

Document mis
en distribution
le 14 décembre 2000



N° 2797

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 décembre 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE (1) SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 2738)
tendant à améliorer l'accès aux fonctions électives locales

PAR M. Jacques BRUNHES,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Collectivités territoriales.

La Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République est composée de : M. Bernard Roman, *président* ; M. Pierre Albertini, Mme Nicole Feidt, M. Gérard Gouzes, *vice-présidents* ; M. Richard Cazenave, M. André Gerin, M. Arnaud Montebourg, *secrétaires* ; M. Léo Andy, M. Léon Bertrand, M. Jean-Pierre Blazy, M. Émile Blessig, M. Jean-Louis Borloo, M. Jacques Brunhes, M. Michel Buillard, M. Dominique Bussereau, M. Christophe Caresche, Mme Nicole Catala, M. Jean-Yves Caullet, M. Olivier de Chazeaux, M. Pascal Clément, M. Jean Codognès, M. François Colcombet, M. François Cuillandre, M. Henri Cuq, M. Jacky Darne, M. Camille Darsières, M. Jean-Claude Decagny, M. Bernard Derosier, M. Franck Dhersin, M. Marc Dolez, M. Renaud Donnedieu de Vabres, M. René Dosière, M. Jean-Pierre Dufau, M. Renaud Dutreil, M. Jean Espilondo, M. Jacques Floch, M. Roger Franzoni, M. Pierre Frogier, M. Claude Goasguen, M. Louis Guédon, Mme Cécile Helle, M. Philippe Houillon, M. Michel Hunault, M. Henry Jean-Baptiste, M. Jérôme Lambert, Mme Christine Lazerges, Mme Claudine Ledoux, M. Jean-Antoine Léonetti, M. Bruno Le Roux, Mme Raymonde Le Texier, M. Jacques Limouzy, M. Noël Mamère, M. Thierry Mariani, M. Roger Meï, M. Louis Mermaz, M. Jean-Pierre Michel, M. Ernest Moutoussamy, Mme Véronique Neiertz, M. Robert Pandraud, M. Vincent Peillon, M. Dominique Perben, M. Henri Plagnol, M. Didier Quentin, M. Jean-Pierre Soisson, M. Frantz Taittinger, M. André Thien Ah Koon, M. Jean Tiberi, M. Alain Tourret, M. André Vallini, M. Michel Vaxès, M. Alain Vidalies, M. Jean-Luc Warsmann, M. Kofi Yamgnane.

Sommaire

Pages

INtroduction

5

I. — La mise en place d'un véritable statut de l' élu local : un objectif maintes fois affirmé, mais restant à concrétiser

7

A. un lent cheminement

7

1. De la loi de 1884 à la loi de 1982 : des atténuations limitées au principe de la gratuité

7

2. Les conséquences de la décentralisation

8

b. une impérieuse nécessité pour la démocratie

10

1. Une représentation socioprofessionnelle déséquilibrée au sein des instances locales

10

2. La place des femmes

12

II. — La proposition de loi : dans la perspective d'une prochaine réforme d'ensemble, de premières mesures pour ouvrir plus largement l'accès aux fonctions électives municipales

12

a. améliorer la situation dans l'entreprise des élus municipaux salariés

13

1. Maintenir la rémunération durant les absences autorisées liées au mandat

15

2. Augmenter les crédits d'heures
15

3. Mieux garantir la carrière professionnelle
16

B. Conforter les élus municipaux dans l'exercice de leur mandat
17

1. Développer la formation aux fonctions électives
17

2. Reconnaître l'expérience acquise dans l'exercice du mandat
19

3. Faciliter la conciliation entre les fonctions électives et la vie familiale
20

DISCUSSION GÉNÉRALE

22

examen des articles

25

Article 1er (art. L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales) :
Rémunération du salarié durant les autorisations d'absence et les crédits
d'heures

25

Article 2 (art. L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales) :
Suppression de la compensation par les collectivités locales des pertes de
revenu subies par l'élu du fait de sa participation à certaines séances ou
réunions – Remboursement des frais de garde d'enfants

28

Article 3 (art. L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales) : Conditions
d'attribution des crédits d'heures

28

Article 4 (art. L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales) : Garanties
dans la carrière professionnelle

33

Article 5 (art. L. 2123-10 du code général des collectivités territoriales) : Retour à
la vie professionnelle

34

Article 6 (art. L. 2123-13 et L. 2123-14 du code général des collectivités
territoriales) : Droit des élus municipaux à la formation

37

Article 7 (art. L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales) :
Remboursement des frais de garde d'enfants nécessités par l'exécution de
mandats spéciaux

38

Article 8 : Introduction des dispositions concernant les élus locaux salariés dans le
code du travail

39

Article 9 : Gage financier

40

Titre de la proposition de loi

41

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

43

tableau comparatif

45

MESDAMES, MESSIEURS,

Chacun est conscient du rôle irremplaçable que jouent les élus locaux dans le bon fonctionnement de la démocratie.

Les lois de décentralisation leur ont conféré des pouvoirs accrus avec, en corollaire, des responsabilités plus lourdes exigeant toujours davantage de disponibilité et de compétences spécifiques.

Mais pour que vive pleinement la démocratie locale, encore faut-il que chaque citoyen puisse y participer, non seulement en tant qu'électeur, mais aussi, s'il le souhaite – et, bien sûr, sous réserve des suffrages recueillis –, en tant qu'élu. Or, la simple observation des faits montre que tel n'est pas encore le cas.

Nombreux sont ceux, quelle que soit leur appartenance politique, à s'inquiéter de cette situation et à souligner l'urgence de se préoccuper du statut des élus concernés.

Au cours de cette année 2000, prises de position et suggestions se sont multipliées à cet égard. Ainsi, dans le cadre d'études à l'objet plus vaste, la commission sur l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy (), mais aussi le Sénat () et le Conseil économique et social () ont-ils consacré des développements importants aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Certaines associations d'élus locaux ont également réalisé un travail d'analyse et de synthèse susceptible d'alimenter utilement la réflexion des pouvoirs publics.

Le Premier ministre a d'ailleurs annoncé tout récemment, à l'occasion du 83^{ème} congrès de l'Association des maires de France, son intention de soumettre au Parlement, l'année prochaine, un projet de loi sur la démocratie locale traitant également des conditions d'exercice des mandats locaux.

Cependant, d'ores et déjà le Parlement a été saisi de plusieurs propositions de loi sur ce sujet. L'une d'entre elles () devrait être examinée en janvier 2001 par le Sénat.

Pour sa part, l'Assemblée nationale sera appelée à se prononcer le 14 décembre 2000 sur la proposition de loi n° 2738 déposée par Mme Jacqueline Fraysse et les membres du groupe communiste et apparentés. Compte tenu des contraintes de temps imposées par l'ordre du jour, le choix a été fait de ne proposer dans ce texte que des modifications circonscrites de la législation. Il n'est en effet pas possible de débattre en une matinée de l'ensemble du statut de l' élu local.

Les mesures envisagées ne concernent donc que les élus municipaux, même s'il est évident que la plupart ont vocation à être étendues aux autres catégories d'élus locaux. De même, d'autres aspects de la condition de ces élus devront être abordés ultérieurement, afin de tenir compte de l'évolution de leurs tâches au fil des années. L'objectif reste bien de parvenir à un véritable statut de l' élu local adapté à notre époque – celle du développement de la décentralisation et de l'intercommunalité – et prenant en considération l'ensemble des contraintes liées à l'exercice de chaque type de mandat.

Il est toutefois urgent de franchir dès à présent une étape significative, à l'approche des échéances municipales de mars 2001 et alors que s'appliqueront pour la première fois les dispositions adoptées en juin dernier par le Parlement, tendant à favoriser les candidatures féminines.

En effet, si dans le passé, la volonté de mettre en place un véritable statut de l' élu local a été maintes fois affirmée, cet objectif – malgré certaines avancées – demeure encore largement à concrétiser. C'est dans cette optique que doit être examinée la présente proposition de loi qui prévoit, dans la perspective d'une prochaine réforme d'ensemble, de premières mesures visant à permettre de mieux concilier participation citoyenne, vie professionnelle et personnelle, afin d'ouvrir plus largement l'accès aux fonctions électives municipales.

I. — La mise en place d'un véritable statut de l' élu local : un objectif

maintes fois affirmé, mais restant à concrétiser

« *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 leurs activités à la Cité* » affirmait le rapporteur de la future loi municipale de 1884.

Il y a déjà longtemps que cette conception n'a plus cours : les mandats locaux ne sont plus considérés comme l'apanage des membres des classes les plus aisées, mais bien au contraire comme l'une des clefs de la démocratie.

Parallèlement, les fonctions des élus locaux sont devenues de plus en plus accaparantes, conduisant leurs titulaires à réduire, voire interrompre, leurs activités, notamment professionnelles, alors même que ces dernières représentent le plus souvent leur unique source de revenus.

La question du statut de l'élu local s'est trouvée dès lors posée.

Souvent évoquée, objet de multiples réflexions, cette question est demeurée à ce jour sans véritable réponse d'ensemble et les mesures prises pour éviter que ne se reconstitue une éligibilité qui soit, *de facto*, fonction des revenus ou du temps disponible n'ont pas donné tous les résultats escomptés.

A. un lent cheminement

La réflexion sur le statut de l'élu local, initiée dès avant les lois de décentralisation, a pris un tour nouveau étant donné l'importance des transferts de compétences réalisés en 1982.

1. De la loi de 1884 à la loi de 1982 : des atténuations limitées au principe de la gratuité

La loi du 5 avril 1884, tout en réaffirmant le principe de la gratuité du mandat municipal, avait prévu néanmoins des remboursements de frais pour les élus municipaux. À partir de 1944 et de 1952, certains d'entre eux purent également bénéficier de modestes indemnités de fonction et, en 1972, fut institué un régime de retraite à l'intention des maires et adjoints.

Quant aux conseillers généraux, ce fut la loi du 27 février 1912 qui permit de leur accorder des indemnités et remboursements de frais dans des conditions qui, en pratique, se révélèrent parfois quelque peu discutables et

en tout cas sources de fortes disparités. Ces mécanismes furent par la suite transposés pour les conseillers régionaux.

Notons enfin que la situation des salariés du secteur privé n'était prise en compte qu'à travers des autorisations d'absences non rémunérées, le temps de travail perdu pouvant être remplacé.

Si, dans les années soixante-dix, plusieurs rapports soulignent la nécessité de prendre des mesures plus consistantes, il faudra cependant attendre 1982 pour qu'apparaisse dans la loi l'exigence d'un statut de l' élu local.

2. Les conséquences de la décentralisation

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, mentionnait dans son article premier le statut de l' élu local parmi les matières devant faire l' objet d' une loi ultérieure.

Alors même que le Parlement débattait de cette future loi, une mission avait été confiée à M. Marcel Debarge, sénateur, sur le contenu à donner à ce statut.

