

Document
mis en distribution
le 5 juin 2007



N° 3811

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 mai 2007.

PROPOSITION DE LOI

relative aux indemnités des élus locaux,

(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. RENÉ DOSIÈRE,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le régime des indemnités des élus locaux repose depuis toujours sur le principe traditionnel de gratuité. Ainsi, le code général des collectivités territoriales précise en son article L. 2123-7 que « les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. » Il est vrai que cette formulation s'entend « sans préjudice des dispositions » qui prévoient, elles, « le versement d'indemnités de fonction couvrant les frais occasionnés par l'exercice du mandat. »

Plus qu'une hypocrisie, il convient d'y voir le fait que les indemnités de fonction des élus locaux ne présentent pas le caractère d'un salaire ou d'une rémunération, ce qui souligne le caractère particulier de cette indemnité liée à une fonction spécifique.

Il a fallu attendre la loi n° 92-108 du 3 février 1992 sur les conditions d'exercice des mandats locaux pour que l'indemnisation des élus locaux soit abordée de manière directe.

Il est vrai qu'avec les textes de décentralisation et les compétences nouvelles transférées aux collectivités territoriales, la charge de travail des élus locaux s'était aggravée au point que, dans les conseils généraux notamment, des régimes indemnitaires avaient été institués dans des conditions d'opacité qui ont abouti à des inégalités inacceptables.

Ultérieurement, la loi n° 2002-76 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité aménagera ce dispositif d'indemnisation.

Désormais, pour chaque catégorie de collectivités, les indemnités des élus sont plafonnées et revalorisées chaque année au même rythme que la Fonction publique. Certains élus peuvent exercer leur fonction à temps plein : dans ce cas, l'indemnité ouvre droit à une couverture sociale. Dans tous les cas, à

l'exception des indemnités perçues par les maires des communes inférieures à 1 000 habitants, ces indemnités sont soumises à l'impôt. Enfin, un plafonnement de l'ensemble des indemnités perçues à quelque titre que ce soit (parlementaire, mandats locaux, sociétés d'économie mixtes...) a été institué à hauteur de 1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaire de base (soit 8 100 euros au 1^{er} février 2007).

Il aurait été souhaitable de procéder à une évaluation de ce texte afin de corriger les errements apparus et de compléter certaines dispositions. Cela n'a pas été le cas. Au contraire, le développement de l'intercommunalité, avec ses dispositions incitatives en matière d'indemnisation des élus, a modifié les équilibres fixés par la loi.

Les réponses à cinq questions écrites de l'auteur sur ce sujet montrent la nécessité de certaines corrections (questions n° 83567 à 83571 du 24 janvier 2006 concernant les indemnités des conseillers généraux, régionaux, des conseillers de Paris, des élus intercommunaux et des élus municipaux et dont les réponses ont été publiées au *Journal officiel* du 23 janvier 2007).

Que constate-t-on ?

En 2004, le montant global des indemnités perçues par les élus locaux s'élève à 1 305 501 343 euros dont 75 % pour les maires et adjoints (987 848 143 euros), 9,8 % pour les présidents et vice présidents d'intercommunalité (128 139 903 euros) 8,8 % pour les conseillers généraux (114 400 442 euros), 4,9 % pour les conseillers régionaux (64 122 855 euros) et 0,8 % pour les élus de Paris (10 990 000 euros).

Surtout, il apparaît des rythmes de progression élevée. Ainsi, pour les communes, entre 2000 et 2003, le montant des indemnités a augmenté de 260 millions d'euros soit + 35,8 % ; l'indemnisation des élus intercommunaux est passé de 54 millions à 128 millions (+ 137 %) ; quant aux indemnités des conseillers généraux et régionaux, elles ont connu des hausses très fortes, conséquence de la fixation élevée du plafond légal par rapport aux indemnités perçues antérieurement.

La présente proposition de loi a pour objet de corriger certains abus résultant du silence ou de la rédaction imparfaite de la loi.

Même si ces abus sont limités, leur existence porte préjudice à l'ensemble des élus locaux dont on ne soulignera jamais assez le dévouement envers la chose publique.

L'article 1^{er} propose la modulation des indemnités municipales dans les communes inférieures à 10 000 habitants proportionnellement à la population. Actuellement le plafond des indemnités est le même à l'intérieur d'un groupe démographique. Ainsi l'indemnité d'un maire d'une commune de 49 habitants est de même niveau que son collègue de 490 habitants, situation peu équitable au regard des charges assumées.

