



N° 3573

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juin 2011.

PROPOSITION DE LOI

tendant à rénover le statut de l'élu local,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Pierre MOREL-A-L'HUISSIER,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont profondément marqué l'exercice du pouvoir au niveau local avec notamment la fin de la tutelle du préfet et le transfert de nombreuses compétences. Ces lois ont été complétées depuis avec notamment l'acte 2 de la décentralisation et la réforme constitutionnelle qui s'en est suivie. Aujourd'hui alors que l'acte 3 de la décentralisation est en marche, les conditions d'exercice du pouvoir au niveau local restent toujours aussi vétustes. En effet le régime juridique en place date de 1992 et de la loi relative à l'administration territoriale de la République.

C'est donc un grand chantier qu'il faut entreprendre pour que le statut de l' élu local soit à la hauteur des exigences, sans cesse grandissantes, à la fois des citoyens mais aussi de l'État central qui délègue continuellement plus de responsabilités à l' élu local.

Nos administrés ne cessent de réclamer, par ailleurs, plus de proximité avec leurs élus municipaux. Ceux-ci consacrent donc par ce double effet, d'augmentation des compétences et de proximité accrue avec leurs concitoyens, de plus en plus de temps à leur mandat sans pour autant que la législation évolue et prenne en compte ce phénomène.

La proposition de loi que je vous soumetts, mes chers collègues, adapte la législation relative aux élus locaux dans ce sens.

L'article premier tend à homogénéiser les indemnités de fonction du maire. En effet, le conseil municipal délibère au début de la mandature sur les indemnités de fonction de ses membres et particulièrement du maire. Ces débats donnent souvent lieu à de vifs échanges entre les élus et les décisions des conseils municipaux sont hétérogènes conduisant ainsi à des inégalités extrêmes entre des maires qui, pourtant, ont des pouvoirs identiques. Ainsi l'article premier fixe les indemnités du maire au taux plafond déjà prévu par la loi. La délibération du Conseil municipal fera appliquer automatiquement ce taux pour le maire et précisera le montant des indemnités des adjoints et des conseillers municipaux délégués dont, objectivement, les attributions ne sont, en termes de responsabilité, pas les mêmes.

L'article 2 se rapporte aux indemnités de fonction des délégués des communes qui siègent dans les communautés de communes. La législation

actuelle prévoit que seuls les délégués des communautés urbaines et d'agglomération, membres des bureaux desdites communautés, peuvent percevoir une indemnité de fonction en contrepartie d'une délégation conférée par leur président. Cependant, l'exercice de compétences de plus en plus étendues des communautés de communes développe la pratique de délégations à ces délégués communautaires sans qu'ils ne soient rémunérés. L'article 2 prévoit donc une indemnité de fonction aux membres du bureau de l'EPCI, autres que les vices présidents, qui ont reçu délégation de fonction du président et des vice-présidents.

L'article 3 étend le droit de cessation d'activité à l'ensemble des adjoints et vice-présidents de communautés. Le droit de cessation de l'activité professionnelle pour l'exercice d'un mandat est reconnu au profit des maires et des présidents de communautés ainsi que pour les adjoints du maire et les vice-présidents de communautés si la population est supérieure à 20 000 habitants. Or, au regard de la complexité sans cesse accrue des textes, l'exercice d'une délégation nécessite une certaine disponibilité et ce aussi dans des villes de moins de 20 000 habitants. Les adjoints de ces agglomérations qui font le choix de se consacrer entièrement à leur mandat sont par ailleurs privés de toute couverture sociale au titre de leur mandat. Cette situation est intolérable et l'article 3 permet donc d'y mettre fin en homogénéisant les cessations de l'activité professionnelle pour l'ensemble des adjoints.

L'article 4 concerne les crédits d'heures pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants. La réglementation actuelle n'en prévoit pas pour ces élus. Or, les conseillers municipaux des communes rurales rencontrent des difficultés pour concilier une activité professionnelle et un mandat électif d'autant que les autorisations d'absence délivrées par l'employeur ne sont pas payées. Ainsi l'article 4 en modifiant le code général des collectivités territoriales attribue un crédit d'heures forfaitaire et trimestriel de 20 % de la durée légale du temps du travail aux conseillers municipaux des plus petites communes.

Les conseillers municipaux et les délégués communautaires ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. La formation apparaît comme une nécessité au regard de la complexification du travail des élus locaux. Cependant de très nombreuses communes ne délibèrent pas sur ce dispositif. L'article 5 institue un plancher pour le budget des dépenses de formation de 1 % du montant total des indemnités pouvant être allouées aux élus de la collectivité. Le plafond des dépenses de formation est, quant à lui, relevé de 20 à 30 % du même montant. Par ailleurs, le montant total

des indemnités qui sert de base au calcul du budget formation est défini à la hausse puisqu'il intègre les indemnités du maire, des adjoints et des conseillers municipaux avec les majorations éventuelles. Enfin le caractère obligatoire de la formation est réaffirmé.

L'article 6 concerne la protection des conseillers municipaux délégués. Le maire peut déléguer une partie de ses fonctions à des conseillers municipaux. Ceux-ci ne sont couverts par l'assurance de la commune que lorsqu'ils sont victimes d'accidents survenus soit à l'occasion de séances de conseils municipaux, de réunions de commissions et des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale dont ils sont membres soit au cours de l'exécution d'un mandat spécial. Par contre l'accident d'un conseiller municipal délégué, survenu à l'occasion de l'exercice de sa délégation n'est pas pris en charge par l'assurance de la commune. L'article 6 leur offre une protection similaire à celle des adjoints, en particulier en termes d'assurances, en rendant la commune responsable, de façon plus large, des dommages subis dans l'exercice des fonctions.

Pour ce qui est de la retraite du maire, il a actuellement la possibilité de constituer facultativement une retraite par rente. Or nombre de maires n'osent pas imposer cette charge aux budgets communaux. Il convient donc, dans un esprit d'uniformisation, de rendre obligatoire la constitution d'une retraite par rente pour l'ensemble des maires. Enfin l'article 7 donne aussi la possibilité aux élus qui ont cessé leur activité professionnelle de choisir entre le régime de retraite de la sécurité sociale et celui par rente.

L'article 8 permet l'extension de l'allocation de fin de mandat aux maires de communes de moins de 1 000 habitants ainsi qu'aux adjoints de communes de moins de 20 000 habitants et aux présidents et vice-présidents des communes et des communautés. Cette mesure sera financée par une cotisation prévue à l'article L. 1621-2 pour l'ensemble des communes qui alimentera un fonds destiné à reverser ces indemnités. À noter que pour l'instant le montant de la cotisation est de 0,2 % du montant des indemnités versées aux bénéficiaires potentiels du fonds.

L'honorariat est une distinction honorifique qui permet à la Nation d'exprimer la reconnaissance qu'elle a à l'égard des élus qui ont donné le meilleur d'eux-mêmes au service de leurs concitoyens. S'il paraît tout à fait normal que cette reconnaissance soit subordonnée à l'exercice de fonctions électives pendant un certain nombre d'années il convient cependant de les abaisser. La présente proposition de loi en son article 9 réduit la durée

requis pour obtenir l'honorariat en la faisant passer de 18 à 12 ans. Cet article va dans le sens de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 qui avait supprimé l'obligation d'exercer dans la même commune pour avoir l'honorariat et poursuit donc son ouverture plus large récompensant le travail quotidien des élus locaux.

La présente proposition de loi réforme donc en profondeur le statut de l'élu local et l'adapte aux évolutions et aux exigences nouvelles découlant du changement amorcé il y a près de vingt ans de notre organisation administrative et politique. Cette proposition permettra de faciliter la tâche aux milliers d'élus locaux qui se mettent au service de leurs concitoyens et qui donnent de leur temps pour la réalisation de politiques publiques primordiales pour le quotidien de l'ensemble des Français.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I – Au I de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales, le mot « maximales » est supprimé.
- ② II – Le II de l'article L. 2123-20-1 du même code est ainsi modifié :
- ③ 1° Le premier alinéa est complété par la phrase suivante :
- ④ « Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L. 2123-22, cette délibération mentionne l'indemnité du maire fixée conformément aux dispositions de l'article L. 2123-23. »
- ⑤ 2° Le dernier alinéa est supprimé.
- ⑥ III – L'article L. 2123-23 du même code est ainsi modifié :
- ⑦ 1° Au premier alinéa, les mots : « maximales votées par les conseils municipaux » sont supprimés.
- ⑧ 2° À la première ligne de la dernière colonne du tableau du deuxième alinéa, le mot : « maximal » est supprimé.

Article 2

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

Article 3

- ① I. – À l'article L. 2123-9 du même code, les mots : « , d'une part, ainsi que les adjoints au maire des communes de 20 000 habitants au moins, d'autre part, » sont remplacés par les mots : « et les adjoints ».

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

Article 4

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

Article 5

- ① I. – Le troisième alinéa de l'article L. 2123-14 du même code est ainsi rédigé :
- ② « Le montant des dépenses prévisionnelles de formation ne peut être inférieur à 1 % du montant global des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal en application des articles L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1 et, le cas échéant, L. 2123-22. Le montant constaté des dépenses de formation ne peut excéder 30 % de ce montant total. »
- ③ II. – Le troisième alinéa de l'article L. 3123-12 du même code est ainsi rédigé :
- ④ « Le montant des dépenses prévisionnelles de formation ne peut être inférieur à 1 % du montant global des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil général en application de la présente section. Le montant constaté des dépenses de formation ne peut excéder 30 % de ce montant total. »

Article 6

À l'article L. 2123-31 du même code, après le mot : « adjoints » sont insérés les mots : « , les conseillers municipaux auxquels le maire a délégué l'exercice d'une partie de ses fonctions dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18 ».

Article 7

- ① I – L'article L. 2123-26 du même code est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2123-26.* – Les élus mentionnés à l'article L. 2123-25-2 qui, pour la durée de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle et n'acquièrent aucun droit à pension au titre d'un régime obligatoire d'assurance vieillesse peuvent soit être affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale, soit constituer une retraite par rente telle que prévue par l'article L. 2123-27. »
- ③ II – Le premier alinéa de l'article L. 2123-27 du même code est ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 2123-27.* – Les élus qui perçoivent une indemnité de fonction en application des dispositions du présent code ou de toute autre disposition régissant l'indemnisation de leurs fonctions, autres que ceux qui, en application des dispositions de l'article L. 2123-25-2 ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, constituent une retraite par rente à la gestion de laquelle participent les élus affiliés. »

Article 8

- ① I. – Au premier alinéa de l'article L. 1621-2 du même code, les mots : « de plus de 1 000 habitants » sont supprimés.
- ② II. – Le premier alinéa de l'article L. 2123-11-2 du même code est ainsi modifié :
- ③ 1° Les mots : « de 1 000 habitants au moins » et « dans une commune de 20 000 habitants au moins » sont supprimés ;
- ④ 2° Après les mots : « du conseil municipal, » sont insérés les mots : « les vice-présidents des communautés de commune, ».

Article 9

Au premier alinéa de l'article L. 2122-35 du code général des collectivités territoriales, les mots : « dix-huit ans » sont remplacés par les mots : « douze ans »

Article 10

Les charges qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et corrélativement pour l'État par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.