Le rapport, remis en 1982, constate « que les éléments dispersés et disparates qui tenaient lieu de statut de l' élu local, déjà inadaptés aux exigences de ce temps, comme de très nombreux élus, par delà les formations politiques, avaient pu l' éprouver dans leur pratique quotidienne, notamment les élus de la dernière décennie, sont devenus, avec la mise en œuvre de la décentralisation, quasiment caducs. L' élaboration d' un véritable et authentique statut de l' élu local, départemental et régional est donc devenue indispensable et urgente. ».

Soulignant que « dans leur vécu quotidien, les élus rencontrent des difficultés de plus en plus grandes pour concilier leur vie familiale et professionnelle, les contraintes de la vie moderne et des responsabilités sans cesse élargies », il propose des améliorations de la législation dans cinq domaines : la formation des élus, la revalorisation de leurs indemnités, la garantie d' un droit à une retraite décente, l' assouplissement du régime des autorisations d' absence et la mise en place d' un système de crédit d' heures, l' extension de la possibilité d' exercer à temps plein des fonctions électives assortie d' une garantie de réinsertion sociale des élus qui y auraient eu recours.

Ces propositions n' eurent pas de suites concrètes dans l' immédiat,

en raison essentiellement de leur coût. Toutefois, en 1990, un nouveau rapport d'un groupe de travail présidé par le sénateur Debarge, rapport reprenant et actualisant le précédent, sera à l'origine des dispositions législatives adoptées en 1992 et régissant encore aujourd'hui largement la condition de l' élu local.

La loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux s'articule autour de quatre grandes orientations. Elle cherche à favoriser l'accès aux mandats locaux des salariés des secteurs privé et public en améliorant le régime des autorisations d'absence liées à l'exercice des fonctions électives, en instituant des crédits d'heures selon un mécanisme inspiré dans son principe de celui dont bénéficient les délégués syndicaux et en prévoyant des garanties pour la carrière professionnelle. Elle reconnaît également **le droit des élus à la formation** et organise les conditions de son exercice, notamment pour les salariés. Concernant **les indemnités de fonction**, elle revalorise leur montant pour les élus municipaux, généralise à toutes les catégories d'élus locaux le principe d'un barème, fixe des plafonds en cas de cumul de mandats et rapproche du droit commun leur régime fiscal. Enfin, elle étend **le droit à la retraite** des élus locaux.

Pour permettre aux petites communes rurales d'assumer ces charges nouvelles, la loi leur réserve une dotation particulière : en bénéficient celles d'entre elles dont la population n'atteint pas le millier d'habitants et dont le potentiel fiscal est inférieur au potentiel moyen de la strate dans laquelle elles se situent.

La loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice a apporté tout récemment quelques retouches au dispositif de 1992 en procédant à une nouvelle revalorisation des indemnités de fonction accordées aux maires, en étendant les cas dans lesquels ces derniers ainsi que leurs adjoints peuvent choisir de se consacrer à plein temps à l'exercice de leurs fonctions et en améliorant le régime des crédits d'heures.

b. une impérieuse nécessité pour la démocratie

Il apparaît clairement lorsqu'on examine la composition des instances locales que, malgré certaines évolutions, la représentation des différentes catégories socioprofessionnelles en leur sein reste fortement déséquilibrée.

De façon générale, les actifs et notamment les salariés du secteur privé restent sous-représentés, de même que les femmes.

Il est vrai que, pour ces dernières, la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives devrait changer profondément la donne. Mais il convient précisément de prendre garde à ce que la parité ne reste pas purement formelle et que, faute de temps disponible, les femmes ne se trouvent pas, dans les faits, empêchées de s'investir autant qu'elles le souhaiteraient dans les diverses fonctions électives locales et réduites à un simple rôle de figuration sur les listes électorales.

N'oublions pas qu'au quotidien, elles cumulent déjà bien souvent tâches professionnelles et tâches familiales.

1. Une représentation socioprofessionnelle déséquilibrée au sein des instances locales

Si le mandat représentatif n'exige en aucune manière que les catégories socioprofessionnelles des élus reproduisent à plus petite échelle celles de leurs électeurs et s'il n'est, bien sûr, nullement question de porter un jugement de valeur sur telle ou telle de ces catégories, on ne peut manquer de s'inquiéter des importantes distorsions qui subsistent à ce jour. Les tableaux ci-après en donnent une illustration concernant les maires.

Évolution de la répartition socioprofessionnelle des maires aux quatre dernières élections municipales								
Catégories socioprofessionnelles	1977	%	1983	%	1989	%	1995	%
▪ Agriculteurs	14 362	39,5	13 301	36,5	10 395	28,5	6 981	19
▪ Chefs d'entreprises, artisans, commerçants	4 628	12,7	4 270	11,7	3 579	9,8	3 658	10
▪ Professions libérales	1 980	5,5	1 981	5,4	1 901	5,2	1 865	5,1
▪ Enseignants	2 480	6,8	2 795	7,7	3 253	8,9	3 185	8,7
▪ Fonctionnaires (hors enseignants)	1 146	3,2	1 219	3,3	1 417	3,9	1 678	4,6
▪ Salariés du privé	4 523	12,5	5 005	13,7	5 346	14,6	5 755	15,8
▪ Salariés des entreprises publiques	558	1,5	474	1,3	612	1,7	791	2,2
▪ Retraités	5 569	15,3	6 288	17,3	8 632	23,7	11 003	30,1
▪ Divers	1 088	3,0	1 116	3,1	1 352	3,7	1 620	4,5
TOTAL	36334	100,0	36 449	100,0	36 487	100,0	36 536	100,0

Source : Ministère de l'Intérieur.

Dénombrement des maires par âge (métropole)	
Moins de 20 ans	1
De 10 à 29 ans	20
De 30 à 39 ans	719
De 40 à 49 ans	5 858
De 50 à 59 ans	12 951
De 60 à 69 ans	11 126
De 70 à 79 ans	5 489
De 80 à 89 ans	328
De plus de 90 ans	40

TOTAL	36 532
<i>Source : Ministère de l'Intérieur.</i>	

2. La place des femmes

Le taux de féminisation des instances électives locales avant mise en œuvre de la récente réforme reste encore très faible, malgré une certaine progression. Selon les indications communiquées au rapporteur par le ministère de l'Intérieur, les femmes représentent environ 25,5 % des conseillers régionaux et 7,2 % des conseillers généraux ; quant aux conseillers municipaux, si 21,7 % d'entre eux sont des femmes (17,1 % en 1991), la proportion tombe à 7,5 % pour les maires (5,6 % en 1991).

II. — La proposition de loi : dans la perspective d'une prochaine réforme d'ensemble, de premières mesures pour ouvrir plus largement l'accès aux fonctions électives municipales

Compte tenu des règles régissant l'examen des textes d'initiative parlementaire, les auteurs de la proposition de loi n'ont pas cherché à régler l'ensemble des problèmes que pose le statut de l' élu local et se sont limités à des mesures ponctuelles, susceptibles d'améliorer concrètement les conditions de travail des élus municipaux.

La première urgence concerne bien, en effet, les maires et conseillers municipaux, puisqu'ils représentent près de 99 % des élus locaux.

Priorité du fait de leur nombre. Priorité aussi du fait de l'accroissement considérable de leurs responsabilités. Comme le souligne le Conseil économique et social ⁽¹⁾, « *le maire, aujourd'hui, cumule les rôles que jouent, au plan national, le Président de la République, le Premier ministre et les Présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Celui d'une petite commune est censé tout savoir : le code des communes, le code rural, le code pénal, le contrôle a posteriori. Mais lui n'est pas entouré. La fonction d' élu local nécessite aussi du temps, sous peine de mal maîtriser les choix face à ses interlocuteurs publics ou privés. [... Les élus locaux] ont besoin de disponibilité, d'information et de formation continues.* ».

Le développement des structures intercommunales entraîne également un surcroît de travail et de réunions. En 2000, selon la direction générale des collectivités locales, on dénombre 1 847 groupements de communes à fiscalité propre ⁽²⁾ réunissant 21 328 communes et 37 millions

d'habitants contre 466 groupements de 5 071 communes comptant 16,1 millions d'habitants en 1993. On rappellera à cet égard que, depuis la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est administré par un organe délibérant composé exclusivement de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres.

Priorité enfin du fait du calendrier électoral : comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi, *« il s'agit là de premières mesures qui doivent permettre que les échéances municipales de mars prochain soient réellement marquées par la démocratisation et la diversification de l'accès aux fonctions électives locales. Elles devraient être complétées ultérieurement, et ceci dans les meilleurs délais, afin de permettre un véritable essor de notre démocratie à la hauteur des aspirations légitimes manifestées par les citoyens. »*

Les mesures proposées visent à conforter les élus municipaux dans l'exercice de leur mandat et, en premier lieu, à améliorer la situation dans l'entreprise de ceux d'entre eux qui sont salariés.

Il va de soi que leur extension aux élus départementaux et régionaux – avec le cas échéant les adaptations nécessaires – devrait être envisagée dans les meilleurs délais pour d'évidentes raisons de logique et d'équité.

a. améliorer la situation dans l'entreprise des élus municipaux salariés

Rares sont les élus municipaux, surtout dans les petites communes, qui peuvent se permettre d'interrompre leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat électif.

Le barème des indemnités de fonction maximales susceptibles de leur être accordées est à cet égard éclairant. Pour les maires, il s'établit comme suit depuis la revalorisation des taux résultant de la loi du 5 avril 2000.

Indemnités de fonctions brutes mensuelles pour l'exercice effectif des fonctions de maire		
Population <i>(habitants)</i>	Taux maximal <i>(en % de l'indice 1015)</i>	Indemnité brute <i>(en francs)</i>
Moins de 500	17	3 882
De 500 à 999	31	7 079
De 1 000 à 3 499	43	9 820
De 3 500 à 9 999	55	12 560
De 10 000 à 19 999	65	14 844
De 20 000 à 49 999	90	20 553
De 50 000 à 99 999	110	25 120
100 000 et plus	145	33 113

Le barème applicable aux adjoints est, bien sûr, inférieur, d'autant que la revalorisation d'avril dernier ne concerne que les indemnités de fonction des maires. Quant aux conseillers municipaux, ils n'ont droit à une indemnité – 1 370 F. par mois actuellement – que dans les communes de 100 000 habitants au moins ; dans les communes moins peuplées, seuls ceux d'entre eux qui sont chargés d'un mandat spécial peuvent être indemnisés ().

La proposition de loi envisage donc à l'intention des élus municipaux poursuivant leur activité salariée des améliorations de trois sortes : les premières portent sur la rémunération durant les diverses absences autorisées, les secondes sur le volume des crédits d'heures, d'autres enfin visent à mieux garantir le déroulement de la carrière professionnelle.

1. Maintenir la rémunération durant les absences autorisées liées au mandat

Le code général des collectivités territoriales permet à l'élu municipal de s'absenter de l'entreprise pour accomplir diverses tâches liées à l'exercice de son mandat, y compris suivre une formation adaptée à ses fonctions électives. Rien n'oblige actuellement l'employeur relevant du secteur privé à rémunérer ces périodes d'absence, l'élu pouvant toutefois dans certains cas bénéficier d'une indemnité forfaitaire et plafonnée de la part de la collectivité locale concernée.

Cette indemnisation est généralement loin de compenser la perte réelle de revenus. Ainsi, lorsqu'il participe à des réunions statutaires (sessions du conseil municipal, réunions de commissions ou organismes limitativement énumérés par l'article L.2123-1 du code général des collectivités territoriales), l'élu ne peut être dédommagé que s'il ne bénéficie pas d'indemnité de fonction et dans la double limite d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC ainsi que de 24 heures par an.

La proposition de loi modifie radicalement cette situation en posant le principe du maintien de la rémunération du salarié ; sauf pour ce qui concerne le congé de formation, la charge en incomberait à l'employeur. La possibilité d'une compensation pour les entreprises qui seraient particulièrement pénalisées par la réforme est évoquée dans l'exposé des motifs.

2. Augmenter les crédits d'heures

Les crédits d'heures ne sont pas liés à des réunions statutaires, mais à un travail de préparation de ces réunions ou d'administration de la collectivité concernée. Calculés en pourcentage de la durée hebdomadaire légale du travail, leur amplitude varie selon l'importance démographique de la commune et la nature des fonctions exercées par l'élu.

La loi du 3 février 1992 excluait du bénéfice de ces crédits d'heures les conseillers municipaux des communes comptant moins de 100 000 habitants. Depuis l'intervention de la loi du 5 avril 2000, ce seuil est abaissé à 3 500.

L'extension de ce droit à l'ensemble des conseillers municipaux reste néanmoins réclamée notamment par l'Association des maires de France, soutenue d'ailleurs dans sa démarche par la commission Mauroy, laquelle propose d'instituer un crédit de 5 heures par trimestre pour les communes actuellement exclues du dispositif.

L'augmentation du volume des crédits d'heures est également une préoccupation largement partagée ou, au minimum, le maintien des montants actuels alors que la réduction à 35 heures de la durée légale hebdomadaire de travail devrait entraîner mécaniquement leur diminution.

Ajoutons que le manque de temps est particulièrement préoccupant pour les élus des communes de moins de 10 000 habitants. Comme le souligne la commission Mauroy, « *leurs activités et leurs responsabilités ne sont pas proportionnelles au nombre de leurs administrés* » ; c'est pourquoi à l'instar de l'Association des petites villes de France, bien qu'en de moindres proportions, elle propose une revalorisation des crédits d'heures qui leur sont accordés.

Pour sa part, la proposition de loi soumise à l'examen de l'Assemblée nationale répond à l'ensemble de ces préoccupations en augmentant substantiellement le volume des crédits d'heures actuellement prévus et en étendant ce dispositif aux conseillers municipaux des plus petites communes.

3. Mieux garantir la carrière professionnelle

S'inspirant des dispositions du code du travail concernant les délégués syndicaux, la proposition de loi cherche à compléter les garanties dont bénéficie déjà l'élu salarié afin que celui-ci ne subisse, du fait des absences liées à l'exercice de ses fonctions électives, aucun préjudice quant à sa rémunération, son avancement, ses conditions de travail, ses droits à la formation professionnelle ou aux avantages sociaux.

Concernant les prestations sociales, on notera qu'en prévoyant le maintien du salaire de l'élu pendant ses absences autorisées, la proposition de loi apporte une solution à l'un des problèmes signalés par la mission d'information du Sénat en ces termes : « *dans la très grande majorité des entreprises, les heures consacrées par le salarié au mandat n'étant pas rémunérées, les cotisations sociales sont assises sur un salaire en diminution par rapport au salaire d'un travailleur à temps complet, sauf dans l'hypothèse d'une récupération des heures non travaillées. Le fait que les cotisations sociales soient assises sur un salaire réduit peut avoir des*

conséquences regrettables au regard du régime des prestations en espèces de la sécurité sociale et de l'assurance chômage. » ().

Il reste qu'il conviendra d'être extrêmement vigilant sur l'application dans les faits des dispositions concernant les diverses autorisations d'absence que l'employeur est tenu d'accorder à l'élu salarié.

En effet, comme le souligne notamment l'Association des maires de France « *la pratique montre que beaucoup trop d'employeurs privés, mais aussi publics, ne respectent pas ces droits, notamment en incitant l'élu à accepter contractuellement de réduire la durée de son temps de travail hebdomadaire. Ces employeurs espèrent ainsi encourager l'élu local à puiser sur son temps libre pour exercer son mandat* » ().

B. Conforter les élus municipaux dans l'exercice de leur mandat

Diverses mesures doivent, selon la proposition de loi, concourir à cet objectif : elles visent à développer la formation aux fonctions électives, à reconnaître l'expérience acquise dans l'exercice du mandat et à faciliter la conciliation entre les fonctions électives et la vie familiale.

1. Développer la formation aux fonctions électives

En l'état actuel, les élus municipaux ont droit à une formation dont le coût est supporté par la collectivité concernée dans la limite de 6 jours par élu et par mandat, les pertes de revenus professionnels leur étant compensées dans la limite d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC. Le montant des dépenses de formation ne peut toutefois excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la commune.

Devant la mission d'information du Sénat, M. Didier Lallement, alors directeur général des collectivités locales, soulignait que « *dans les comptes administratifs pour 1996, le volume des crédits de formation s'élevait à 12,5 millions de francs, soit un montant bien inférieur au montant qui aurait pu être inscrit théoriquement, soit de l'ordre de 1,3 milliard de francs par an.* » ().

Face à cette situation, diverses suggestions ont été formulées de part et d'autre, chacun s'accordant à souligner la nécessité de développer l'accès aux formations.

La proposition de loi soumise à l'Assemblée nationale envisage de tripler la durée du droit à indemnisation qui passerait ainsi de 6 à 18 jours

par élu et par mandat et de compenser intégralement la perte de revenus professionnels subie. Le plafond des dépenses de formation pour la commune demeurerait toutefois inchangé.

L'Association des maires de France souhaite l'instauration d'un budget de formation minimum obligatoire et la mise en place d'une formation spécifique pour les nouveaux élus tandis que l'Association des petites villes de France propose de fixer à 6 jours pour la première année du mandat et à 4 jours pour les suivantes les droits à compensation pour perte de revenus et les congés de formation des élus salariés.

Quant aux sénateurs, ils préconisent dans le cadre de la mission d'information, d'indiquer « *dans la loi que chaque maire doit suivre au moins une formation au cours de son mandat* », M. Alain Vasselle inscrivant pour sa part dans sa récente proposition de loi « *un droit à formation pour les conseillers municipaux dans les six mois qui suivent leur entrée en fonction.* », droit susceptible d'être complété par la suite « *en fonction des besoins des élus* » ().

Le Conseil économique et social insiste lui aussi fortement sur la nécessité d'allonger la durée de la formation.

Il reste que, quelle que soit la forme que l'on donnerait à une amélioration des droits à formation et même en supposant résolues les difficultés liées, soit à la fréquente sous-information des élus sur les possibilités qui leur sont offertes, soit à leur manque disponibilité, soit encore à leur crainte d'obérer le budget local, il est hautement probable que subsisterait un problème de financement pour certaines communes, notamment les plus petites.

Telle est la raison pour laquelle l'Association des maires de France propose d'étendre à toutes les communes de moins de 3 500 habitants – au lieu de 1 000 actuellement – la dotation spéciale « élu local ».

Cependant, d'autres solutions ont également été avancées, ayant pour point commun une certaine mutualisation des charges. Le premier rapport Debarge avait imaginé un financement reposant sur une contribution obligatoire des collectivités locales assise sur une fraction de leur budget respectif – les plus petites communes en étant exonérées – abondée par une participation de l'Etat.

Plus récemment, la commission Mauroy constatant que « *le système actuel, basé sur un pourcentage des indemnités de fonction pénalise les petites et moyennes communes,* » préconise « *pour y remédier, une mutualisation des crédits au sein des structures intercommunales* ».

L'Association des petites villes de France va encore plus loin dans ce sens en proposant un reversement des sommes non dépensées au titre de la formation, au niveau national entre grandes villes et petites communes, et au niveau local entre communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunal.

2. Reconnaître l'expérience acquise dans l'exercice du mandat

Dans son rapport de 1982, M. Marcel Debarge avait estimé que « *la possibilité d'établir [en faveur des élus locaux ayant exercé un mandat à plein temps], sous certaines conditions, des passerelles en direction d'un certain nombre de corps de la Fonction publique, comme cela existe déjà dans quelques cas pour les anciens responsables syndicaux, requiert une attention toute particulière.* ».

Cette préoccupation est reprise dans le rapport de la commission Mauroy, qui propose de « *valider l'expérience acquise lors de l'exercice de mandats exécutifs dans le cadre des troisièmes concours des fonctions publiques* ».

On notera que l'Association des petites villes de France souhaite également la création de formations qualifiantes, à l'issue du mandat, permettant de valider les compétences acquises, l'ouverture d'un concours d'accès à la fonction publique territoriale spécifique aux élus sortants et la création d'une bourse de l'emploi à leur intention.

C'est dans le droit fil de ces préoccupations que se situe la proposition de loi, en prévoyant que la compétence de l'élu local soit reconnue dans son parcours professionnel, qu'il s'agisse des concours de la fonction publique ou de l'ouverture des droits au congé individuel de formation. Concernant le premier point, des mesures sont d'ores et déjà en cours d'examen devant le Parlement, sur lesquelles votre rapporteur reviendra plus en détail dans le cadre de l'examen de l'article 5 ci-après.

3. Faciliter la conciliation entre les fonctions électives et la vie familiale

On comptait en 1999 47,9 % de femmes de 15 ans et plus exerçant une activité professionnelle. Les taux de participation féminine à la vie politique locale sont, on l'a vu précédemment, bien moindres alors que les Françaises constituent un peu plus de la moitié de l'électorat.

La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives va modifier profondément la composition des prochains conseils municipaux et permettre d'avancer dans la voie de la parité. Mais, pour que les femmes puissent utiliser pleinement les droits qui viennent de leur être reconnus par la loi, encore faut-il qu'elles soient en mesure de résoudre les difficultés pratiques auxquelles elles peuvent se trouver confrontées : difficulté de gestion des temps – temps professionnel, temps familial, temps citoyen –, parfois difficultés financières, s'agissant des femmes de milieux modestes ou assumant seules l'éducation de leurs enfants.

Trop souvent, en effet, ce sont les obstacles qu'elles rencontrent pour assurer la garde de leurs enfants qui empêchent les femmes d'assister aux réunions et de s'impliquer plus avant dans la vie publique locale.

En septembre 1999, dans son rapport remis au Premier ministre, Mme Dominique Gillot, alors rapporteure générale de l'Observatoire de la parité, soulignait que les femmes représentaient seulement 5 % des maires des communes de 3 500 à 50 000 habitants, qu'au-delà, on ne comptait plus que deux femmes maires et que cette sous-représentation se répercutait au niveau des structures intercommunales : ainsi, à l'époque, sur 1 672 structures à fiscalité propre, seules 54 étaient présidées par une femme – dont 40 comptant moins de 15 000 habitants.

Pour que la loi du 6 juin 2000 prenne tout son sens et que l'objectif de parité s'inscrive véritablement dans la réalité quotidienne, il semble donc indispensable de mieux prendre en compte les difficultés auxquelles se heurtent les mères de famille.

La présente proposition de loi s'y emploie : considérant que l'augmentation de la présence féminine dans les conseils municipaux *« doit s'accompagner de mesures visant à résoudre les difficultés matérielles auxquelles les femmes salariées seront particulièrement confrontées, sans quoi cette avancée citoyenne verrait ses efforts fortement amoindris, [...elle] élargit la notion de frais liés à l'exécution des mandats municipaux en ouvrant droit au remboursement, par exemple, des gardes d'enfants »*.

On notera que la commission Mauroy s'est également préoccupée de la situation des jeunes parents modestes et, pour faciliter leur engagement dans la vie publique locale, propose d'autoriser les communes à rembourser aux conseillers municipaux non indemnisés *« certains frais résultant de leurs activités publiques tels que les frais de garde d'enfants »*.

Pour sa part, l'Association des petites villes de France cite en

exemple le cas du Danemark où les conseillers ayant des enfants de moins de 10 ans se voient accorder un supplément d'indemnité de fonction de 9 000 F. par an et souhaiterait qu'en France l'on parvienne, à terme, à une indemnisation fixe des conseillers municipaux, incluant un supplément parental.

*
* *

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

M. Michel Hunault a estimé que les propositions de loi émanant de la majorité bénéficiaient d'un traitement de faveur, puisque le rapporteur avait pu présenter les articles du texte sans que la Commission n'ait préalablement statué sur le passage à la discussion des articles.

M. Bernard Roman, président, a observé que le rapporteur était fondé à présenter, dans le cadre de son exposé liminaire, les dispositions de la proposition de loi, soulignant que cette présentation ne préjugait pas des décisions de la Commission sur les articles.

M. Michel Hunault a ensuite remarqué que l'amélioration de l'accès aux fonctions électives constituait un objectif partagé par tous les groupes de l'Assemblée. Evoquant la revalorisation des indemnités des maires, il a rappelé que des mesures relatives au statut de l'élu avaient, d'ores et déjà, été adoptées au cours de la précédente session dans le cadre de la loi relative à la limitation du cumul des mandats. Il a néanmoins regretté que l'état des finances locales ne permette pas à toutes les communes de procéder à la revalorisation autorisée par cette loi et a souligné l'opposition du ministre de l'intérieur à la revalorisation parallèle des indemnités des maires adjoints. Il s'est, par ailleurs, étonné que la présente proposition de loi tende à imposer aux employeurs le financement des obligations liées aux mandats électifs exercés par leurs salariés. Il a également relevé que le texte visait les seuls salariés et ne permettait donc pas de répondre au cas des élus exerçant une profession indépendante.

M. André Vallini a estimé que l'amélioration de la condition de l'élu local constituait la suite logique du mouvement de décentralisation initié par la majorité. Soulignant les obligations croissantes pesant sur les élus locaux dans un contexte où leur responsabilité, y compris pénale, est de plus en plus souvent mise en cause, il a jugé nécessaire d'apporter une réponse aux difficultés que suscite cette situation. Il a ainsi rappelé que le Gouvernement avait annoncé le dépôt d'un projet de loi tendant à mettre en œuvre la deuxième étape de la décentralisation, ce texte devant avoir pour objectif la clarification des compétences et des financements des collectivités locales, ainsi que l'amélioration de l'accès aux fonctions électives. Il a ensuite fait part de son accord de principe sur la proposition de loi soumise à la Commission, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

M. Gérard Gouzes a remarqué que la question du statut de l'élu local était régulièrement évoquée, sans avoir jamais été véritablement

réglée. Il a considéré que la nature même de son activité – métier ou fonction – n'était pas clairement définie, estimant, pour sa part, qu'elle ne s'apparentait pas à un métier à part entière. Il s'est également interrogé sur les garanties professionnelles qui devraient être mises en œuvre pour les élus exerçant une profession indépendante, en insistant sur leurs difficultés à assumer des mandats électifs. Il a ensuite souhaité, afin d'éviter que les responsabilités politiques ne soient exercées par les seuls fonctionnaires et retraités, que soit étudiée la mise en place d'un fonds de compensation à destination des entreprises subissant les charges les plus lourdes au titre des droits reconnus à leurs salariés élus.

En réponse aux différents intervenants, le rapporteur a apporté les précisions suivantes :

— Il serait effectivement souhaitable de procéder à une réforme d'ensemble tendant à mettre en place un véritable statut de l'élu local. Cette perspective est d'ailleurs évoquée, de façon récurrente, depuis 1982, et le Gouvernement s'est engagé à présenter, en 2001, un texte de portée générale. Mais, compte tenu de la proximité des prochaines élections municipales et de la mise en place de la parité, qui induit des besoins nouveaux, en termes de gardes d'enfants notamment, il convient de procéder, sans plus attendre, à de premières avancées. Tel est l'objet de la proposition de loi présentée par le groupe communiste, qui sera naturellement appelée à être complétée par la suite, en direction des commerçants et des artisans notamment.

— Cette proposition de loi est effectivement une suite logique à la mise en œuvre de la décentralisation. Elle apporte également une réponse aux problèmes posés par la complexité croissante des fonctions exercées par les élus locaux, qui ne disposent que rarement des moyens techniques nécessaires pour faire face à leur mission dans de bonnes conditions.

— La question du financement de la réforme est essentielle. Celui-ci ne pourra pas être assuré par les communes, qui n'ont déjà pas, dans bien des cas, les moyens de financer les indemnités de leurs élus, que ces derniers s'abstiennent d'ailleurs, parfois, de demander. Il est légitime de solliciter les employeurs, qui bénéficient, au demeurant, des activités et des services rendus par les communes, bien qu'il soit encore difficile d'évaluer la charge que représentent les mesures proposées. Cela étant, il serait tout à fait envisageable d'opérer une distinction selon la taille des entreprises. En toute hypothèse, le Gouvernement devra au moins s'engager à prendre les mesures nécessaires au financement de la réforme, qu'il s'agisse d'abonder un fonds de compensation ou de mettre en place un mécanisme de mutualisation des charges entre les collectivités locales.

— La proposition de loi ne peut pas être qualifiée de « texte mineur », car elle procède à de premières avancées décisives, qu’il s’agisse de garantir les salaires des élus salariés, d’augmenter les crédits d’heures et les droits à formation des élus ou d’ouvrir un droit à des gardes d’enfants.

examen des articles ()

Article 1^{er}

(art. L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales)

Rémunération du salarié

durant les autorisations d'absence et les crédits d'heures

Les règles qui modifient le présent article sont issues de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Figurant à présent aux articles L. 2123-1 et L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, elles diffèrent selon qu'il s'agit des autorisations d'absence proprement dites ou des crédits d'heures.

Les autorisations d'absence

Aux termes de l'article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales, l'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil municipal le temps nécessaire pour se rendre et participer :

- aux séances plénières de ce conseil,
- aux réunions de commissions dont il est membre et instituées par une délibération du conseil municipal,
- aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la commune.

L'employeur n'est pas tenu de payer ce temps comme temps de travail. Toutefois, en application de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, les pertes de revenu subies par les élus qui ne bénéficient pas d'indemnités de fonction peuvent être compensées par la

commune ou l'organisme auprès duquel ils la représentent dans la limite de 24 heures par élu et par an, chaque heure ne pouvant être rémunérée au-delà d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC. Cette dernière étant fixée à 42,02 F. depuis le 1^{er} juillet 2000, la compensation maximale s'établit à 1 512,72 F. par an.

« Ce montant peut paraître modeste, voire dérisoire eu égard aux pertes de revenu que les salariés membres du conseil municipal risquent de supporter réellement du fait de leurs autorisations d'absence » reconnaissait dès 1991 le rapporteur, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, de la future loi de 1992, tout en soulignant également la nécessité de ne pas grever trop lourdement le budget des collectivités locales concernées.

Les crédits d'heures

En application des articles L. 2123-3 et 4 du code général des collectivités territoriales, les maires, les adjoints et, dans les communes de 3 500 habitants au moins (), les conseillers municipaux ont droit à des crédits d'heures, forfaitaires et trimestriels, pour leur permettre de disposer du temps nécessaire à l'administration et à la préparation des réunions de la collectivité dans laquelle ils siègent.

Ces crédits d'heures, dont le montant dépend de la nature du mandat et de l'importance démographique de la commune (dans des proportions précisées ci-après dans le cadre de l'examen de l'article 3 de la proposition de loi) ne donnent pas lieu à rémunération de la part de l'employeur. Aucune autre indemnisation n'est prévue par la loi.

Les modifications proposées

En posant en principe le maintien de la rémunération de l'élu au titre des absences autorisées *stricto sensu* et des crédits d'heures, la proposition de loi rapproche la situation des salariés de droit privé de celle des fonctionnaires, lesquels conservent généralement, dans la pratique, le bénéfice de leur traitement durant ces périodes.

Le dispositif prévu est limité aux élus non indemnisés ou dont le montant de l'indemnité ne couvre pas les pertes de salaire. En effet, il est clair que, dans la plupart des cas, la rémunération sera supérieure à l'indemnité de fonction.

Dans cette hypothèse, il semblerait toutefois normal que l'employeur soit subrogé dans les droits du salarié concernant cette

indemnité ou – ce qui revient au même – ne soit astreint qu’au versement d’une indemnité différentielle.

En choisissant de faire peser sur l’employeur des charges relevant du financement de la vie publique, l’article propose certes de sortir du cadre habituel d’intervention des entreprises mais réaffirme précisément dans le même temps l’exigence largement partagée d’œuvrer à une nouvelle articulation du monde économique et de la vie publique.

Compte tenu par ailleurs des résultats des entreprises (1 646 milliards de profits bruts réalisés en 1999 ^o) mais aussi du montant des exonérations de charges sociales dont elles bénéficient (100 milliards de francs au titre de la loi de finances pour 2001), dans un contexte de croissance économique soutenue, on peut admettre que cette charge n’est pas de nature à constituer un préjudice.

Il serait néanmoins nécessaire de prévoir une compensation pour les entreprises les plus fragiles. Cette perspective est d’ailleurs envisagée dans l’exposé des motifs.

La Commission a examiné un amendement présenté par M. André Vallini tendant à supprimer cet article. Son auteur a en effet considéré qu’il risquait de poser des problèmes financiers aux entreprises, lesquelles pourraient alors être tentées de culpabiliser leurs salariés élus ou seraient dissuadées d’employer des élus locaux. Le rapporteur a souligné qu’il était indispensable de maintenir, sous une forme ou sous une autre, la rémunération du salarié élu, afin d’élargir l’accès aux fonctions électives et de ne pas le réserver aux fonctionnaires ou aux retraités. Il a souhaité que le Gouvernement fasse des propositions, si aucune solution n’était adoptée.

Estimant également que l’élu salarié ne devait pas connaître de perte de revenu en raison de l’exercice de ses fonctions électives, M. Jean-Pierre Dufau a, toutefois, jugé que le coût de cette compensation devait être supporté par la collectivité au nom de laquelle le mandat est exercé, et non par l’entreprise. Il a suggéré que cette compensation fasse partie des dépenses obligatoires des collectivités locales. Après que M. Bernard Roman, président, eut souligné qu’il était nécessaire de mettre un terme au mythe de l’élu bénévole, la Commission a *adopté* l’amendement de M. André Vallini. Les amendements du rapporteur, améliorant la rédaction de l’article premier et subordonnant l’entrée en vigueur de ses dispositions à la mise en place d’un fonds de compensation destiné aux entreprises rencontrant des difficultés pour assurer dans les conditions prévues par la proposition de loi le maintien de la rémunération aux salariés élus, sont ainsi devenus sans objet.

Article 2

[art. 1er du texte adopté]

(art. L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de la compensation

**par les collectivités locales des pertes de revenu subies
par l'élu du fait de sa participation à certaines séances ou
réunions – Remboursement des frais de garde d'enfants**

En supprimant l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, la proposition de loi tire les conséquences du principe qu'elle a posé précédemment, selon lequel l'employeur doit maintenir la rémunération de l'élu salarié participant aux diverses réunions énumérées à l'article L. 2123-1.

Toutefois, certains estiment que, tel qu'il est actuellement rédigé, l'article L. 2123-2 pourrait concerner également les travailleurs non salariés, dans la mesure où il vise « *les pertes de revenu subies du fait de l'assistance aux réunions prévues à l'article L. 2123-1* » sans autre précision. En tout état de cause, il est vrai que la preuve de ces pertes est sans doute difficile à apporter et que l'enjeu, étant donné le niveau actuel de la compensation, reste limité.

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur donnant une nouvelle rédaction à cet article pour ajouter à la compensation par les collectivités des pertes de revenu subies par l'élu du fait de sa participation à certaines séances ou réunions prévues par l'article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales, la compensation des frais engagés pour la garde d'un ou plusieurs enfants pour assister à ces réunions.

Article 3

[art. 2 du texte adopté]

(art. L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales)

Conditions d'attribution des crédits d'heures

Cet article, d'une part, étend à tous les conseillers municipaux le droit à crédit d'heures, d'autre part, majore la durée des crédits déjà prévus ; enfin, tirant les conséquences des dispositions de l'article premier de la proposition de loi, il supprime la mention selon laquelle le temps d'absence au titre des crédits d'heures n'est pas payé par l'employeur.

On ne reviendra pas sur l'objet de ces crédits, ni sur la question de la rémunération, puisque ces deux points ont déjà été évoqués précédemment.

L'extension à tous les conseillers municipaux du droit à crédits d'heures

La loi n° 92-108 du 3 février 1992 instituant les crédits d'heures en avait réservé le bénéfice aux seuls maires et maires adjoints, ainsi qu'aux conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus.

La loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 a récemment abaissé ce seuil à 3 500 habitants.

Le présent texte propose de franchir une dernière étape en supprimant toute condition liée à la taille démographique de la commune.

Selon le ministère de l'Intérieur, les communes de moins de 3 500 habitants comptent 426 046 conseillers municipaux répartis comme indiqués dans le tableau ci-dessous.

Nombre de conseillers municipaux par tranche de population	
Nombre d'habitants	Nombre de conseillers municipaux
Moins de 500	224 913
De 500 à 999	96 908
De 1 000 à 3 499	104 225
De 3 500 à 9 999	47 821

De 10 000 à 19 999	14 732
De 20 000 à 29 999	5 918
De 30 000 à 39 999	3 017
De 40 000 à 49 999	2 092
De 50 000 à 99 999	3 232
100 000 à 199 999	1 452
> 200 000 (hors PLM)	445
PLM	337
TOTAL GÉNÉRAL	505 092
<i>Source : Ministère de l'Intérieur.</i>	

Il s'agit donc d'une mesure d'importance, même si seuls les conseillers municipaux salariés ont vocation à en bénéficier et que l'on n'en connaît pas actuellement le nombre. On peut toutefois se référer, en première approche, à la situation des maires dont on a vu précédemment qu'environ 30 % sont salariés, se répartissant à peu près également entre les secteurs privé et public.

L'augmentation de la durée des crédits d'heures

Selon l'article L. 2123-3 du code général des collectivités territoriales, les crédits d'heures, forfaitaires et trimestriels, sont calculés à partir de la durée hebdomadaire légale du travail. Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.

Le tableau ci-après résume le mode de calcul des crédits d'heures en l'état actuel du droit et de la réduction à 35 heures de la durée hebdomadaire légale du travail.

Les changements proposés consistent à augmenter les taux applicables à la durée hebdomadaire légale dans les proportions suivantes :

- pour les maires des communes d'au moins 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes d'au moins 30 000 habitants, le taux passerait de 3 à 4 ;
- pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints des communes de 10 000 à 29 999 habitants, le taux serait porté de 1,5 à 3 ;
- pour les conseillers municipaux des communes de 100 000

habitants au moins et les adjoints des communes de moins de 10 000 habitants, le taux serait porté de 60 % à une fois et demie ;

- pour les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants, de 10 000 à 29 999 et de 3 500 à 9 999, il serait porté respectivement de 40 % à une fois, de 30 % à 60 % et de 15 % à 30 %.

Enfin, les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants bénéficieraient désormais de crédits d'heures au taux de 15 % également.

crédit d'heures forfaitaire et trimestriel, non reportable, non payé par l'employeur accordé aux titulaires de mandats locaux exerçant une activité professionnelle salariée						
Mandat	3 fois la durée hebdomadaire légale du travail	1,5 fois la durée hebdomadaire légale du travail	60 % de la durée hebdomadaire légale du travail	40 % de la durée hebdomadaire légale du travail	30 % de la durée hebdomadaire légale du travail	15 % de la durée hebdomadaire légale du travail
Sur la base de 39 heures	117 heures	58 heures 30	23 heures 30	15 heures 30	11 heures 40	5 heures 50
Sur la base de 35 heures	105 heures	52 heures 30	21 heures	14 heures	10 heures 30	5 heures 15
	(15 jours/trimestre)	(7,5 jours/trimestre)	(3 jours/trimestre)	(2 jours/trimestre)	(1,5 jours/trimestre)	(< 1 jour/trimestre)
MAIRE (L. 2123-3 CGCT - R. 2123-6 CGCT)	Communes = ou > 10 000 habitants	Communes < 10 000 habitants				
ADJOINT (L. 2123-3 CGCT - R. 2123-6 CGCT)	Communes = ou > 30 000 habitants	Communes de 10 000 à 29 999 habitants	Communes < 10 000 habitants			
CONSEILLER MUNICIPAL (L. 2123-3 CGCT - R. 2123-6 CGCT)			Communes = ou > 100 000 habitants	Communes de 30 000 à 99 999 habitants	Communes de 10 000 à 29 999 habitants	Communes de 3 500 à 9 999 habitants
PARIS MARSEILLE LYON						
▪ maire d'arrondissement		Art. L. 2511-33 CGCT Art. R. 2511-21 CGCT				
▪ adjoint au maire d'arrondissement			Art. L. 2511-33 CGCT Art. R. 2511-21 CGCT			
EPCI : président, vice-président ou membre						
▪ Syndicats de communes (visé art. L.5212-1)	Lorsqu'ils n'exercent pas de mandat municipal , ils sont assimilés au maire, aux adjoints et aux conseillers municipaux de la <u>commune la plus peuplée membre de l'EPCI</u> (Art. L. 2123-6 CGCT - R. 5211-3, 1° CGCT) Lorsqu'ils sont élus municipaux : crédit d'heures au titre du mandat municipal (art. L. 2123-3 CGCT)					
▪ Syndicats mixtes fermés (visés art. L.5711-1)						
▪ Syndicat d'agglomération nouvelle (visé art. L.5332-1)						
District	Même régime que dans les syndicats (art. 2, I. du décret 2000-162 du 28/02/2000 : non élus municipaux, art. L. 2123-3 CGCT : élus municipaux).					
▪ Communauté de communes (visé art. L. 5214-1)	Assimilés aux maires, adjoints et conseillers municipaux d'une <u>commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant l'EPCI</u> (Art. L. 2123-6 CGCT - art. R. 5211-3, 2° CGCT).					
▪ Communauté urbaine (visé L. 5215-1)						
▪ Communauté d'agglomération (visé L. 5216-1)						
▪ Communauté d'agglomération nouvelle (visé L. 5331-1)						
Communauté de villes	Lorsqu'ils n'ont pas de mandat municipal : même régime que dans les syndicats pour les présidents, vice-présidents ou membres (art. 2, I. du décret n° 2000-162 du 28/02/2000). Lorsqu'ils ont un mandat municipal : même régime que pour les présidents, vice-présidents ou membres d'un EPCI doté d'une fiscalité propre (art. 2, II. du décret n° 2000-162 du 28/02/2000).					

Temps partiel : le crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail.

Majoration : certains conseils municipaux (communes chefs-lieux, classées, attributaires de la DSU) peuvent majorer la durée du crédit d'heures dans la limite de 30 % par élu.

Enseignants : la durée du crédit d'heures est pondérée proportionnellement au temps de travail en présence des élèves. Le service est aménagé en début d'année scolaire.

Plafond : le temps total d'absence (autorisations d'absence, crédit d'heures, majorations éventuelles de crédit d'heures) est limité à la moitié de la durée légale du travail pour une année civile.

Source : Ministère de l'Intérieur.

Les tableaux ci-après résument les changements envisagés par rapport aux règles en vigueur et aux propositions de la commission Mauroy.

Crédits d'heures trimestriels par élu										
	<i>Communes de - de 10 000 habitants</i>					<i>Communes de 10 000 à 29 999 habitants</i>				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Maire	58 h 30	52 h 30	105 h	117 h	105 h	117 h	105 h	–	156 h	140 h
Adjoint	23 h 30	21 h	47 h	58 h 30	52 h 30	58 h 30	52 h 30	–	117 h	105 h
Conseiller municipal	5 h 50*	5 h 15*	5 h **	11 h 40	10 h 30	11 h 40	10 h 30	–	23 h 30	21 h
	<i>Communes de 30 000 à 99 999 habitants</i>					<i>Communes de 100 000 habitants et +</i>				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Maire	117 h	105 h	–	156 h	140 h	117 h	105 h	–	156 h	140 h
Adjoint	117 h	105 h	–	156 h	140 h	117 h	105 h	–	156 h	140 h
Conseiller municipal	15 h 30	14 h	–	39 h	35 h	23 h 30	21 h	–	58 h 30	52 h 30
(1) règles actuelles base 39 heures (2) règles actuelles base 35 heures (3) proposition de la « commission Mauroy » (4) proposition de loi n°2738 base 39 heures (5) proposition de loi n°2738 base 35 heures * : communes de 3 500 à 9 999 habitants seulement ** : communes de moins de 3 500 habitants.										

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels présentés par le rapporteur, ainsi qu'un amendement de conséquence présenté par M. André Vallini pour maintenir la disposition du code général des collectivités territoriales, selon laquelle l'employeur n'est pas tenu de payer les crédits d'heures des salariés élus.

Puis elle a *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

Article 4

[art. 3 du texte adopté]

(art. L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales)

Garanties dans la carrière professionnelle

D'ores et déjà le code général des collectivités territoriales prévoit dans ses articles L. 2123-7 et L. 2123-8 issus de la loi de 1992 un certain nombre de garanties pour que le salarié ne se trouve pas brimé dans sa carrière professionnelle du fait de l'exercice de son mandat électif.

Ainsi, en application de l'article L. 2123-7, la durée des autorisations d'absence et des crédits d'heures est assimilée à une durée de travail effective pour la durée des congés payés, le droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.

En outre, aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut être effectuée en raison des absences mentionnées ci-dessus sans l'accord de l'élu concerné.

Quant à l'article L. 2123-8, il interdit tout licenciement, déclassement professionnel ou sanction disciplinaire en raison desdites absences sous peine de nullité et de dommages et intérêts. La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.

La rédaction proposée pour le présent article vise à compléter les garanties accordées à l'élu salarié en ajoutant au nombre des mesures interdites par l'article L. 2123-8 et passibles des sanctions que l'on vient d'indiquer les décisions concernant la conduite et la répartition du travail, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération, l'octroi d'avantages sociaux, les mesures de discipline.

Ces dispositions s'inspirent de celles prévues par l'article L. 412-2 du code du travail pour les salariés syndiqués.

Selon cet article, « *il est interdit à tout employeur de prendre en considération l'appartenance à un syndicat ou l'exercice d'une activité syndicale pour arrêter ses décisions en ce qui concerne notamment l'embauchage, la conduite et la répartition du travail, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux, les mesures de discipline et de congédiement. [...]*

Toute mesure prise par l'employeur contrairement [à ces dispositions] est considérée comme abusive et donne lieu à dommages et intérêts. Ces dispositions sont d'ordre public. »

La Commission a été saisie de deux amendements tendant à donner une nouvelle rédaction de cet article, le premier présenté par le rapporteur faisant une référence explicite à l'article L. 412-2 du code du travail pour les garanties accordées au salarié exerçant un mandat municipal, le second présenté par M. André Vallini substituant aux différents cas énoncés par la proposition de loi pour lesquels une garantie est accordée au salarié, un principe général de protection s'appuyant sur les dispositions existantes contenues dans le code général des collectivités territoriales.

M. André Vallini a fait valoir que l'énumération contenue dans la proposition de loi des cas de figure justifiant la protection de l'élu salarié n'était pas exhaustive, ajoutant qu'une telle rédaction donnerait lieu à de nombreux contentieux et pénaliserait finalement les salariés. Rejoignant les observations formulées par M. André Vallini sur le caractère trop limitatif de la rédaction de la proposition de loi, le rapporteur a estimé que la rédaction qu'il présentait, par une référence expresse au code du travail, permettait de couvrir tous les cas, le code du travail comprenant déjà des dispositions explicites relatives à l'exercice de fonctions syndicales. Il a observé, en outre, que cette modification respectait le principe de codification du code pilote et du code suiveur, le code du travail étant, en l'occurrence, considéré comme code pilote en matière de garanties et de protection du salarié. Au bénéfice de ces observations, M. Vallini a retiré son amendement et la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur donnant une nouvelle rédaction à l'article 4.

Article 5

[art. 4 du texte adopté]

(art. L. 2123-10 du code général des collectivités territoriales)

Retour à la vie professionnelle

Cet article tend à permettre la prise en compte de la compétence acquise par les élus locaux durant l'exercice de leur mandat pour postuler aux concours de la fonction publique et pour accéder au congé individuel de formation.

L'accès aux concours de la fonction publique

Il existe d'ores et déjà deux voies d'accès à la fonction publique par concours externes, dits « troisièmes concours », ouvertes aux élus locaux.

Le troisième concours de l'Ecole nationale d'administration (ENA) s'adresse aux personnes justifiant de l'exercice de huit années au total d'une ou plusieurs activités professionnelles ou d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale.

La troisième voie d'accès aux Instituts régionaux d'administration (IRA) est ouverte aux personnes justifiant de l'exercice durant cinq ans au total d'une ou plusieurs activités professionnelles ou d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale.

Le projet de loi relatif à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale entend généraliser ce type de concours.

Encore en cours d'examen devant le Parlement, ce texte, dans sa rédaction actuelle, devrait permettre d'instaurer pour certains corps et dans les conditions fixées par leur statut particulier, des concours ouverts notamment aux candidats justifiant de l'exercice pendant une durée déterminée d'un ou de plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale.

L'un des deux objectifs visés par le présent article est donc en passe d'être atteint.

L'accès au congé individuel de formation

Actuellement, les élus visés à l'article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales – c'est-à-dire les maires, d'une part, et les adjoints dans les communes de 20 000 habitants au moins, d'autre part – peuvent bénéficier d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise lorsque, après suspension de leur contrat de travail pendant l'exercice de leur mandat, ils reprennent leur poste.

Le présent article tend à leur permettre de bénéficier également d'un droit à congé individuel de formation.

Le congé individuel de formation est prévu par les articles L. 931-1 et suivants du code du travail.

Il permet au salarié de s'absenter pendant les heures de travail afin de suivre à son initiative et à titre individuel une action de formation de son choix distincte de celles comprises dans le plan de formation de l'entreprise.

Sauf accords stipulant des durées plus longues, il ne peut dépasser un an, s'il s'agit d'un stage à temps plein, ou 1 200 heures s'il s'agit d'un stage discontinu ou à temps partiel.

Le demandeur doit justifier d'une ancienneté en qualité de salarié d'au moins 24 mois (36 mois dans les entreprises artisanales de moins de 10 salariés) dont 12 mois dans l'entreprise.

Le bénéficiaire du congé peut obtenir la prise en charge de sa rémunération et de tout ou partie de ses frais de formation, de transport et d'hébergement, sous certaines conditions, par l'organisme paritaire auquel son employeur verse la cotisation destinée à financer ces congés.

Ce type de congé n'est donc pas, en l'état actuel, ouvert à l' élu local parvenu en fin de mandat. Pour qu'il puisse en bénéficier, il faudrait remplacer les conditions de salariat par d'autres, relatives à la durée du mandat. La proposition de loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat la fixation des règles spécifiques qu'entraînerait la transposition de ce congé au cas des élus locaux.

On remarquera que la rédaction proposée, figurant dans un article du code général des collectivités territoriales qui traite uniquement de la situation des élus municipaux, il serait préférable, à ce stade, de ne viser que ces derniers. Bien entendu, une extension aux autres élus locaux devrait intervenir par la suite.

La Commission a *adopté* un amendement de précision relatif au congé individuel de formation présenté par le rapporteur.

Un débat s'est ensuite engagé sur la compatibilité de l'article avec certaines dispositions contenues dans le projet de loi, en voie d'adoption prochaine, relatif à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique. M. Jean-Yves Caullet a observé qu'un certain nombre de dispositions prévues par le projet de loi, qui ont fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire, permettaient déjà de prendre en compte l'expérience acquise au cours d'un mandat électif pour la candidature aux concours externes de la fonction publique dits « troisièmes concours ». Il a exprimé la crainte que de l'article 5 de la proposition de loi ne résultent de possibles interférences avec les dispositions contenues dans le projet de loi, s'interrogeant notamment sur la rédaction proposée, qui pourrait être interprétée comme permettant non seulement les candidatures aux troisièmes concours, mais également une validation de l'expérience élective pour l'obtention de diplômes.

Faisant valoir que les tâches confiées aux élus locaux étaient de plus en plus lourdes et qu'ils devaient désormais assumer des responsabilités identiques à celles de chefs d'entreprise, M. Bernard Roman, président, s'est déclaré très favorable à toutes les dispositions permettant de valoriser l'expérience acquise au cours d'un mandat électif. Souscrivant entièrement aux propos du président, M. Jean-Yves Caullet a précisé qu'il souhaitait simplement appeler la vigilance de la Commission sur la mise en cohérence des décrets en Conseil d'Etat prévus à la fois dans le projet de loi relatif à la résorption de l'emploi précaire et dans la proposition de loi en discussion aujourd'hui. Le rapporteur a conclu en soulignant que l'article proposé dans la proposition de loi se plaçait dans la stricte continuité des dispositions du projet de loi sur la résorption de l'emploi précaire. La Commission a ensuite *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

[art. 5 du texte adopté]

(art. L. 2123-13 et L. 2123-14 du code général des collectivités territoriales)

Droit des élus municipaux à la formation

La loi du 3 février 1992 a érigé en droit la formation des élus. Les dispositions législatives en vigueur figurent actuellement aux articles L. 2123-12 à 16 du code général des collectivités territoriales.

Les frais de formation constituent une dépense obligatoire pour la commune, à condition que l'organisme dispensant la formation soit agréé par le ministère de l'Intérieur. Toutefois, le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la commune.

L'élu a droit au remboursement des frais de déplacement, de séjour et, le cas échéant, d'enseignement.

Ses pertes de revenu sont également prises en charge, dans la limite de six jours pour la durée d'un mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du SMIC.

Lorsque l'élu est salarié, il peut obtenir un congé de formation de six jours, renouvelable en cas de réélection.

La proposition de loi améliore le régime en vigueur, d'une part en triplant la durée de la formation susceptible d'être prise en charge par la commune et d'ouvrir droit pour l'élu salarié à un congé de formation, d'autre part en prévoyant une compensation intégrale des pertes de revenu subies pendant cette période.

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par M. André Vallini, supprimant le paragraphe II de l'article relatif à la compensation intégrale des pertes de revenu du salarié suivant une formation dans le cadre de son mandat électif. Son auteur a jugé irréaliste le principe de cette compensation intégrale, estimant que les charges qui en résulteraient pour les communes seraient extrêmement lourdes, notamment dans le cas d'élus exerçant une profession bénéficiant d'un haut revenu.

Rappelant que les crédits alloués à la formation étaient aujourd'hui sous-utilisés, le rapporteur a insisté sur le caractère primordial de cette formation, notamment dans le contexte actuel de renforcement des structures intercommunales, qui exigent de la part des élus locaux une spécialisation et une technicité accrues. Indiquant qu'il comprenait cependant les réticences de M. André Vallini au sujet d'un dispositif qui accroîtrait les charges des communes, il a plaidé pour l'instauration d'un

fonds destiné aux élus locaux, susceptible de permettre ce principe de compensation intégrale. Il a regretté, à ce sujet, que le ministère de l'intérieur, qui a déjà été saisi de cette proposition, ne dispose pas de statistiques exhaustives permettant d'évaluer l'ampleur de l'effort financier qu'exigerait cette compensation intégrale.

M. André Vallini ayant observé qu'il serait préférable de prévoir, à la place du principe de compensation intégrale, un fonds de mutualisation des moyens, à l'identique de ce que suggère le rapporteur, ou un remboursement dégressif en fonction des rémunérations de l'élu, M. Bernard Roman, président, a considéré que le principe de la compensation intégrale irait à l'encontre de l'objectif recherché en grevant trop lourdement les finances communales. Il a ajouté que le dispositif existant, prévoyant un remboursement forfaitaire dans la limite de une fois et demie le SMIC, conjugué à la proposition du rapporteur de porter à dix-huit jours la période de formation susceptible d'ouvrir le droit à remboursement, paraissait suffisant. Suivant ses observations, la Commission a *adopté* l'amendement de M. Vallini supprimant le second paragraphe de l'article, rendant ainsi sans objet un amendement d'ordre rédactionnel présenté par le rapporteur. Puis elle a *adopté* l'article 6 ainsi modifié.

Article 7

[art. 6 du texte adopté]

(art. L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales)

Remboursement des frais de garde d'enfants nécessités

par l'exécution de mandats spéciaux

Aux termes de l'article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales, 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.

La notion de mandat spécial a été précisée par la jurisprudence. Il en ressort qu'il doit s'agir d'une mission accomplie dans l'intérêt des affaires communales, mais ne correspondant pas à l'exécution habituelle des fonctions dont l'élu est investi. En principe, elle doit lui avoir été confiée par une délibération préalable du conseil municipal (Cf. notamment Conseil d'Etat, 24 mars 1950 – Sieur Maurice).

Ce régime ne peut être utilisé pour attribuer un substitut d'indemnités de fonction au titre de tâches vagues, généralisées ou permanentes (Cf. Tribunal administratif de Nice, 11 février 1985 – Comm. Rép. Var).

La nature des frais susceptibles d'être remboursés n'est pas détaillée par la loi ; toutefois, il a été jugé que le remboursement de frais de garde d'enfants ne peut être institué par un conseil municipal (Tribunal administratif de Limoges, 22 mai 1990 – Préfet de la Haute-Vienne).

L'objet du présent article est d'autoriser désormais le remboursement des frais de garde d'enfants exposés par les élus investis d'un mandat spécial et tels que nécessités par l'exécution de ce mandat.

On rappellera à cet égard que le code de la sécurité sociale comporte diverses mesures destinées à aider financièrement, sous certaines conditions, les parents confiant leurs enfants à une tierce personne ou en assurant par eux-mêmes la garde.

La Commission a *adopté* un amendement de précision présenté par le rapporteur, puis l'article 7 ainsi modifié.

Article 8

[art. 7 du texte adopté]

Introduction des dispositions concernant les élus locaux salariés

dans le code du travail

Partant du constat que nombre des dispositions applicables aux élus

locaux salariés sont souvent mal respectées parce que mal connues des intéressés, il est proposé de les intégrer dans le code du travail, et ce dans un délai de trois mois suivant l'adoption de la présente proposition de loi.

Il serait préférable, pour des raisons pratiques, de se référer à la date de promulgation, plutôt que d'adoption, de la loi. Surtout, il est à craindre que cette disposition ne soit pas conforme à la Constitution. En effet, dans une récente décision (n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000) concernant la loi d'orientation pour l'outre-mer, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution certaines dispositions figurant à l'article 19 de ce texte aux motifs « *qu'il ressort des travaux parlementaires [qu'elles] font obligation au Gouvernement de déposer, dans un délai de dix-huit mois, un projet de loi ; qu'une telle injonction ne trouve de base juridique ni dans l'article 34 ni dans aucune autre disposition de la Constitution et porte atteinte au droit d'initiative des lois conféré par son article 39 au Premier ministre.* »

Cela étant, le schéma « code pilote – code suiveur » apparaît tout à fait opportun en la matière et l'on observera que des dispositions concernant les salariés élus députés ou sénateurs figurent d'ores et déjà dans le code du travail (articles L. 122-24-1 à 3).

La Commission a examiné un amendement présenté par M. André Vallini, tendant à substituer à l'exigence du dépôt, dans un délai de trois mois, d'un projet de loi intégrant dans le code du travail les dispositions relatives au statut des élus locaux salariés, une demande de rapport portant sur l'état d'avancement de cette codification. La Commission, après avoir accepté, à la demande du rapporteur, de rectifier cet amendement, de façon à ce que le rapport porte sur les dispositions relatives aux élus « municipaux » et non pas « locaux » et qu'il soit présenté dans un délai de trois mois à compter de la « promulgation » et non pas de l'« adoption » de la loi, a *adopté* cet amendement. Un autre amendement, de portée rédactionnelle, présenté par le rapporteur, est alors devenu sans objet. Puis la Commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Article 9

Gage financier

Cet article dispose que les charges éventuelles qui découleraient de

l'application des mesures proposées seraient compensées à due concurrence :

- pour les collectivités locales, par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation générale de décentralisation ;
- pour l'Etat, par une augmentation des tarifs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts, c'est-à-dire des droits de consommation sur les tabacs manufacturés.

Il s'agit d'assurer la recevabilité de la proposition de loi au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution.

La Commission a examiné un amendement tendant à la suppression de cet article présenté par M. André Vallini. Son auteur a estimé qu'il était difficile d'admettre que la charge de l'ensemble de ces propositions puisse être reportée sur l'Etat, à travers une majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement ou de la dotation générale de décentralisation. Il a, d'ailleurs, observé qu'un tel choix serait contradictoire avec les orientations défendues par certaines collectivités locales qui se plaignent, dans le même temps, d'une tendance à la recentralisation et à la perte de leur autonomie. La Commission a *adopté* cet amendement.

Titre de la proposition de loi

La Commission a *adopté* un amendement présenté par le rapporteur tendant à modifier le titre de la proposition de loi, afin que celui-ci fasse référence à l'accès aux fonctions « municipales » et non pas « locales ».

*

* *

La Commission a ensuite adopté l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la présente proposition de loi dans le texte figurant ci-après.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Proposition de loi tendant à améliorer

l'accès aux fonctions électives municipales

Article 1^{er}

I. — Dans le premier alinéa de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « Les pertes de revenu subies » sont insérés les mots : « et, le cas échéant, les frais supportés pour la garde d'un ou de plusieurs enfants » ; dans le même alinéa, le mot : « compensées » est remplacé par le mot : « compensés ».

II. — Dans le second alinéa du même article, les mots : « Cette compensation » sont remplacés par les mots : « La compensation des pertes de revenu subies ».

Article 2

I. — Dans le premier paragraphe de l'article L. 2123-3 du code général des collectivités territoriales, les mots : « , dans les communes de 3 500 habitants au moins, » sont supprimés.

II. — Le deuxième paragraphe du même article est ainsi modifié :

– au 1^o, les mots : « trois fois » sont remplacés par les mots : « quatre fois » ;

– au 2^o, les mots : « d'une fois et demie » sont remplacés par les mots : « de trois fois » ;

– au 3^o, les mots : « de 60 % de » sont remplacés par les mots : « d'une fois et demie » ;

– au 4^o, les mots : « de 40 % de » sont remplacés par les mots : « d'une fois » ; les mots : « 30 % » sont remplacés par les mots : « 60 % » ; les mots : « 15 % » sont remplacés par les mots : « 30 % » et les mots : « des communes de 3 500 à 9 999 habitants » sont remplacés par les mots : «

des communes de moins de 10 000 habitants ».

Article 3

Dans l'article L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « aucune sanction disciplinaire », sont insérés les mots : « ni aucune autre des décisions visées à l'article L. 412-2 du code du travail ».

Article 4

L'article L. 2123-10 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« De la même manière, un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles la compétence acquise par tout élu local au cours de l'exercice de son mandat est reconnue dans son parcours professionnel, qu'il s'agisse de l'accès aux concours de la fonction publique ou de l'ouverture des droits au congé individuel de formation prévu à l'article L. 931-1 du code du travail. »

Article 5

Dans les articles L. 2123-13 et L. 2123-14 du code général des collectivités territoriales, les mots : « six jours » sont remplacés par les mots : « dix-huit jours ».

Article 6

Le premier alinéa de l'article L. 2123-18 est ainsi rédigé :

« Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais, notamment de garde d'un ou de plusieurs enfants, que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. »

Article 7

Un rapport sera présenté au Parlement, dans un délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi, sur l'état d'avancement de la codification visant à intégrer dans le code du travail l'intégralité des

dispositions du statut des élus municipaux.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence —	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Code général</p> <p>des collectivités territoriales <i>Art. L. 2123-1. —</i> L'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil municipal le temps nécessaire pour se rendre et participer :</p>	<p>Proposition de loi tendant à améliorer l'accès aux fonctions électives locales</p> <p>Article 1^{er} <i>Le dernier alinéa de l'article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</i></p>	<p>Proposition de loi tendant à améliorer l'accès aux fonctions électives municipales</p> <p>Article 1^{er} Supprimé.</p>
<p>1° Aux séances plénières de ce conseil ;</p>		
<p>2° Aux réunions de commissions dont il est membre et instituées par une délibération du conseil municipal ;</p>		
<p>3° Aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la commune ;</p>		

<p>Selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat, l'élu municipal doit informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance.</p>		
<p>L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu aux séances et réunions précitées.</p>	<p><i>« L'employeur est tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu non indemnisé, ou dont le montant des indemnités ne couvre pas les pertes de salaires, aux séances et réunions mentionnées à l'article L. 2123-1, aux absences liées aux crédits d'heures prévus aux articles L. 2123-3 et suivants. »</i></p>	
<p><i>Art. L. 2123-2. —</i> Les pertes de revenu subies, du fait de l'assistance aux séances et réunions prévues à l'article L. 2123-1, par les élus qui ne bénéficient pas d'indemnités de fonction, peuvent être compensées par la commune ou par l'organisme auprès duquel ils la représentent.</p>	<p>Article 2 L'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales est abrogé.</p>	<p>Article 2 <i>[art. 1er du texte adopté]</i> I. — <i>Dans le premier alinéa de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « Les pertes de revenu subies » sont insérés les mots : « et, le cas échéant, les frais supportés pour la garde d'un ou de plusieurs enfants » ; dans le même alinéa, le mot : « compensées » est remplacé par le mot : « compensés ».</i></p>
<p>Cette compensation est limitée à vingt-quatre heures par élu et par an ; chaque heure ne peut être rémunérée à un montant supérieur à une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance.</p>		<p>II. — <i>Dans le second alinéa du même article, les mots : « Cette compensation » sont remplacés par les mots : « La compensation des pertes de revenu subies ».</i></p>

<p><i>Art. L. 2123-3. — I.</i> — Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient dans les conditions prévues à l'article L. 2123-1, les maires, les adjoints et, dans les communes de 3 500 habitants au moins, les conseillers municipaux ont droit à un crédit d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent et à la préparation des réunions des instances où ils siègent.</p>	<p>Article 3 I. — Dans le premier paragraphe de l'article L. 2123-3 du code général des collectivités territoriales, les mots : « de 3 500 habitants au moins » sont supprimés.</p>	<p>Article 3 <i>[art. 2 du texte adopté]</i> I. — ... mots : « , dans les communes de 3 500 habitants au moins, » ...</p>
<p>II. — Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est égal :</p>	<p>II. — Le deuxième paragraphe du même article est ainsi modifié :</p>	<p>II. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>1° A l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes d'au moins 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes d'au moins 30 000 habitants ;</p>	<p>— au 1°, les mots : « trois fois » sont remplacés par les mots : « quatre fois » ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>2° A l'équivalent d'une fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes de 10 000 à 29 999 habitants ;</p>	<p>— au 2°, les mots : « une fois et demie » sont remplacés par les mots : « trois fois » ;</p>	<p>... mots : « d' une mots : « de trois ...</p>
<p>3° A l'équivalent de 60 % de la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins et les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants.</p>	<p>— au 3°, les mots : « 60 % » sont remplacés par les mots : « une fois et demie » ;</p>	<p>... mots : « de 60 % de » sont remplacés par les mots : « d'une ...</p>

<p>4° A l'équivalent de 40 % de la durée légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants, de 30 % pour les conseillers municipaux des communes de 10 à 29 999 habitants et de 15 % pour les conseillers municipaux des communes de 3 500 à 9 999 habitants.</p> <p>Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.</p>	<p>— au 4°, les mots : « 40 % » sont remplacés par les mots : « une fois » ; les mots : « 30 % » sont remplacés par les mots : « 60 % » ; les mots : « 15 % » sont remplacés par les mots : « 30 % » et les mots : « des communes de 3 500 à 9 999 habitants » sont remplacés par les mots : « des communes de moins de 10 000 habitants ».</p>	<p>... mots : « <i>de</i> 40 % <i>de</i> » sont remplacés par les mots : « <i>d'une</i> ... »</p>
<p>III. — En cas de travail à temps partiel, ce crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré.</p>	<p>III. — <i>La dernière phrase du deuxième alinéa du même article est supprimée.</i></p>	<p>III. — Supprimé.</p>
<p>L'employeur est tenu d'accorder aux élus concernés, sur demande de ceux-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur.</p>		

<p><i>Art. L. 2123-8. —</i> Aucun licenciement ni déclassé-ment professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences résultant de l'application des dispositions des articles L. 2123-1, L. 2123-3 et L. 2123-4 sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu.</p>	<p>Article 4</p> <p>Dans l'article L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « aucune sanction disciplinaire », les mots : « aucune décision concernant la conduite et la répartition du travail, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération, l'octroi d'avantages sociaux, les mesures de discipline » sont insérés.</p>	<p>Article 4 <i>[art. 3 du texte adopté]</i></p> <p>... disciplinaire », sont insérés les mots : « ni aucune autre des décisions visées à l'article L. 412-2 du code du travail ».</p>
<p>La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.</p>		
<p>Code du travail <i>Art. L. 412-2. —</i> Il est interdit à tout employeur de prendre en considération l'appartenance à un syndicat ou l'exercice d'une activité syndicale pour arrêter ses décisions en ce qui concerne notamment l'embauchage, la conduite et la répartition du travail, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux, les mesures de discipline et de congédiement.</p>		
<p>Il est interdit à tout employeur de prélever les cotisations syndicales sur les salaires de son personnel et de les payer au lieu et place de celui-ci.</p>		

<p>Le chef d'entreprise ou ses représentants ne doivent employer aucun moyen de pression en faveur ou à l'encontre d'une organisation syndicale quelconque.</p>		
<p>Toute mesure prise par l'employeur contrairement aux dispositions des alinéas précédents est considérée comme abusive et donne lieu à dommages et intérêts.</p>		
<p>Ces dispositions sont d'ordre public.</p>		
<p>Code général des collectivités territoriales <i>Art. L. 2123-10.</i> — A la fin de leur mandat, les élus visés à l'article L. 2123-9 bénéficient à leur demande d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise, compte tenu notamment de l'évolution de leur poste de travail ou de celle des techniques utilisées.</p>	<p>Article 5 L'article L. 2123-10 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 5 <i>[art. 4 du texte adopté]</i> <i>(Alinéa sans modification).</i></p>

<p>Code du travail <i>Art. L. 931-1.</i> — Le congé de formation a pour objet de permettre à tout travailleur, au cours de sa vie professionnelle, de suivre à son initiative, et à titre individuel, des actions de formation, indépendamment de sa participation aux stages compris dans le plan de formation de l'entreprise dans laquelle il exerce son activité.</p>	<p>« De la même manière, un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles la compétence acquise par tout élu local au cours de l'exercice de son mandat est reconnue dans son parcours professionnel, qu'il s'agisse de l'accès aux concours de la fonction publique ou de l'ouverture des droits au congé individuel de formation. »</p>	<p>... formation <i>prévu à l'article L. 931-1 du code du travail. »</i></p>
<p>Ces actions de formation doivent permettre aux travailleurs d'accéder à un niveau supérieur de qualification, de changer d'activité ou de profession et de s'ouvrir plus largement à la culture, à la vie sociale et à l'exercice des responsabilités associatives bénévoles. Elles s'accomplissent en tout ou partie pendant le temps de travail.</p>		
<p>Le congé visé au premier alinéa peut également être accordé à un salarié pour préparer et pour passer un examen pour l'obtention d'un titre ou diplôme au sens de l'article 8 de la loi n° 71-577 du 16 juillet 1971 d'orientation sur l'enseignement technologique.</p>		

<p>Code général des collectivités territoriales</p>		
<p><i>Art. 2123-13.</i> — Les frais de déplacement, de séjour et, le cas échéant, d'enseignement donnent droit à remboursement.</p> <p>Les pertes de revenu de l' élu sont également supportées par la commune dans la limite de six jours par élu pour la durée d'un mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance.</p>	<p>Article 6</p> <p>I. — Dans les articles L. 2123-13 et L. 2123-14 du code général des collectivités territoriales, les mots : « six jours » sont remplacés par les mots : « dix-huit jours ».</p>	<p>Article 6 <i>[art. 5 du texte adopté]</i></p> <p>I. — <i>(Sans modification).</i></p>
<p>Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la commune.</p>	<p>II. — <i>Dans l'article L. 2123-13, les mots : « d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance » sont remplacés par les mots : « compenser intégralement ».</i></p>	<p>II. — Supprimé.</p>
<p><i>Art. L. 2123-14.</i> — Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles L. 2123-1, L. 2123-3 et L. 2123-4, les membres du conseil municipal qui ont la qualité de salariés ont droit à un congé de formation. La durée de ce congé est fixée à six jours par élu quel que soit le nombre de mandats qu'il détient. Il est renouvelable en cas de réélection.</p>		
<p>Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par décret en Conseil d'Etat.</p>		

	<p>Article 7</p> <p>Le premier alinéa de l'article L. 2123-18 est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 7</p> <p><i>[art. 6 du texte adopté]</i> <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><i>Art. L. 2123-18. —</i> 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 fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais, notamment de garde d'enfants, que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. »</p>	<p>... garde d'un ou de plusieurs enfants ...</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 transports effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais.</p>		

	<p>Article 8</p> <p>Le Gouvernement devra, dans un délai de trois mois suivant l'adoption de la présente loi, déposer un projet de loi de codification visant à intégrer également dans le code du travail l'intégralité des dispositions du statut des élus locaux salariés.</p>	<p>Article 8</p> <p><i>[art. 7 du texte adopté]</i> <i>Un rapport sera présenté au Parlement, dans un délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi, sur l'état d'avancement de la codification visant à intégrer dans le code du travail l'intégralité des dispositions du statut des élus municipaux.</i></p>
	<p>Article 9</p> <p><i>Les charges éventuelles qui découleraient, pour les collectivités locales, de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation générale de décentralisation.</i></p>	<p>Article 9</p> <p>Supprimé.</p>
<p>Code général des impôts <i>[Art. 575 et 575 A.</i> <i>— Droits de consommation sur les tabacs manufacturés.</i> <i>]</i></p>	<p><i>Les charges qui incomberaient à l'Etat sont compensées, à due concurrence, par une augmentation des tarifs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</i></p>	

2797 - Rapport de M. Jacques Brunhes sur la proposition de loi (N° 2738) tendant à améliorer l'accès aux fonctions électives locales (commission des lois)

(

- 1) « *Refonder l'action publique locale* », rapport remis le 17 octobre 2000 au Premier ministre.
- (2) Mission d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales : M. Jean-Paul Delevoye, président, M. Michel Mercier, rapporteur – rapport d'étape remis le 18 janvier 2000 – Sénat n° 166.
- (3) « *La décentralisation et le citoyen* », avis du Conseil économique et social sur le rapport de Mme Claudette Brunet-Léchenault – juin 2000.
- (4) Proposition de loi n° 59 rectifiée relative au statut de l'élu local – M. Alain Vasselle, premier signataire.
- (5) Rapport déjà cité – Juin 2000, p. 21.
- (6) Districts, communautés urbaines, communautés de communes, communautés de villes, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés d'agglomération.
- (7) Des majorations d'indemnités de fonction peuvent toutefois être votées par les conseils municipaux de certaines communes dont la liste est dressée par l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales.
- (8) Rapport n° 166 déjà cité, p. 90.
- (9) « *Les douze propositions de l'AMF pour améliorer et renforcer le statut de l'élu local* », p. 17.
- (10) Rapport n° 166 déjà cité, p. 114.
- (11) Proposition de loi n° 59 déjà citée (art. 4).
- (12) *Les articles sont présentés selon leur numérotation dans la proposition de loi n° 2738.*
- (13) ce dernier seuil, fixé auparavant à 100 000 habitants, résulte de la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000.
- (14) *Source : Comptes et indicateurs économiques, rapport sur les comptes de la Nation, 1999 et compte financier simplifié, Banque de France.*