

N° 764

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 septembre 2012

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer le statut de l' élu local,

PRÉSENTÉE

Par M. Roland POVINELLI,

Sénateur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale et la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ont permis aux élus d'exercer leurs mandats dans un contexte plus favorable.

Cependant, les attentes des élus locaux sont de plus en plus importantes, tout comme les charges pesant sur eux. Il devient dès lors indispensable d'imaginer un nouveau cadre pour le statut de l' élu pour leur permettre d'exercer dans les meilleures conditions leurs mandats locaux.

Entre recherche permanente de la conciliation du mandat avec la vie professionnelle de l' élu et protection matérielle de ce dernier, nombreux sont les points sur lesquels une réforme concrète de ce statut doit s'orienter.

Reprenant un certain nombre d'amendements proposés par votre dévoué dans le cadre de la proposition de loi n° 449 (2010-2011) de M. Bernard SAUGEY et Mme Marie-Hélène DES ESGAULX et de propositions formulées dans le rapport n° 318 (2011-2012) de MM. Philippe DALLIER et Jean-Claude PEYRONNET, la présente proposition de loi tente de répondre à ces objectifs.

1/ La création de droits d'absence destinés à favoriser l'exercice du mandat

L'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) autorise les conseillers municipaux des communes de plus de 3 500 habitants à faire usage d'un crédit d'heures pour participer à l'administration de leur commune ou des organismes auprès desquels ils la représentent. Cette mesure s'applique aussi à la préparation des réunions des instances dans lesquelles ils siègent.

Le volume de ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, dépend de la population de la commune. Il est éventuellement majoré, au maximum de 30 %, si la commune répond aux critères de majoration d'indemnités de fonction posés à l'article L. 2123-22 du CGCT. Le

conseiller municipal qui bénéficie d'une délégation de fonction du maire a droit au crédit d'heures prévu pour les adjoints.

L'exercice d'un mandat local constitue pour les élus une charge de plus en plus lourde qui exige une grande disponibilité. Cette exigence de disponibilité ne cesse d'ailleurs de s'alourdir sous l'effet conjugué de la poursuite des transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales et des exigences de plus en plus grandes de la population à l'égard des élus locaux. La question de la conciliation de l'exercice du mandat et de la vie professionnelle se pose donc de manière cruciale pour favoriser l'accès aux fonctions électives de personnes qui exercent une activité professionnelle, notamment dans le secteur privé.

La présente proposition de loi vise donc à étendre ce droit à l'ensemble des élus, et non plus seulement à ceux des communes de plus de 3 500 habitants (Article 1).

2/ La possibilité de suspendre l'activité professionnelle et les modalités de retour au monde du travail

Un mécanisme de suspension du contrat de travail ou d'interruption de l'activité professionnelle a été instauré pour permettre à l'élu de se consacrer exclusivement à l'exercice de son mandat.

Le droit à suspension du contrat a initialement été introduit dans le code du travail, par la loi n° 78-3 du 2 janvier 1978, pour les parlementaires.

Il a été étendu aux élus locaux par la loi du 3 février 1992 et aménagé par celle du 5 avril 2000.

Ce mécanisme est actuellement reconnu au profit des maires, des adjoints au maire des communes de plus de 20 000 habitants, des présidents de communautés et de « syndicats mixtes ouverts » associant exclusivement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités, des vice-présidents des communautés de plus de 20 000 habitants et de « syndicats mixtes ouverts » associant exclusivement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités, de plus de 20 000 habitants, des présidents et vice-présidents ayant délégation de l'exécutif des conseils généraux et régionaux.

Il convient ainsi de permettre aux adjoints aux maires de communes de plus de 10 000 habitants et vice-présidents d'EPCI de plus de 10 000 habitants, qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, de bénéficier d'une suspension de leur contrat de travail et d'un droit à réinsertion dans l'entreprise à l'issue de leur mandat (Article 2).

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 a prévu l'instauration de conseillers territoriaux qui viendront se substituer aux conseillers généraux et régionaux. **Dans l'attente de la mise en place concrète de cette nouvelle catégorie d'élus, il convient d'étendre ce droit à l'ensemble des conseillers généraux et régionaux (Article 2).**

3/ L'allocation de fin de mandat

La loi du 27 février 2002 a créé une « allocation de fin de mandat ». Il s'agit d'une allocation différentielle dont le montant correspond à la différence entre l'indemnité de fonction antérieure à l'exercice du mandat et les nouveaux revenus.

Versée au titre d'un seul ancien mandat et pour une période de six mois maximum, son montant ne peut excéder 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que percevait l'élu avant retenue à la source de l'imposition et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat (revenus du travail, revenus de substitution et indemnités liées à d'autres mandats électifs).

Le bénéfice de cette allocation de fin de mandat (AFM) est réservé aux élus ayant suspendu leur activité professionnelle pour se consacrer aux fonctions exécutives suivantes : maire d'une commune d'au moins 1 000 habitants ; adjoint au maire, ayant reçu délégation de fonction, d'une commune de plus de 20 000 habitants ; président d'une communauté d'au moins 1 000 habitants, vice-président, ayant reçu délégation de fonction, d'une communauté de plus de 20 000 habitants, président de conseil général, de conseil régional ou du conseil exécutif de l'Assemblée de Corse, vice-président, ayant reçu délégation de fonction, d'un conseil général ou régional.

La présente proposition prévoit l'extension de l'allocation de fin de mandat aux maires de communes de moins de 1 000 habitants ainsi qu'aux adjoints de communes d'au moins 3 500 habitants (Article 3).

Cette mesure sera financée par une cotisation prévue à l'article L. 1621-2 pour l'ensemble des communes qui alimentera un fonds destiné à reverser ces indemnités.

À noter que pour l'instant le montant de la cotisation est de 0,2 % du montant des indemnités versées aux bénéficiaires potentiels du fonds.

4/ La retraite des élus locaux

La couverture du risque vieillesse constitue la question centrale de la protection sociale des élus et le montant des pensions perçues par ces derniers au titre de leur mandat est souvent mis en avant pour dénoncer les insuffisances de la protection offerte par le statut.

Les élus qui perçoivent une indemnité de fonction tout en poursuivant une activité professionnelle cotisent à l'IRCANTEC et ont également la faculté de constituer une retraite par rente.

De plus, les pensions des élus sont étroitement liées au nombre de mandats durant lesquels ils ont pu cotiser, ainsi qu'au montant des indemnités auxquelles ils ont pu prétendre. Rappelons qu'au 1^{er} janvier 2010, il fallait 160 trimestres de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein (donc, pour un élu local, avoir détenu un mandat pendant quarante ans).

Ainsi, ceux qui ont cessé leur activité professionnelle pour l'exercice d'un ou de plusieurs mandat(s), sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale et l'IRCANTEC joue alors le rôle de caisse de retraite complémentaire. Ils ne peuvent pas acquérir de droits à pension auprès du régime de retraite par rente spécialement constitué en faveur des conseillers municipaux, généraux et régionaux.

Cette particularité est inadaptée et très injuste à l'égard de ceux qui ont mis entre parenthèse leurs activités professionnelles pour se consacrer à leurs missions, au service de leurs administrés.

L'objet de cette proposition est de permettre à tous les élus de bénéficier d'une retraite décente. Il convient donc de rendre obligatoire la constitution d'une retraite par rente pour l'ensemble des maires et de donner la possibilité aux élus qui ont cessé leur activité professionnelle de choisir entre le régime de retraite de la sécurité sociale et celui par rente. (Article 4).

5/ La question de la rémunération des élus locaux

La question de l'indemnisation des élus locaux est épineuse puisqu'elle a un effet sur les finances publiques, et notamment sur les finances publiques locales. De plus, les citoyens sont toujours sensibles aux questions liées à la rémunération des élus et plus largement au financement de la vie politique. La crainte d'une réaction négative de l'opinion publique constitue donc un frein à l'action des pouvoirs publics en ce domaine.

Enfin, la disponibilité des maires suppose un niveau d'indemnisation permettant de compenser les éventuelles pertes de revenus liées à une modification de leurs contrats de travail.

Depuis 2002, la loi prévoit l'attribution automatique des indemnités maximales prévues par la loi pour les maires des communes de moins de 1 000 habitants, sauf délibération contraire du conseil municipal.

Il s'agit avant tout de sécuriser l'indemnité de fonction des maires des petites communes. En effet, l'indemnité du maire peut, en début de mandat, faire l'objet de vifs débats avec l'opposition, pouvant déboucher sur le vote d'une indemnisation inférieure à ce qu'autorisent les textes.

Dans d'autres communes, du fait de la faiblesse des moyens financiers, il arrive que le conseil municipal, souvent à la demande du maire, ne vote pas le taux maximal d'indemnisation autorisé.

La présente proposition propose de supprimer la possibilité de délibération contraire du conseil municipal, ce qui devrait permettre d'éviter que le maire ne soit amené à renoncer à ses indemnités de fonction, pourtant attachées à un mandat auquel il consacrera beaucoup de temps et d'énergie (Article 5).

Il convient, en second lieu, d'améliorer l'indemnisation des maires des communes de moins de 3 500 habitants.

Une avancée consisterait à étendre le bénéfice de cette mesure à tous les maires des communes de moins de 3 500 habitants (Article 6).

La présente proposition de loi vise également les indemnités de fonction des délégués des communes siégeant dans les communautés de communes.

Aujourd'hui, seuls les délégués des communautés urbaines et d'agglomération, membres des bureaux desdites communautés, peuvent percevoir une indemnité de fonction en contrepartie d'une délégation conférée par leur président.

Il apparaît dès lors injuste, devant les compétences non négligeables qui leurs sont conférées, qu'ils soient exclus du régime indemnitaire. **La présente proposition prévoit donc une indemnité de fonction aux membres du bureau de l'EPCI, autres que les vice-présidents, qui ont reçu délégation de fonction du président et des vice-présidents (Article 7).**

6/ La protection des conseillers municipaux délégués

Sous sa surveillance et sa responsabilité, le maire peut déléguer une partie de ses fonctions à des conseillers municipaux. Or, à travers l'article L. 2123-33 du code général des collectivités territoriales, les conseillers municipaux ne sont couverts par l'assurance de la commune que lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion de séances de conseils municipaux, de réunions de commissions et des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale dont ils sont membres, soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial.

Ainsi, l'accident d'un conseiller municipal délégué, survenu à l'occasion de l'exercice de sa délégation, ne sera pas pris en charge par l'assurance de la commune.

La présente proposition a pour but de garantir aux conseillers municipaux délégués une protection similaire à celle des adjoints, en particulier en termes d'assurances, en rendant la commune responsable, de façon plus large, des dommages subis dans l'exercice de leurs fonctions (Article 8).

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Au 4^o du II de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « 3 500 à 9 999 habitants » sont remplacés par les mots : « moins de 10 000 habitants ».

Article 2

- ① Le même code est ainsi modifié :
- ② 1^o À l'article L. 2123-9, le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre : « 10 000 » ;
- ③ 2^o À l'article L. 3123-7, les mots : « Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général » sont remplacés par les mots : « Les conseillers généraux » ;
- ④ 3^o À l'article L. 4135-7, les mots : « Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil régional » sont remplacés par les mots : « Les conseillers régionaux ».
- ⑤ 4^o L'article L. 5211-14 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑥ « Les présidents et les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale de 10 000 habitants au moins mentionnés aux articles L. 5211-12 et L. 5215-1 qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 3142-60 à L. 3142-64 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale. »

Article 3

- ① Le premier alinéa de l'article L. 2123-11-2 du même code est ainsi modifié :
- ② 1^o Les mots : « de 1 000 habitants au moins » sont supprimés ;
- ③ 2^o Le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre : « 3 500 ».

Article 4

- ① 1/ Dans le premier alinéa de l'article L. 2123-27 du code général des collectivités territoriales, les mots : « autres que ceux qui, en application des dispositions de l'article L. 2123-25-2, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle » sont supprimés.
- ② 1^o Dans le premier alinéa de l'article L. 3123-22 du même code, les mots : « autres que ceux visés à l'article L. 3123-21 » sont supprimés.

- ③ 2° Dans le premier alinéa de l'article L. 4135-22 du même code, les mots : « autres que ceux visés à l'article L. 4135-21 » sont supprimés.
- ④ 2/ Les dépenses supplémentaires résultant éventuellement pour les collectivités territoriales des dispositions de la présente loi sont compensées par l'augmentation à due concurrence de la taxe intérieure sur les produits pétroliers.

Article 5

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

Article 6

- ① Le deuxième alinéa de l'article L. 2123-20-1 du même code est ainsi modifié :
- ② Les mots : « de 1 000 habitants » sont remplacés par les mots : « de 3 500 habitants ».

Article 7

- ① Après l'article L. 5214-8 du même code, il est inséré un article L. 5214-9 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 5214-9.* – Les membres du bureau de la communauté de communes, autres que les vice-présidents, auxquels le président délègue l'exercice d'une partie de ses fonctions en application de l'article L. 5211-9, peuvent percevoir une indemnité, qui ne peut être supérieure à l'indemnité maximale perçue par les vice-présidents en application du premier alinéa de l'article L. 5211-12. »

Article 8

À l'article L. 2123-31 du même code, après le mot : « adjoints » sont insérés les mots : «, les conseillers municipaux ayant reçu une délégation ».