nombre égal de maires élus par l'ensemble des maires de France et de représentants des ministères ou grandes administrations intéressées au fonctionnement de la caisse.</p>	<p>Art. 6.</p> <p>Avantages sociaux.</p> <p>Il est créé une caisse nationale de retraite compensatrice des élus locaux et régionaux, établissement public présidé par un élu et géré par un conseil d'administration composé pour la majorité d'élus locaux et régionaux.</p>

RITE

et intercommunaux.

<p>Proposition de loi de M. Michel Giraud</p>	<p>Proposition de loi de M. Séraux</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>
<p>Art. 7.</p> <p>Le début de l'article L. 123-10 du Code des communes est modifié comme suit :</p> <p>« 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.)</p> <p>.....</p>		<p>Art. 25.</p> <p>Dans le chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes et après l'article L. 123-16, introduire une section V dont l'intitulé est ainsi rédigé :</p> <p>« Section V. — Régime de retraite des élus municipaux. »</p> <p>Art. 26.</p> <p>Dans la section V du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-17 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 123-17. — Les maires, adjoints et conseillers municipaux qui reçoivent une indemnité de fonction par application des dispositions de la section III du présent chapitre bénéficient d'un régime de retraite par affiliation au régime complémentaire de retraite anticipée au profit des agents non titulaires des collectivités publiques, en application de l'article L. 4 du Code de la sécurité sociale. »</p> <p>Art. 27.</p> <p>Dans la section V du chapitre III du titre II du Livre I du Code des com-</p>

Textes en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat <i>relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 105 (1974-1975)</i>	Proposition de loi de M. Rosette <i>tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)</i>
<p>Compte tenu des dispositions des articles L. 153-4 (1) et L. 165-2 (2), les maires délégués dans les communes associées et les présidents et vice-présidents des communautés urbaines sont affiliés à ce régime de retraite.</p> <p>Article L. 123-11 (art. premier de la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972).</p> <p>Les cotisations des communes et celles des maires et adjoints sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues, au titre des dispositions de la section III du présent chapitre, par les maires et adjoints intéressés.</p> <p>Les cotisations des communes constituent pour celles-ci une dépense obligatoire ; celles des maires et adjoints ont un caractère personnel et obligatoire.</p> <p>Loi n° 72-1201 portant affiliation des maires et adjoints au régime de retraite complémentaire des agents non titulaires des collectivités publiques.</p> <p>.....</p> <p>Art. 5.</p> <p>La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1973.</p> <p>.....</p> <hr/> <p>(1) <i>Art. L. 153-4.</i> — Le maire délégué perçoit l'indemnité correspondant à l'exercice effectif des fonctions de maire, fixée conformément à l'article L. 123-4 en fonction de la population de la commune associée.</p> <p>(2) <i>Art. L. 165-2.</i> — Les lois et les règlements concernant les communes sont applicables à la communauté urbaine dans toutes leurs dispositions non contraires à celles du présent chapitre.</p>		

Proposition de loi
de M. Michel Girard

Proposition de loi
de M. Séraux

Texte proposé par la Commission

munes, insérer un article L. 123-18 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-18. — Les cotisations des communes et celles des maires, adjoints et, le cas échéant, des conseillers municipaux sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues. Toutefois, pendant une période transitoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les maires et adjoints qui auraient renoncé à la perception des indemnités auxquelles ils pouvaient prétendre pourront racheter les cotisations correspondant au taux en vigueur au 1^{er} janvier 1973.

« Les cotisations des communes constituent pour celles-ci une dépense obligatoire ; celles des maires et adjoints et, le cas échéant, des conseillers municipaux ont un caractère personnel et obligatoire. »

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 103 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 134 (1977-1978)
<p data-bbox="166 422 363 446">Code des communes.</p> <p data-bbox="76 459 453 515">(Loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972, art. 3).</p> <p data-bbox="197 540 326 564">Art. L. 123-13.</p> <p data-bbox="76 581 453 656">Un décret fixe les conditions dans lesquelles sont pris en compte les services rendus par les maires et adjoints (1).</p> <p data-bbox="76 731 453 909">Art. R. 123-5. — Les élus mentionnés à l'article précédent peuvent, sur leur demande, faire prendre en compte les services accomplis avant le 1^{er} janvier 1973 et pour lesquels ils ont perçu une indemnité de fonction telle qu'elle est définie par l'article L. 123-10.</p> <p data-bbox="76 1144 453 1416">Ils doivent, à cet effet, effectuer un versement égal au montant des cotisations qui auraient été acquittées au titre du régime de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques ou des régimes qui l'ont précédé, si ces régimes leur avaient été appliqués aux époques où ces services ont été accomplis; la commune doit alors verser la part des cotisations qui lui aurait incombé.</p> <p data-bbox="76 1435 453 1510">La demande de validation doit être formulée dans le délai de deux ans à compter de l'affiliation de l'intéressé.</p> <p data-bbox="76 1528 453 1622">La validation demandée après l'expiration du délai de deux ans prévu à l'alinéa précédent est subordonnée au versement par l'intéressé de sa cotisation ma-</p>	<p data-bbox="603 741 671 765">Art. 9.</p> <p data-bbox="560 778 714 806">(Pour mémoire.)</p> <p data-bbox="453 834 827 984"><i>Les maires et adjoints en fonction au jour de la publication de la présente loi pourront racheter les cotisations des années antérieures sur la base des indemnités effectivement perçues par eux pendant cette période.</i></p> <p data-bbox="453 1144 827 1294"><i>La Caisse nationale des élus locaux est autorisée, selon des modalités qu'elle fixera elle-même, à étendre cette possibilité aux anciens maires et adjoints ayant exercé leurs fonctions pendant au moins douze ans.</i></p>	

(1) Voir article R. 123-4 ci-dessus.

<p>Proposition de loi de M. Michel Giraud</p>	<p>Proposition de loi de M. Séranzy relative à l'ouverture des droits à la retraite pour les maires ayant cessé leurs fonctions avant le 1^{er} janvier 1973 n° 328 (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>
<p>Art. 8.</p> <p><i>L'article L. 123-13 est modifié comme suit :</i></p> <p>Art. L. 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.</p> <p>Art. 9.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>Article unique.</p> <p>Les dispositions de la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972 sont étendues à tous les anciens maires et adjoints, qui ayant cessé leurs fonctions avant le 1^{er} janvier 1973, en feront la demande expresse. Cette adhésion au régime de retraite reste conditionnée aux paiements par eux-mêmes et par les communes des cotisations de validation (art. premier de la loi repris par les articles L. 123-11 et R. 123-5 du Code des communes).</p>	<p>Art. 28.</p> <p><i>Dans la section V du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-19 ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L. 123-19. — Pendant une période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les maires et adjoints qui n'étaient plus en fonction au 1^{er} janvier 1973 pourront racheter les cotisations correspondant aux indemnités auxquelles ils avaient pu prétendre au taux en vigueur à la même date. »</p>

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 103 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
<p>jurée dans la même proportion que le salaire de référence depuis la date de forclusion.</p> <p>Les versements rétroactifs à la charge du bénéficiaire doivent être effectués en totalité, sous peine de déchéance du droit à validation, avant l'expiration d'un délai courant à partir de la notification faite à l'intéressé et calculé à raison d'un trimestre par année entière de services à valider.</p> <p><i>Art. R. 123-6. —</i> Les élus mentionnés à l'article R. 123-4 cotisent à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques au-delà de soixante-cinq ans.</p> <p><i>Art. R. 123-7. —</i> Les élus mentionnés à l'article R. 123-4 bénéficient, à titre obligatoire, du capital-décès complémentaire prévu au titre du régime complémentaire de retraite sans qu'il soit besoin que la collectivité locale prenne une délibération particulière à cet effet.</p> <p><i>Art. R. 123-8. —</i> Les élus affiliés à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques sont soumis aux dispositions réglementaires régissant cette institution dans la mesure où elles ne sont pas contraires à celles de la présente section.</p>	<p align="center">Art. 2.</p> <p align="center">Il est créé une caisse nationale de retraite des élus locaux, établissement public présidé par un maire et géré par un conseil d'administration composé d'un</p>	<p align="center">Art. 6.</p> <p align="center"><i>Avantages sociaux.</i></p> <p align="center">Il est créé une caisse nationale de retraite compensatrice des élus locaux et régionaux, établissement public présidé par un élu et géré par un conseil d'admini-</p>

<p>Proposition de loi de M. Michel Giraud</p>	<p>Proposition de loi de M. Sécanay relative à l'ouverture des droits à la retraite pour les maires ayant cessé leurs fonc- tions avant le 1^{er} janvier 1973 n° 328 (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>
<p><i>droits à pension, après paiement, par eux- mêmes et par la commune, des cotisations correspondantes.</i></p>		<p>Art. 29.</p> <p>Dans la section V du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-20 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 123-20. — Les maires et ad- jointes et, éventuellement, les conseillers municipaux peuvent, pour la durée de leur mandat et dans un délai d'un an à compter de leur élection, opter pour une cotisation double ou triple de la cotisa- tion normale du régime de l'I.R.C.A.N. T.E.C. ».</p>

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 105 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
	<p>nombre égal de maires élus par l'ensemble des maires de France et de représentants des ministères ou grandes administrations intéressées au fonctionnement de la caisse.</p> <p align="center">Art. 3.</p> <p>Sans préjudice d'autres ressources qui pourraient lui être affectées, la caisse nationale des élus locaux reçoit, d'une part, les cotisations obligatoires des maires, des adjoints, des conseillers municipaux de villes de plus de 400.000 habitants (autres que Paris) percevant une indemnité régulière de fonction, et, d'autre part, une participation de l'ensemble des communes de France calculée, pour chacune, proportionnellement aux indemnités de fonction qu'elle verse.</p> <p>Cette participation des communes constitue une dépense obligatoire. Son taux est égal à celui des cotisations de retraite payées par les communes pour leurs agents titulaires. Il peut être modifié par décret pour assurer l'équilibre de la caisse.</p> <p align="center">Art. 4.</p> <p>La cotisation des maires, des adjoints, des conseillers municipaux de villes de plus de 400.000 habitants (autres que Paris) recevant une indemnité régulière de fonction, est égale à 6 % du montant effectivement perçu de leurs indemnités.</p> <p>Cette cotisation ouvre droit à une pension de retraite, dès l'âge de soixante ans, pour tout ancien maire ou adjoint ayant exercé ses fonctions pendant au moins douze années, consécutives ou non, ainsi que pour tout conseiller municipal de ville de plus de 400.000 habitants (autre que Paris) ayant perçu une indemnité de fonction pendant une durée minimum équivalente.</p>	<p>nistration composé pour la majorité d'élus locaux et régionaux.</p> <p align="center">Art. 7.</p> <p>Sans préjudice d'autres ressources qui pourraient lui être affectées, la caisse nationale de retraite compensatrice des élus locaux et régionaux reçoit, d'une part les cotisations obligatoires des maires, des adjoints, des conseillers municipaux et des conseillers généraux et des conseillers régionaux percevant une indemnité régulière de fonction, et d'autre part, une participation de l'ensemble des communes de France, calculée pour chacune proportionnellement aux indemnités de fonction qu'elle verse.</p>

**Proposition de loi
de M. Michel Girard**

**Proposition de loi
de M. Sézamy**
relative à l'ouverture des droits à la retraite
pour les maîtres ayant cessé leurs fonc-
tions avant le 1^{er} janvier 1975 n° 328
(1977-1978)

Texte proposé par la Commission

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 105 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
	<p>La pension, par annuité liquidable, est égale à 2,25 % de l'indemnité de maire, d'adjoint ou de conseiller municipal de ville de plus de 400.000 habitants (autre que Paris), correspondant aux dernières fonctions municipales du pensionné, sous réserve qu'elles aient été exercées pendant au moins six mois. Si cette condition n'est pas remplie, la pension est calculée sur l'indemnité correspondant aux fonctions municipales immédiatement antérieures du pensionné ou, le cas échéant, aux fonctions municipales donnant droit à la pension la plus élevée, sous réserve qu'elles aient été exercées pendant au moins quatre ans.</p> <p>Le nombre maximum d'annuités liquidables est fixé à 37 1/2.</p> <p>La pension est majorée de 10 % si le titulaire a élevé trois enfants et de 5 % par enfant au-delà du troisième sans que le total de la pension ainsi majorée puisse excéder l'indemnité sur laquelle elle est calculée.</p> <p>A la pension s'ajoutent, le cas échéant, des prestations familiales servies dans les mêmes conditions qu'aux maires en exercice. Elles sont cumulables avec la majoration pour enfants.</p> <p>La pension des maires ou des adjoints ayant perçu, pendant une période de leur mandat, des indemnités inférieures ou supérieures au barème est calculée sur la base de ce barème, mais le nombre d'annuités liquidables est corrigé en fonction des cotisations effectivement versées.</p> <p>Après décès d'un maire, adjoint ou conseiller municipal de ville de plus de 400.000 habitants (autre que Paris) en cours de mandat, ou d'un ancien maire, adjoint ou conseiller municipal ayant acquis droit à pension, une pension de réversion est versée à son conjoint non séparé de corps ou, jusqu'à leur majorité, aux enfants, si l'autre conjoint est décédé. La pension du conjoint veuf ou des orphelins est égale aux deux tiers de celle dont bénéficiait ou aurait pu bénéficier le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal décédé.</p>	

<p>Proposition de loi de M. Michel Girard</p>	<p>Proposition de loi de M. Sérumy <i>relative à l'ouverture des droits à la retraite pour les maîtres ayant cessé leurs fonc- tions avant le 1^{er} janvier 1973 n° 328 (1977-1978)</i></p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 105 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
<p align="center">Code des communes</p> <p align="center">(Art. 2 de la loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972)</p> <p align="center">Art. L. 123-12.</p> <p>Les pensions versées en exécution des dispositions de la présente section sont cumulables sans limitation avec toutes autres pensions ou retraites.</p> <p align="center">Statut général des fonctionnaires (Art. n° 53-344 du 4 février 1959.)</p> <p align="center">Art. 40.</p> <p>Le fonctionnaire détaché ne peut, sauf dans le cas où le détachement a été pro-</p>	<p align="center">Art. 5.</p> <p>La loi n° 72-1201 du 23 décembre 1972 est abrogée. Les cotisations reçues par l'I.R.C.A.N.T.E.C. en application de cette loi seront reversées à la caisse nationale de retraite des élus locaux, à laquelle seront transmis les dossiers des bénéficiaires, ainsi que leurs demandes de validation de services passés. Les versements éven- tuellement effectués à ce dernier titre viendront en déduction des sommes dues, tant par les intéressés que par les com- munes concernées. Toutefois, les béné- ficiaires devront confirmer expressément leur demande de validation des services passés selon les modalités de la présente loi.</p> <p align="center">Art. 6.</p> <p>Les nouvelles indemnités des maires et adjoints, fixées à l'article premier, et la participation des communes à la caisse nationale des élus locaux, prévue à l'arti- cle 3, seront financées par un ajustement des recettes communales dans les condi- tions fixées par le règlement d'adminis- tration publique prévu à l'article 10.</p> <p align="center">Art. 7.</p> <p>Le cumul de la pension de maire ou d'adjoint et d'une indemnité parlementaire est interdit.</p> <p align="center">Art. 8.</p> <p>Les droits à une pension de retraite du fonctionnaire élu maire ou maire adjoint et</p>	

Proposition de loi
de M. Michel Giraud

Proposition de loi
de M. Séraux
relative à l'ouverture des droits à la retraite
pour les maires ayant cessé leurs fonc-
tions avant le 1^{er} janvier 1973 n° 328
(1977-1978)

Texte proposé par la Commission

Art. 30.

*Dans la section V du chapitre III du
titre II du Livre I du Code des communes,
insérer un article L. 123-21 ainsi rédigé :*

« Art. L. 123-21. — Les pensions versées
en exécution des dispositions de la présente
section sont cumulables sans limitation avec
toute autre pension ou retraite. »

Titre en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 105 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
<p>noncé auprès d'organismes internationaux ou pour exercer une fonction publique élective, être affilié au régime de retraite dont relève la fonction de détachement, ni acquérir, à ce titre, des droits quelconques à pensions ou à allocations sous peine de la suspension de la pension de l'Etat.</p>	<p>détaché de fonctions continuent à courir comme si son traitement lui était effectivement payé, sous réserve du versement des retenues pour pension.</p> <p>Art. 9 (voir ci-dessus).</p> <p>Art. 10.</p> <p>Un règlement d'administration publique fixera les règles de gestion d'administration et de contrôle de la caisse nationale de retraite des élus locaux, ainsi que les conditions d'application des articles 4, 5 et 9 de la présente loi.</p>	
<p>Art. L. 123-13. — Un décret fixe les conditions dans lesquelles sont pris en compte les services rendus par les maires et adjoints.</p>	<p>Art. 4.</p> <p><i>Les départements sont tenus d'assurer aux anciens conseillers généraux ayant atteint soixante ans et totalisant au moins six années de mandat une pension de retraite.</i></p> <p><i>Les conseillers généraux en exercice supportent à cet effet sur leurs indemnités non majorées une retenue de 7 %.</i></p> <p><i>La pension annuelle de retraite est fixée aux deux tiers de l'indemnité nette mensuelle perçue par les conseillers généraux et ce, par année de mandat, sans pouvoir dépasser dix-huit annuités. Les rajustements de pensions se feront à compter du 1^{er} janvier de chaque année sur la base des indemnités allouées à cette date.</i></p> <p><i>L'allocation est incompatible avec l'exercice du mandat de parlementaire, de mem-</i></p>	

Proposition de loi
de M. Michel Claude

Proposition de loi
de M. Séranzy

relative à l'ouverture des droits à la retraite
pour les maires ayant cessé leurs fonc-
tions avant le 1^{er} janvier 1973 n° 328
(1977-1978)

Texte proposé par la Commission

Art. 31.

*Dans la section V du chapitre III du
Titre II du Livre I du Code des commu-
nes, insérer un article L. 123-22 ainsi
rédigé :*

« Art. L. 123-22. — Un décret fixe les
conditions dans lesquelles sont pris en
compte les services rendus par les maires
et adjoints ainsi que les conditions d'appli-
cation des articles précédents. »

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 105 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 134 (1977-1978)
	<p><i>bre du Conseil économique et social ou de conseiller général. A l'expiration de ces mandats, toujours après l'âge de soixante ans, l'allocation est rétablie de plein droit.</i></p> <p><i>Les veuves de retraités ont droit à une pension de réversion de 50 % ; les veuves d'un conseiller général mort en exercice à une allocation annuelle de 50 % de ce qu'eût été, à ce moment, la retraite du conjoint décédé. En cas d'existence d'enfants mineurs, ces allocations sont majorées de 10 % par enfant à charge, sans pouvoir dépasser le double de l'allocation.</i></p> <p><i>En cas d'exercices successifs des fonctions de conseiller général dans plusieurs départements, la pension est établie en parts contributives correspondant aux services rendus dans chacun d'eux. La concession de la pension est effectuée par le département qui a reçu les derniers services à liquider.</i></p> <p><i>Le règlement des pensions dues aux anciens conseillers généraux de la Seine, qui n'exercent plus de mandat de conseiller général, est assuré, pour le montant des droits acquis, par le département où se situe leur ancienne circonscription cantonale.</i></p> <p>.....</p> <p align="center">Art. 6.</p> <p><i>Les conseillers généraux en fonctions au jour de la publication de la présente loi pourront racheter les cotisations des années antérieures, directement ou par l'intermédiaire d'associations amicales d'élus départementaux auxquelles ils adhéraient.</i></p> <p align="center">Art. 7.</p> <p><i>Un règlement d'administration publique fixera les conditions d'application des articles 4 à 6 de la présente loi.</i></p> <p>.....</p>	

<p>Proposition de loi de M. Michel Giraud</p>	<p>Proposition de loi de M. Sérumy relative à l'ouverture des droits à la retraite pour les maires ayant cessé leurs fon- ctions avant le 1^{er} janvier 1975 n° 328 (1977-1978)</p>	<p>Texte proposé par la Commission</p>

VI. — DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES

Sous cette rubrique, sont regroupés les trois derniers articles de la proposition de loi, c'est-à-dire les articles 32, 33 et 34.

Article 32.

C'est un pur article de forme qui introduit une nouvelle section dans le chapitre III.

Article 33.

Cet article constitue une première tentative de réponse à une préoccupation nouvelle des maires, particulièrement des nouveaux élus : celle de leur formation.

Rendue nécessaire par le développement des responsabilités des élus et la technicité croissante des problèmes, son intérêt est apparu brutalement à l'occasion de la dramatique affaire de Saint-Laurent du-Pont. Statuant en premier ressort le 20 novembre 1972, le tribunal de grande instance de Lyon avait en effet manifesté une conception particulièrement exigeante et inquiétante de la compétence du maire :

« Le maire, qui est investi d'une parcelle de l'autorité publique, a le devoir de se renseigner sur les pouvoirs qui lui sont confiés afin d'être en mesure de les exercer lorsque seront réunies les circonstances pour lesquelles ces pouvoirs lui ont été confiés ; il doit connaître aussi parfaitement que possible non seulement les limites de ses attributions mais aussi les moyens dont il dispose pour faire assurer l'exécution de ses décisions ; s'il doit ainsi satisfaire au principe selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi », c'est dans l'intérêt général des administrés dont il est par essence le protecteur et dont il a reçu mandat par la voix du suffrage universel. »

Bien que cet avis puisse paraître un peu excessif (1), il traduit une réalité : l'élu local ne peut plus être tout à fait « l'amateur éclairé » de jadis.

« Dans un monde où les techniques évoluent très vite, il est vain de parler de démocratie municipale si l'élu ne maîtrise pas, pour mieux diriger, les techniques de direction administrative. Refuser toute formation à l'élu revient à le placer doublement en état d'infériorité : face à l'administration de l'Etat, face à ses propres agents dont la technicité va croissant (2). »

(1) C'est en tout cas l'avis exprimé par exemple par M. Maial, doyen de la faculté de droit et des sciences économiques d'Orléans.

(2) M. Bourjol. *La réforme municipale*, 1975, p. 105.

Déjà fort avancée dans des pays voisins comme la Suède par exemple, la formation des élus fait actuellement l'objet, en France, d'initiatives extrêmement nombreuses mais qui gagneraient à être plus coordonnées. Malgré des efforts récents, il semble pas, d'autre part, que les diverses associations d'élus l'assurent encore de manière totalement satisfaisante.

Non évoquée par le rapport Guichard, la question de la formation des élus semble (3) cependant avoir retenu récemment l'attention du Gouvernement qui se propose de l'inclure dans le projet qu'il entend déposer à l'automne.

Votre Commission ne pouvait donc, malgré le peu de temps qui lui était imparti, ne pas se saisir de la question. Elle en a largement débattu. Une majorité s'est prononcée en faveur du texte qui vous est proposé. Il confie l'organisation de la formation des maires à un organisme technique et à l'expérience confirmée, indépendant de l'Etat ou d'un parti politique : le Centre de formation des personnels communaux. Cet établissement public est d'ailleurs présidé par un de nos collègues, M. Pierre Schiélé.

Les modalités de cette organisation devront être précisées. Une des conséquences de la solution retenue pourrait être d'ailleurs un changement de la dénomination du Centre. Il pourrait devenir par exemple « le Centre de formation des élus et des personnels municipaux ».

Article 34.

Cet article répond à une autre préoccupation plus particulièrement exprimée par M. Rosette dans sa proposition, celle de permettre aux salariés d'accéder aux fonctions municipales, et pour cela de disposer de facilités pendant la durée de la campagne électorale.

On se souvient qu'il a fallu attendre le début de cette année (4) pour que des dispositions donnant aux salariés candidats au Parlement « le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale » soient introduites dans notre législation.

L'article L. 122-24-1 du Code du travail leur donne désormais droit à « vingt jours ouvrables ».

L'article L. 122-24-2 de ce même Code contient une disposition analogue à celle qui est proposée à l'article 12 ci-dessus :

« Le contrat de travail d'un salarié membre de l'Assemblée nationale ou du Sénat est, sur sa demande, suspendu jusqu'à l'expi-

(3) C'est du moins ce qui ressort de la réponse faite par M. Marc Bécam, en réponse à une question de notre collègue, Pierre Schiélé, le 25 mai dernier au Sénat (J.O., p. 1038).

(4) Loi n° 78-3 du 2 janvier 1978.

ration de son mandat s'il justifie d'une ancienneté minimale d'une année chez l'employeur à la date de son entrée en fonction. »

Les fonctionnaires, au contraire, qui constituent près du tiers de l'effectif des Assemblées, bénéficient depuis longtemps (à côté de contraintes particulières, telles certaines inéligibilités), de facilités, non négligeables pour se présenter aux élections : ils ont la possibilité d'obtenir une autorisation d'absence de dix jours sans suspension de traitement avec faculté de prolongation par imputation sur le congé annuel. Ils peuvent aussi demander d'être placés en position de disponibilité sans traitement.

Par souci de justice, votre Commission vous propose de nouvelles dispositions qui, tout en s'appliquant à tous les candidats, devraient surtout bénéficier aux salariés du secteur privé.

L'article 34 propose des solutions distinctes suivant la population des communes (suivant que celles-ci comptent plus ou moins de 30.000 habitants). Le nombre des bénéficiaires varie de 5 à 2 par liste et la durée des autorisations d'absence de un mois à quinze jours.

VI. — DISPOSITIONS

Texte en vigueur	Proposition de loi de M. Jacques Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux n° 105 (1974-1975)	Proposition de loi de M. Rosette tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat n° 154 (1977-1978)
		<p data-bbox="995 564 1052 583">Art. 8.</p> <p data-bbox="928 602 1113 620"><i>Droit à la formation.</i></p> <p data-bbox="835 658 1204 877"><i>Les élus locaux et régionaux peuvent participer à des stages de formation afin d'acquérir les connaissances nécessaires dans tous les domaines liés à l'accomplissement de leur mandat. Les périodes de stages leur sont payées comme temps de travail, sur les fonds versés par les collectivités territoriales au titre de la formation permanente.</i></p> <p data-bbox="995 915 1052 934">Art. 9.</p> <p data-bbox="863 953 1180 999"><i>Dispositions relatives aux candidats à des fonctions électives.</i></p> <p data-bbox="835 1033 1204 1178"><i>Les candidats aux élections législatives, régionales, cantonales ou municipales exerçant une activité salariée peuvent suspendre leur activité pendant le mois précédant le scrutin sans que leurs employeurs puissent s'y opposer.</i></p> <p data-bbox="835 1202 1204 1268"><i>La suspension de travail prévue au présent article ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de travail.</i></p>

COMPLÉMENTAIRES

Proposition de loi de M. Michel Girard	Proposition de loi de M. Sévray relative à l'ouverture des droits à la retraite pour les maires ayant cessé leurs fonc- tions avant le 1 ^{er} janvier 1973 n° 328 (1977-1978)	Texte proposé par la Commission
		<p>Art. 32.</p> <p><i>Dans le chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes et après l'article L. 123-22, introduire une section VI dont l'intitulé est ainsi rédigé :</i></p> <p>« Section VI. — Dispositions diverses. »</p> <p>Art. 33.</p> <p><i>Dans la section VI du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-23 ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L. 123-23. — Les élus municipaux peuvent participer à des stages de formation dont l'organisation est confiée au Centre de formation des personnels communaux.</p> <p>« Les périodes de stage leur sont payées comme temps de travail, sur les fonds versés par les collectivités territoriales, au titre de la formation permanente. »</p> <p>Art. 34.</p> <p><i>Dans la section VI du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-24 ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L. 123-24. — Les candidats aux fonctions municipales des communes de plus de 30.000 habitants peuvent demander à bénéficier, dans la limite de cinq candidats par liste, d'un congé spécial non rémunéré pendant le mois précédant le deuxième tour des élections.</p> <p>« Pour les communes dont la population est comprise entre 9.000 et 30.000 habitants, cette durée est ramenée à 15 jours. Seuls deux candidats par liste peuvent prétendre en bénéficier. »</p>

VII. — INTI

Proposition de loi n° 105 (1974-1975) de M. Carat relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux.	Proposition de loi n° 391 (1974-1975) de M. Carat relative à l'indemnité des maires et adjoints et à la création d'une Caisse nationale de retraite des élus locaux.	Proposition de loi n° 109 (1977-1978) de M. Lagrand tendant à favoriser l'exercice des mandats des membres des conseils municipaux, des conseils généraux et des établissements publics régionaux.	Proposition de loi n° 114 (1977-1978) de M. Michel Giraud tendant à améliorer le statut de l' élu local.	Proposition de loi n° 154 (1977-1978) de M. Rossetti, tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat.
---	--	--	--	--

VII. — INTITULÉ

L'intitulé proposé s'efforce de réaliser une synthèse entre les titres des diverses propositions.

Il comporte le mot de « statut » mais met l'accent sur le contenu précis du texte qui vous est proposé, les droits et les moyens de remplir les mandats municipaux, et eux seuls.

TULÉ

<p>Proposition de loi n° 247 (1977-1978) de M. Rosette, tendant à permettre aux communes de voter des indemnités de fonction aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints.</p>	<p>Proposition de loi n° 266 (1977-1978) de Mme Brigitte Gros tendant à accorder aux salariés membres d'un conseil municipal le temps nécessaire à l'exercice de leur mandat.</p>	<p>Proposition de loi n° 328 (1977-1978) de M. Sérany relative à l'ouverture des droits à la retraite pour les maires ayant cessé leurs fonctions avant le 1^{er} janvier 1973.</p>	<p>Proposition de loi tendant à améliorer le statut de l'élu local et à donner aux élus municipaux les droits et les moyens de remplir leur mandat.</p>
--	---	---	---

••

Sous réserve de ces explications, votre Commission vous demande d'adopter la proposition de loi ainsi rédigée :

PROPOSITION DE LOI

tendant à améliorer le statut de l'élu local et à donner aux élus municipaux les droits et les moyens de remplir leur mandat.

Article premier.

L'article L. 121-1 du Code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 121-1.* — Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et de un ou plusieurs adjoints. »

Art. 2.

Les articles L. 122-1 et L. 122-2 du Code des communes sont remplacés par un article L. 122-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 121-1.* — Il y a dans chaque commune un maire et un adjoint élus parmi les membres du conseil municipal.

« En outre, les conseils municipaux ont la faculté de décider par une délibération prise sur la proposition du maire, la création, pour la durée de leur mandat, d'un ou plusieurs postes d'adjoints.

« Le nombre maximal d'adjoints est fixé, selon la population de la commune, conformément au tableau suivant :

Communes de :	Nombre maximal d'adjoints
2.500 habitants et au-dessous	3
2.501 à 10.000 habitants	6
10.001 à 30.000 habitants	8
30.001 à 40.000 habitants	9
40.001 à 60.000 habitants	10
60.001 à 80.000 habitants	12
80.001 à 100.000 habitants	13
100.001 à 150.000 habitants	13
150.001 à 200.000 habitants	14
200.001 à 250.000 habitants	15
250.001 à 300.000 habitants	15
300.001 habitants et au-dessus	16

Art. 3.

L'intitulé du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes est ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

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

Art. 4.

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

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

Art. 5.

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

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

Art. 6.

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

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

Art. 7.

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

Art. 8.

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

« Art. L. 123-3. — Les employeurs employant plus de dix salariés sont tenus d'accorder à leurs salariés maires, adjoints, conseillers municipaux une autorisation spéciale d'absence dont la durée maximale mensuelle est déterminée, en fonction du nombre d'habitants, permanents ou non, de la commune, par décret en Conseil d'Etat. »

Art. 9.

Dans le chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, supprimer la subdivision suivante :

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

Art. 10.

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

« Art. L. 123-4. — Les employeurs, publics ou privés, ne sont pas tenus de payer à leurs agents ou à leurs salariés membres d'un conseil municipal le temps consacré aux différentes séances de ce conseil ou des organismes qui en dépendent.

« Ce temps peut être récupéré. »

Art. 11.

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

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

Art. 12.

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

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

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

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

Art. 13.

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

« Section III. — *Compensations pécuniaires.* »

Art. 14.

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

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

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

« Le montant de ces indemnités constitue une dépense d'intérêt général à laquelle l'Etat est tenu de participer dans une proportion à déterminer. »

Art. 15.

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

Catégorie	Population totale	Indemnités des maires	Indemnités des adjoints
		— Indice de référence majoré au 1 ^{er} juillet 1976	— Pourcentage de l'indemnité du maire
1	Moins de 501 habitants	50 %	50
2	De 501 à 1.000 habitants	62,5 %	50
3	De 1.001 à 2.000 habitants	94 %	50
4	De 2.001 à 3.000 habitants	211	50
5	De 3.001 à 5.000 habitants	250	45
6	De 5.001 à 9.000 habitants	325	40
7	De 9.001 à 15.000 habitants	366	40
8	De 15.001 à 30.000 habitants	418	40
9	De 30.001 à 50.000 habitants	485	40
10	De 50.001 à 80.000 habitants	525	40
11	De 80.001 à 120.000 habitants	581	40
12	De 120.001 à 150.000 habitants	646	40
13	Au-delà de 150.000 habitants	743	40
	Lyon et Marseille	784	50
	Paris	810	50

Art. 16.

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

« *Art. L. 123-8.* — Dans les communes de plus de 30.000 habitants, les conseils municipaux peuvent voter des indemnités de fonction aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints dans la limite de 25 % de l'indemnité du maire. »

Art. 17.

Rédiger ainsi l'article L. 123-9 du Code des communes :

« *Art. L. 123-9.* — Dans les communes de moins de 30.000 habitants les conseillers municipaux peuvent voter des vacations aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints pour l'accomplissement de certaines fonctions ou missions particulières.

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

Art. 18.

Dans le chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, supprimer la subdivision suivante :

« Section IV. — *Régime de retraite des maires et adjoints.* »

Art. 19.

L'article L. 123-10 du Code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-10.* — Les indemnités de fonction ou les vacances votées par les conseils municipaux sont destinées à couvrir les frais que leurs membres sont tenus d'engager pour l'exercice de leur mandat et à compenser, dans une certaine mesure, le manque à gagner qui peut en résulter. »

Art. 20.

L'article L. 123-12 du Code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-12.* — Dans la limite de 40 %, peuvent voter des majorations d'indemnités de fonctions par rapport à celles prévues à l'article L. 123-7 les conseils municipaux :

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

« 2° des communes touristiques ou thermales ;

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

Art. 21.

L'article L. 123-13 du Code des communes est ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-13.* — L'indemnité de certains magistrats municipaux peut dépasser le maximum prévu, à condition que le montant total de la dépense ne soit pas augmenté. »

Art. 22.

Dans la section IV du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-14 ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-14.* — Les indemnités des maires, adjoints ou, éventuellement, des conseillers municipaux ne sont perçues qu'à concurrence de la moitié lorsque le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal est membre de l'Assemblée nationale, du Sénat ou d'une assemblée européenne ; l'autre moitié peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans les fonctions de magistrat municipal. »

Art. 23.

Dans le chapitre II du titre II du Livre premier du Code des communes, et après l'article L. 123-14, introduire un intitulé de section ainsi rédigé :

« Section IV. — *Frais de mission et de représentation.* »

Art. 24.

Dans la section IV du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, introduire deux articles L. 123-15 et L. 123-16 ainsi rédigés :

« Art. L. 123-15. — Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale, donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux.

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

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

« Art. L. 123-16. — Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités aux maires pour frais de représentation. »

Art. 25.

Dans le chapitre II du titre II du Livre premier du Code des communes et après l'article 123-16, introduire une section V dont l'intitulé est ainsi rédigé :

« Section V. — *Régime de retraite des élus municipaux.* »

Art. 26.

Dans la section V du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-17 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-17. — Les maires, adjoints et conseillers municipaux qui reçoivent une indemnité de fonction par application des dispositions de la section III du présent chapitre bénéficient d'un régime de retraite par affiliation au régime complémentaire de re-

traite anticipé au profit des agents non titulaires des collectivités publiques, en application de l'article L. 4 du Code de la sécurité sociale. »

Art. 27.

Dans la section V du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-18 ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-18.* — Les cotisations des communes et celles des maires, adjoints et, le cas échéant, des conseillers municipaux sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues. Toutefois, pendant une période transitoire de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les maires et adjoints qui auraient renoncé à la perception des indemnités auxquelles ils pouvaient prétendre pourront racheter les cotisations correspondant aux taux en vigueur au 1^{er} janvier 1973.

« Les cotisations des communes constituent pour celles-ci une dépense obligatoire ; celles des maires et adjoints et, le cas échéant, des conseillers municipaux ont un caractère personnel et obligatoire. »

Art. 28.

Dans la section V du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-19 ainsi rédigé :

« *Art. L. 123-19.* — Pendant une période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les maires et adjoints qui n'étaient plus en fonction au 1^{er} janvier 1973 pourront racheter les cotisations correspondant aux indemnités auxquelles ils avaient pu prétendre au taux en vigueur à la même date. »

Art. 29.

Dans la section V du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-20 ainsi rédigé :

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

Art. 30.

Dans la section V du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-21 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-21. — Les pensions versées en exécution des dispositions de la présente section sont cumulables sans limitation avec toute autre pension ou retraite. »

Art. 31.

Dans la section V du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-22 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-22. — Un décret fixe les conditions dans lesquelles sont pris en compte les services rendus par les maires et adjoints ainsi que les conditions d'application des articles précédents. »

Art. 32.

Dans le chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes et après l'article L. 123-22, introduire une section VI dont l'intitulé est ainsi rédigé :

« Section VI. — *Dispositions diverses.* »

Art. 33.

Dans la section VI du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-23 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-23. — Les élus municipaux peuvent participer à des stages de formation dont l'organisation est confiée au Centre de formation des personnels communaux.

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

Art. 34.

Dans la section VI du chapitre III du titre II du Livre premier du Code des communes, insérer un article L. 123-24 ainsi rédigé :

« Art. L. 123-24. — Les candidats aux fonctions municipales des communes de plus de 30.000 habitants peuvent demander à

bénéficiaire, dans la limite de cinq candidats par liste, d'un congé spécial non rémunéré pendant le mois précédant le deuxième tour des élections.

« Pour les communes dont la population est comprise entre 9.000 et 30.000 habitants, cette durée est ramenée à quinze jours. Seuls deux candidats par liste peuvent prétendre en bénéficier. »

ANNEXES AU RAPPORT

I. — RÉPARTITION DES MAIRES PAR CATÉGORIE SOCIO-PROFESSIONNELLE (*)

Groupes professionnels	15-01-1977	19-12-1977	Différence
1. Agriculteurs, propriétaires exploitants	15.171	13.773	— 1.398
Agriculteurs, métayers ou fermiers	1.337	522	— 815
Ouvriers agricoles	70	67	— 3
Marins (patrons)	14	10	— 4
Marins (salariés)	6	4	— 2
2. Industriels - chefs d'entreprises	1.140	933	— 207
Administrateurs de sociétés	298	314	+ 16
Agents d'affaires	70	62	— 8
Agents immobiliers	51	56	+ 5
Gérants d'immeubles	16	13	— 3
Grossistes	104	73	— 31
Commerçants	1.615	1.273	— 342
Artisans	1.546	1.413	— 133
Entrepreneurs du bâtiment	464	436	— 28
Propriétaires (sans autre précision)	96	55	— 41
3. Ingénieurs	376	390	+ 14
Agents techniques, techniciens	409	636	+ 227
Contremaîtres	232	260	+ 28
Représentants de commerce	235	212	— 23
Agents d'assurance	204	181	— 23
Cadres supérieurs des entreprises privées	270	356	+ 86
Autres cadres	380	582	+ 202
Employés	855	995	+ 140
Ouvriers	812	788	— 24
Assistantes sociales	12	21	+ 9
Salariés du secteur médical	51	102	+ 51
4. Médecins	686	646	— 40
Chirurgiens	42	25	— 17
Dentistes	53	41	— 14
Vétérinaires	141	148	+ 7
Pharmaciens	234	220	— 14
Sages-femmes	10	9	— 1
Avocats	148	141	— 7
Notaires	250	194	— 56
Avoués	22	6	— 16
Huissiers	27	27	
Greffiers	14	7	— 7
Conseils juridiques	27	24	— 3
Agents généraux d'assurance	86	104	+ 18
Experts-comptables	68	65	— 3
Ingénieurs-conseils	24	28	+ 4

(*) Source : Bulletin d'information du ministère de l'Intérieur du 11 janvier 1978 (n° 102).

Groupes professionnels	13-01-1977	19-12-1977	Différence
Architectes	40	46	+ 6
Journalistes	68	67	— 1
Hommes de lettres et artistes	12	12	»
Autres professions libérales	170	170	»
5. Etudiants	12	10	— 2
Professeurs de faculté	52	102	+ 50
Professeurs de l'enseignement du deuxième degré et de l'enseignement technique (en activité ou en retraite)	514	919	+ 405
Maîtres de l'enseignement du premier degré (en activité ou en retraite)	1.022	1.254	+ 232
Membres des professions rattachées à l'enseignement (1)	112	205	+ 93
6. Magistrats	22	22	»
Fonctionnaires des grands corps de l'Etat (2)	165	150	— 15
Fonctionnaires catégorie A (3)	324	325	+ 1
Fonctionnaires » B	293	349	+ 56
Fonctionnaires » C	204	217	+ 13
Fonctionnaires » D	88	83	— 5
7. Cadres de la S.N.C.F.	33	29	— 4
Employés de la S.N.C.F.	184	190	+ 6
Agents subalternes de la S.N.C.F.	14	20	+ 6
Cadres supérieurs des autres entreprises publiques	42	52	+ 10
Cadres des autres entreprises publiques	59	81	+ 22
Employés des autres entreprises publiques ..	133	148	+ 15
Agents subalternes des autres entreprises publiques	31	38	+ 7
8. Rentiers - pensionnés, retraités civils (4)	3.815	5.265	+ 1.450
Militaires retraités	370	304	— 66
Ménagères	17	41	+ 24
Ministres du culte	8	5	— 3
Autres professions	491	551	+ 60
Sans profession déclarée (5)	607	467	— 140
Récapitulation :			
Catégories 1	16.598	14.376	— 2.222
2	5.400	4.628	— 772
3	3.836	4.523	+ 687
4	2.124	1.980	— 144
5	1.712	2.490	+ 778
6	1.096	1.146	+ 50
7	496	558	+ 62
8	5.308	6.633	+ 1.325

(1) Intendants de lycées, moniteurs.

(2) Conseil d'Etat, Cour des comptes, corps diplomatique, inspection des Finances, corps préfectoral, administrateurs civils, ingénieurs des mines, des ponts et chaussées, etc.

(3) Fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités publiques et des établissements publics.

(4) Y compris les anciens fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités publiques et des établissements publics, les agents de la S.N.C.F. et du secteur semi-public.

(5) Notamment dirigeants non rétribués d'œuvres sociales, d'associations, de syndicats.

II. — MONTANT DES INDEMNITÉS DES MAIRES

Tableau comparatif des indemnités actuelles et des indemnités actualisées proposées par la Commission.

Catégories	Population totale	Décret n° 73-238 du 6 septembre 1973			Proposition de la Commission (art. 15)		
		Indice de référence		Valeur au 1 ^{er} février 1978	Indice de référence	Valeur du 1 ^{er} février 1978	
		Net ancien	Majorés du 1 ^{er} juillet 1976	Annuelle	Nouveaux majorés du 1 ^{er} juillet 1976	Annuelle	
1	moins de 501 habitants	40 %	} de la valeur de l'indice net ancien 100	7.097	} de l'indice 143	8.871	
2	de 501 à 1.000	50 %		8.871		50 %	16.643
3	de 1.001 à 2.000	75 %		13.307		62,5 %	26.181
4	de 2.001 à 3.000	124	169	20.970	211	31.020	
5	de 3.001 à 5.000	174	200	24.816	250	40.326	
6	de 5.001 à 9.000	240	260	32.261	325	45.413	
7	de 9.001 à 15.000	269	293	36.355	366	51.065	
8	de 15.001 à 30.000	307	334	41.443	418	60.179	
9	de 30.001 à 50.000	363	388	48.143	485	65.142	
10	de 50.001 à 80.000	392	420	52.114	525	72.090	
11	de 80.001 à 120.000	432	465	57.697	581	80.156	
12	de 120.000 à 150.000	472	517	64.149	646	92.191	
13	au-delà de 150.000	523	594	73.704	743	97.279	
(14)	Lyon et Marseille	543	627	77.798	784	100.305	
(15)	Paris				810		

Indice net ancien 100, devenu 143 majoré du 1^{er} juillet 1976. Valeur annuelle au 1^{er} février 1978 : 17.743.