Aucune modification n'est formulée pour les élus des communes de plus de 10 000 habitants car les charges y sont équivalentes, malgré les différences de population. Dans ces communes, il conviendrait sans doute de réévaluer les indemnités des maires, aujourd'hui insuffisantes, ce qui encourage au cumul des mandats.

L'article 2 étend cette disposition aux adjoints des communes inférieures à 10 000 habitants.

L'article 3 concerne la dotation élu local, versée aux communes inférieures à 1 000 habitants dont le potentiel financier est inférieur à 1,25 fois le potentiel financier moyen de leur groupe démographique. Cette dotation s'élève à 2 479 euros en 2005. Il est proposé de la réserver aux communes inférieures à 500 habitants dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne de leur groupe démographique. Cette mesure permettrait d'augmenter de 25 % le montant de la dotation individuelle des communes bénéficiaires.

Par suite, dans ces communes, il serait possible d'augmenter l'indemnité versée aux élus qui est souvent fixée à un niveau inférieur au plafond, faute de ressources suffisantes, ce qui pénalise les élus aux revenus modestes.

L'article 4 concerne le cumul des indemnités. Actuellement, les élus peuvent cumuler plusieurs indemnités jusqu'à un plafond égal à 1,5 fois l'indemnité parlementaire de base

(8 100 euros). Il est proposé de ramener ce plafond au niveau de l'indemnité parlementaire (5 400 euros). Cette mesure concernerait essentiellement les parlementaires qui exercent également une fonction d' élu local. Il s'agit en quelque sorte d'une incitation financière pour limiter le cumul des mandats.

L'article 5 comporte deux aspects.

Le premier paragraphe prévoit que les avantages en nature (voitures, logement, cartes de crédit...) dont bénéficient certains élus sont pris en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu selon une base forfaitaire proportionnelle à la population de la collectivité, comme cela se pratique à l'égard du corps préfectoral.

Cette mesure compléterait le dispositif de fiscalisation des indemnités à l'exemple du secteur privé pour les cadres qui disposent de tels avantages en nature.

Le deuxième paragraphe prévoit que l'usage de véhicules de service par les élus et les fonctionnaires d'une collectivité doit résulter d'une délibération annuelle qui précise les conditions d'utilisation.

Actuellement, c'est l'exécutif de la collectivité qui fixe, dans la plus grande opacité, l'attribution de véhicules et les modalités de fonctionnement. Les contrôles des chambres régionales (et territoriales) des comptes sont souligné, à de multiples reprises, les abus qui en résultaient.

Le même dispositif serait applicable aux communes, conseils généraux, conseils régionaux, établissements publics de coopération intercommunale.

Les articles 6 et 7 concernent les établissements publics intercommunaux, dont on a souligné les conséquences financières d'un régime indemnitaire trop incitatif par rapport aux communes. C'est pourquoi il est précisé qu'à l'avenir ces indemnités ne pourraient dépasser les deux tiers de celles des élus municipaux de la commune la plus peuplée.

Pour les élus intercommunaux, le cumul des indemnités est également ramené au niveau de l'indemnité parlementaire.

Enfin l'article 7 prévoit que dans les communautés de communes le nombre maximum des vice-présidents est limité

à 15 %, soit la moitié de ce qui est autorisé aujourd'hui par renvoi aux conseils municipaux alors que l'importance des conseils communautaires (60 à 80 personnes) rend inopportune cette équivalence.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

① L'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

② « Art. L. 2123-23. – I. – Dans les communes de moins de 10 000 habitants, l'indemnité pour l'exercice effectif des fonctions de maire et de président des délégations spéciales est fixée proportionnellement à la population de la commune et en fonction du terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20, selon des modalités fixées par décret.