III. — BARÈME DES RETRAITES SELON L'I.R.C.A.N.T.E.C. (1)

Catégorie	Montant de l'indemnité de veuve	Montant des cotisations à payer		Nombre de points acquis	Montant de la retraite
		Par l'État	Par la commune		
1	5.581	46,88	70,32	53	37,94
2	6.977	58,60	87,91	66	47,25
3	10.465	87,91	131,86	99	70,88
4	16.582	139,29	208,93	156	111,69
5	19.716	165,61	248,42	186	133,17
6	25.783	216,57	324,87	243	173,98
7	29.120	244,61	366,91	275	196,90
8	33.265	279,43	419,14	314	224,82
9	38.725	339,06	517,64	385	275,66
10	41.961	421,58	677,82	494	353,70
11	46.511	537,60	903,04	647	463,25
12	51.768	671,65	1.163,27	825	590,70
13	59.554	870,20	1.548,67	1.087	778,29
Lyon et Marseille	62.890	955,27	1.713,80	1.199	858,48

(1) Pour 1976.

IV. — NOTE RELATIVE A L'INDEMNITÉ ET A LA RETRAITE DES CONSEILLERS GÉNÉRAUX

Comme celles des élus municipaux, les fonctions de conseiller général sont gratuites. Cela n'est pas dit explicitement mais ressort de l'article 75 de la loi du 10 août 1871 qui stipule : « les membres de la commission départementale ne reçoivent pas de traitement ».

La pratique a cependant amené le législateur à se préoccuper de la question. Il l'a fait par deux lois, l'une du 27 février 1912, l'autre, toujours en vigueur, du 4 avril 1947 (n° 47-583). Dès 1912, les conseillers généraux furent autorisés à attribuer à leurs membres, sur le budget départemental :

1. une indemnité de déplacement ;
2. une indemnité de séjour pour chaque journée de présence à l'Assemblée ;
3. le remboursement des frais résultant pour eux de l'exécution de mandats spéciaux.

La loi de 1947 a essentiellement eu pour objet d'étendre le bénéfice de l'indemnité de déplacement et de séjour à la participation aux commissions réglementaires et de laisser toute liberté aux assemblées départementales pour la fixation de ces indemnités.

L'indemnité de séjour doit correspondre à une présence effective aux séances du conseil général, de la commission départementale, des commissions réglementaires, ainsi que pour chaque journée passée pour l'exécution de missions dont les conseillers généraux sont chargés par leur Assemblée, en application de l'article 51 de la loi du 18 août 1871 relative au conseil général. Par commissions réglementaires, il faut entendre celles qui sont instituées par une loi, un décret, un arrêté ou une instruction ministérielle, lorsque le texte constitutif prévoit expressément la représentation du conseil général (commission d'hygiène, commission départementale de l'enseignement primaire, etc.).

Dans un arrêt du 29 février 1960, le Conseil d'Etat a bien précisé que ces indemnités ne pouvaient être annuelles mais devaient correspondre à des taux journaliers.

Le montant de ces indemnités est extrêmement variable suivant les conseils généraux, malgré la résolution prise par le 30^e Congrès de l'Assemblée des présidents des conseils généraux qui tendait à fixer à un vingt-cinquième du traitement du conseiller de tribunal administratif (classe exceptionnelle) le montant de l'indemnité allouée au conseiller général par journée de session. C'est ainsi que lors d'une enquête réalisée par l'Assemblée des présidents des conseils généraux on a pu constater que certains départements donnaient par jour jusqu'au douzième du traitement, d'autres s'en tenaient au trentième et d'autres, enfin, ne faisaient nullement référence à ces indices. Le traitement d'un conseiller de tribunal administratif de classe exceptionnelle se trouve placé à l'ancien indice brut 1000, soit l'indice 798 majoré du 1^{er} juillet 1976, ce qui correspondait au 1^{er} avril 1978 à un traitement mensuel brut de 7.483,34 F.

En ce qui concerne l'indemnité de déplacement, jusqu'au 9 avril 1976, elle ne pouvait être attribuée qu'aux seuls conseillers généraux non parlementaires. Désormais, ceux-ci peuvent y prétendre lorsqu'ils sont obligés d'utiliser leur voiture personnelle pour se rendre de leur résidence ou du lieu de leur domiciliation fiscale au lieu de la séance. Il faut également que le conseiller général concerné soit obligé de se déplacer de plus de 2 kilomètres. Enfin, en tout état de cause, seuls les déplacements effectués à l'intérieur du département peuvent donner lieu à remboursement. Le montant de cette indemnité est lui aussi fixé librement par les Assemblées.

La question des retraites, contrairement aux maires et conseillers municipaux, n'a encore donné lieu à aucun texte législatif. En revanche, l'Assemblée des présidents des conseils généraux s'en est préoccupée dès son 15^e Congrès tenu à Bordeaux en 1951.

Elle est revenue à plusieurs reprises sur la question et notamment pour la dernière fois sur le rapport de M. Chochoy, lors d'une séance de travail tenue le 30 novembre 1976. Là encore, la plus grande diversité est de règle. Après enquête, il est apparu que 70 % des assemblées départementales ont trouvé une solution en constituant des associations régies par la loi de 1901.

Des tentatives ont été faites en liaison avec le ministère de l'Intérieur et le ministère des Finances pour mettre au point un système unique fondé sur l'élaboration d'une convention passée par l'Assemblée des présidents avec la Caisse nationale de prévoyance ou avec un consortium de compagnies d'assurances. Les études actuarielles menées ont montré que les résultats seraient décevants surtout si on les compare aux pensions auxquelles parviennent certains départements. C'est ainsi qu'une réunion à la direction des assurances du ministère des Finances a permis de constater que le rendement des systèmes en vigueur, c'est-à-dire le rapport entre le montant des cotisations versées par les conseillers en exercice et celui des retraites varie entre 20 et 30 % alors qu'il ne dépasserait pas, avec un régime légal, 13 à 16 %. L'âge moyen des conseillers généraux, assez élevé (54 ans), explique en partie cette insuffisance. Sans que l'on puisse entrer dans le détail, il semble que les meilleurs régimes font appel, de toute façon, à un montant élevé de cotisations.

En conséquence, le groupe de travail mis en place par l'Assemblée des présidents de conseils généraux a estimé que les départements devaient, dans ce domaine, garder une certaine autonomie.

C'est en grande partie pour tenir compte de cet avis exprimé par une assemblée particulièrement représentative que votre Commission a décidé de ne pas traiter du statut des conseillers généraux.