③ « II. – Dans les communes de 10 000 habitants et plus, les indemnités maximales votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions de maire des communes et de président de délégations spéciales sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

④

POPULATION (habitants)	TAUX MAXIMAL en % de l'indice 1015
De 10 000 à 19 999.....	65
De 20 000 à 49 999.....	90
De 50 000 à 99 999.....	110
100 000 et plus.....	145

⑤ « III. – Pour l'application du présent article, la population à prendre en compte est la population municipale résultant du dernier recensement. »

Article 2

① Le I de l'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

② « I. – Dans les communes de moins de 10 000 habitants, les indemnités pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire et de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint au maire sont fixées proportionnellement à la popu-

lation de la commune et en fonction du terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20, selon des modalités fixées par décret

- ③ « Dans les communes de 10 000 habitants et plus, les indemnités maximales votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire et de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint au maire sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

④

POPULATION (habitants)	TAUX MAXIMAL en % de l'indice 1015
De 10 000 à 19 999.....	27,5
De 20 000 à 49 999.....	33
De 50 000 à 99 999.....	44
De 100 000 à 200 000.....	66
200 000 et plus.....	72,5

- ⑤ « Pour l'application du présent I, la population à prendre en compte est la population municipale résultant du dernier recensement. »

Article 3

Dans les conditions prévues par la plus prochaine loi de finances, le prélèvement sur les recettes de l'État intitulé « Dotation élu local » est réparti entre les communes de moins de 500 habitants dont le potentiel financier est inférieur à la moyenne des communes de moins de 500 habitants.

Article 4

- ① Le II de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Les mots : « une fois et demie le montant de » sont supprimés ;
- ③ 2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

- ④ « L'élu municipal qui bénéficie de plusieurs indemnités au titre d'autres mandats électoraux ou parce qu'il siège au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou parce qu'il préside une telle société doit procéder à une déclaration sur l'honneur au directeur général des impôts indiquant quels sont les collectivités et organismes publics lui versant ces indemnités. »

Article 5

- ① I. – Dans les conditions prévues par la plus prochaine loi de finances, les avantages en nature, attachés notamment au bénéfice d'un logement ou d'un véhicule de fonction, dont bénéficient les maires ou les présidents des conseils régionaux, généraux et territoriaux, sont soumis à l'impôt sur le revenu et aux contributions sociales par application d'un forfait défini en fonction de la population de la collectivité territoriale concernée.
- ② II. – Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ③ 1° Après l'article L. 2121-33, il est inséré un article L. 2121-331 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 2121-33-1.* – Le conseil municipal autorise par une délibération annuelle l'usage par ses membres et par les fonctionnaires territoriaux concernés d'engins motorisés dans l'exercice des mandats et des fonctions, selon des conditions d'utilisation que cette délibération précise. » ;
- ⑤ 2° Après la section 4 du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} de la troisième partie, il est inséré une section 5 ainsi rédigé :
- ⑥ « *Section 5*
- ⑦ « *Attributions*
- ⑧ « *Art. L. 3121-27.* – Le conseil général autorise par une délibération annuelle l'usage par ses membres et par les fonctionnaires territoriaux concernés d'engins motorisés dans l'exercice des mandats et des fonctions, selon des conditions d'utilisation que cette délibération précise. » ;

⑨ 3° Après la section 3 du chapitre II du titre III du livre I^{er} de la quatrième partie, il est inséré une section 4 ainsi rédigé :

⑩ « *Section 4*

⑪ « *Attributions*

⑫ « *Art. L. 4132-28.* – Le conseil régional autorise par une délibération annuelle l’usage par ses membres et par les fonctionnaires territoriaux concernés d’engins motorisés dans l’exercice des mandats et des fonctions, selon des conditions d’utilisation que cette délibération précise. » ;

⑬ 4° Après l’article L. 5211-8, il est inséré un article L. 521181 ainsi rédigé :

⑭ « *Art. L. 5211-8-1.* – L’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale autorise par une délibération annuelle l’usage par ses membres et par les fonctionnaires territoriaux concernés d’engins motorisés dans l’exercice des mandats et des fonctions, selon des conditions d’utilisation que cette délibération précise. »

Article 6

① L’article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

② 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « , sans que ces indemnités puissent être supérieures aux deux tiers des indemnités versées au maire de la commune la plus peuplée de la communauté ou du syndicat concerné » ;

③ 2° Dans le quatrième alinéa, les mots « une fois et demie le montant de » sont supprimés.

Article 7

① L’article L. 5214-7 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « Le conseil de la communauté de communes détermine le nombre de ses vice-présidents sans que ce nombre puisse excéder 15 % de son effectif légal. »

Article 8

- ① Les charges éventuelles supplémentaires et les pertes de recettes que pourrait engendrer l'application de la présente loi pour les collectivités territoriales sont compensées, à due concurrence, par le relèvement de la dotation globale de fonctionnement.
- ② Les charges pour l'État que pourrait engendrer l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par le relèvement des droits sur les tabacs prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts.