

# SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

Annexe au proces-verbal de la séance du 15 janvier 1992.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur :*

*1°) le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux ;*

*2°) le projet de loi organique, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.*

Par M. Jacques THYRAUD,

Senateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Louis Virapoulle, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Germain Authié, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Camille Cabana, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laroche, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pagès, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Michel Rufin, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Georges Treille.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (9e législ.) : 2270, 2271, 2415, 2416 et T.A. 572 et 573.**

**Sénat : 183, 184 et 239 (1991-1992).**

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>I. POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS CROISSANTES QUE CONNAISSENT NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX DANS L'EXERCICE DE LEUR MANDAT LE PROJET DE LOI N'OFFRE QUE DES FAUX-SEMBLANTS</b> .....	9
<b>A. NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX CONNAISSENT DES DIFFICULTÉS CONSIDÉRABLES</b> .....	9
1. Des contraintes difficilement supportables .....	9
2. Une très grande abnégation mais une certaine lassitude .....	12
<b>B. LE PROJET DE LOI APORTE DES RÉPONSES EN TROMPE L'OEIL</b> ..	13
1. La protection de l'élu salarié : un effet dissuasif à l'égard des employeurs comme des salariés (titre premier) .....	14
2. La formation des élus : un alibi plus qu'une véritable volonté (titre II) .....	16
3. Les mesures indemnitaires en faveur des élus locaux : une amélioration plus apparente que réelle (titre III) .....	16
4. Le régime des retraites : un système qui peut s'avérer positif... d'ici vingt ans ! (titre IV) .....	18
<b>II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : REMÉDIER AUX SITUATIONS LES PLUS CRIANTES SANS OBÉRER LES FINANCES DES PLUS PETITES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	20
<b>A. LA PROTECTION DE L'ÉLU SALARIÉ : FAVORISER LA CONCERTATION AVEC L'EMPLOYEUR ET INTÉGRER LA FONCTION PUBLIQUE DANS LE DROIT COMMUN (TITRE PREMIER)</b> .....	20
1. Favoriser la concertation entre l'employeur et l'élu .....	20
2. Ne pas alourdir les charges des P.M.E. ....	21
3. Préciser les garanties et protéger les droits sociaux .....	21
4. Soumettre la fonction publique aux mêmes obligations que les entreprises privées .....	22

	<u>Pages</u>
<b>B. LA FORMATION : UN PROBLÈME DE FINANCEMENT (titre II) . . . . .</b>	22
<b>C. L'INDEMNISATION : UN PROBLÈME DE DIGNITÉ DU MANDAT ÉLECTIF AUTANT QU'UN PROBLÈME D'ORDRE PUREMENT FINANCIER (TITRE III) . . . . .</b>	23
1. Les barèmes des différentes indemnités des élus municipaux, départementaux et régionaux . . . . .	23
2. La fiscalisation des indemnités des élus locaux . . . . .	24
<b>D. LA RETRAITE DES ÉLUS LOCAUX : UN DOUBLE SOUCI DE RÉALISME ET DE PRÉSERVATION DES DROITS ACQUIS . . . . .</b>	25
1. La nécessité d'un régime spécifique de retraite . . . . .	25
2. Le maintien des droits acquis . . . . .	26
<b>E. DISPOSITIONS ADDITIONNELLES (TITRE IV bis et TITRE V) . . . . .</b>	27
1. La situation particulière des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger . . . . .	27
2. Des dispositions de coordination . . . . .	28
3. Une contribution de l'Etat au financement des charges résultant du projet de loi . . . . .	28
 <b>III. L'INCIDENCE DU NOUVEAU RÉGIME D'INDEMNISATION DES ÉLUS LOCAUX SUR L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE . . . . .</b>	 29
 <b>EXAMEN DES ARTICLES . . . . .</b>	 31
<b>TITRE PREMIER : GARANTIES ACCORDÉES AUX TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX - GARANTIES ACCORDÉES AUX TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX . . . . .</b>	 31
<i>. Article premier (art. L. 121-36 à L. 121-45 du code des communes) :</i> <b>Garanties accordées aux conseillers municipaux dans l'exercice de leur mandat . . . . .</b>	 31
<b>A. GARANTIES ACCORDÉES AUX MEMBRES DES CONSEILS MUNICIPAUX DANS L'EXERCICE DE LEUR MANDAT (SECTION VI NOUVELLE DU CHAPITRE PREMIER DU TITRE II DU LIVRE PREMIER DU CODE DES COMMUNES) . . . . .</b>	 31
1. Autorisations d'absence accordées aux salariés membres d'un conseil municipal (art. L. 121-36 du code des communes) . . . . .	32
2. Compensation des pertes de revenu subies du fait des absences (art. L. 121-37 du code des communes) . . . . .	36
3. Crédits d'heures accordés aux salariés membres d'un conseil municipal (art. L. 121-38 du code des communes) . . . . .	37
4. Majoration de la durée des crédits d'heures (art. L. 121-39 du code des communes) . . . . .	40

	<u>Pages</u>
5. Plafonnement du temps d'absence autorisé (art. L. 121-40 du code des communes) .....	41
6. Modalités d'application (art. L. 121-41 du code des communes) .....	42
<b>B. GARANTIES ACCORDÉES AUX MEMBRES DES CONSEILS MUNICIPAUX DANS LEUR ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE (SECTION VII DU CHAPITRE PREMIER DU TITRE II DU LIVRE PREMIER DU CODE DES COMMUNES) .....</b>	<b>42</b>
1. Assimilation du temps d'absence à une durée de travail effectif pour la détermination des droits sociaux (art. L. 121-42 du code des communes) .....	43
2. Interdiction de toute sanction professionnelle en raison des absences autorisées (art. L. 121-43 du code des communes) ..	44
3. Extension à certains élus municipaux des dispositions du code du travail et du statut général de la fonction publique (art. L. 121-44 et L. 121-45 du code des communes) .....	45
. <b>Article 2</b> (art. L. 121-24 du code des communes) : <b>Abrogation du régime actuel des autorisations d'absence</b> .....	<b>47</b>
. <b>Article 3</b> ( <i>supprimé et repris à l'article 33 bis</i> ) : <b>Garanties accordées aux maires et conseillers d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille</b> .....	<b>47</b>
. <b>Article 4</b> : <b>Garanties accordées aux élus municipaux de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte</b> ..	<b>49</b>
. <b>Articles 5 et 6</b> (art. 2 à 9 de la loi du 10 août 1871) : <b>Garanties accordées aux membres des conseils généraux</b> .....	<b>49</b>
1. Régime des autorisations d'absence (art. 2 de la loi du 10 août 1871) .....	50
2. Crédits d'heures (art. 3 de la loi du 10 août 1871) .....	51
3. Plafonnement du temps d'absence autorisé (art. 4 de la loi du 10 août 1871) .....	52
4. Assimilation du temps d'absence à une durée de travail effectif pour la détermination des droits sociaux (art. 5 de la loi du 10 août 1871) .....	52
5. Interdiction de toute sanction professionnelle en raison des absences autorisées (art. 6 de la loi du 10 août 1871) .....	53
6. Suspension du contrat de travail ou détachement en cas d'élection à certaines fonctions (art. 7 de la loi du 10 août 1871) .....	53
7. Protection sociale en cas de cessation de l'activité professionnelle (art. 8 de la loi du 10 août 1871) .....	54
8. Décrets d'application (art. 9 de la loi du 10 août 1871) .....	55
. <b>Article 7</b> : <b>Abrogation</b> .....	<b>55</b>

. <b>Article 8 : Extension aux conseillers généraux de Mayotte et aux membres des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer</b> .....	55
. <b>Article 9 : Garanties accordées aux membres des conseils régionaux</b> .....	56
. <b>Article 9 bis (nouveau) : Stage de remise à niveau professionnel de l'élu à la fin de son mandat</b> .....	56
<b>TITRE II - DROIT DES ÉLUS LOCAUX À LA FORMATION</b> .....	58
. <b>Article 10 (art. L. 121-46 à L. 121-49 du code des communes) : Droit des élus municipaux à la formation</b> .....	58
1. Principe du droit à la formation des conseillers municipaux (art. L. 121-46 du code des communes) .....	59
2. Conditions financières d'exercice du droit à la formation (art. L. 121-47 du code des communes) .....	59
3. Institution d'un congé-formation (art. L. 121-48 du code des communes) .....	61
4. Régime des voyages d'études (art. L. 121-49 du code des communes) .....	61
. <b>Article 11 (supprimé) : Extension aux maires et conseillers d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon des dispositions relatives au droit à la formation</b> .....	63
. <b>Article 12 : Droit à la formation des élus des communes de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte</b> ..	63
. <b>Article 13 (articles 10 à 13 de la loi du 10 août 1871) : Droit des élus départementaux à la formation</b> .....	64
. <b>Article 14 : Droit à la formation des élus territoriaux de la Polynésie française, de la Nouvelle Calédonie et de Wallis-et-Futuna ainsi que des conseillers généraux de Mayotte</b> .....	65
. <b>Article 15 (art. 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972) : Droits à la formation des élus régionaux</b> .....	65
. <b>Article 16 : Agrément des organismes de formation</b> .....	65
<b>TITRE III - INDEMNITÉS DE FONCTION DES TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX</b> .....	67
. <b>Article 17 (article L. 123-4 du code des communes) : Régime indemnitaire des élus municipaux</b> .....	67
. <b>Article 18 (art. L. 123-5 du code des communes) : Majorations d'indemnités</b> .....	72
. <b>Article 18 bis (nouveau) (article L. 123-5-1 du code des communes) : Barème de l'indemnité des maires</b> .....	73

. Article additionnel après l'article 18 bis (nouveau) : (article L. 123-5-2 du code des communes) : <b>Indemnité différentielle des maires des villes de plus de 200 000 habitants</b> .....	76
. Article additionnel après l'article 18 bis (nouveau) (article L. 123-5-3 du code des communes) : <b>Indemnité minimale des maires des communes de moins de 2 000 habitants - Compensation par l'Etat de l'indemnité minimale des maires</b> .....	77
. Article 19 (article L. 123-6 du code des communes) : <b>Indemnité des autres membres des conseils municipaux</b> .....	78
. Article additionnel après l'article 19 (articles L. 163-3-1 et L. 164-10-1 du code des communes) : <b>Indemnité des présidents de syndicats de communes et des présidents de districts</b> .....	81
. Article 20 (Abrogation de l'article L. 123-7 du code des communes) : <b>Indemnités municipales versées aux parlementaires</b> .....	81
. Article 21 (article L. 123-8 du code des communes) : <b>Indemnités des élus municipaux des villes de Paris, Lyon et Marseille</b> ....	82
. Article 22 (article 25 de la loi du 31 décembre 1982) : <b>Indemnités des maires d'arrondissement et de leurs adjoints dans les villes de Paris, Lyon et Marseille</b> .....	84
. Article 23 : <b>Abrogation de l'article L 123-9 du code des communes</b> .....	85
. Article 24 (rétablissement des articles 14 et 15 de la loi du 10 août 1871) : <b>Indemnités des conseillers généraux</b> .....	85
1. Article 14 (nouveau) de la loi du 10 août 1871 .....	85
2. Article 15 (nouveau) de la loi du 10 août 1871 .....	91
. Article 25 : <b>Abrogation de l'article 38 de la loi du 27 février 1912</b> .....	92
. Article 26 (articles 11, 11-1 et 15 de la loi du 5 juillet 1972) : <b>Indemnités des membres des conseils régionaux</b> .....	93
. Article 27 : <b>Indemnités des membres des conseils régionaux d'outre-mer</b> .....	95
<b>TITRE IV - RETRAITE DES ÉLUS LOCAUX</b> .....	96
. Article 28 (articles L. 123-10 à L. 123-13 du code des communes) : <b>Retraite des élus municipaux</b> .....	96
. Article 29 : <b>Retraite des élus municipaux de Paris, Marseille et Lyon</b> .....	101
. Article 30 : <b>Retraite des conseillers généraux</b> .....	101
. Article 31 : <b>Retraite des conseillers régionaux</b> .....	103

	<u>Pages</u>
<i>Dispositions additionnelles relatives aux membres élus du conseil supérieur des français de l'étranger</i> .....	103
<b>(TITRE ADDITIONNEL APRÈS LE TITRE IV</b>	
<i>. article additionnel après l'article 31)</i> .....	103
<b>TITRE V - DISPOSITIONS DIVERSES</b> .....	105
<i>. Article additionnel avant l'article 32 : Validation légale et prorogation des régimes particuliers de retraite mis en place par certaines collectivités territoriales</i> .....	105
<i>. Article 32 : Dispositions applicables à la collectivités territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon</i> .....	106
<i>. Article 33 : Dispositions applicables aux élus de la collectivité territoriale de Corse</i> .....	107
<i>. Article 33 bis (nouveau) : Dispositions de coordination relatives aux maires et conseillers d'arrondissement des villes de Paris, Marseille et Lyon</i> .....	108
<i>. Articles additionnels après l'article 33 bis : Garanties des droits des fonctionnaires exerçant un mandat électif local</i> .....	108
<i>. Article 34 : Entrée en vigueur de la loi</i> .....	109
<i>. Article additionnel après l'article 34 et article 35 (nouveau) : Dotations particulières en vue du financement des charges spécifiques résultant de la présente loi</i> .....	109
<b>EXAMEN DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE</b> .....	111
<b>• article 36 (nouveau) du projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux : modalités de fiscalisation de l'indemnité parlementaire</b> .....	111
<b>• projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 258-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement : règles de cumul d'indemnités applicables aux parlementaires titulaires de mandats locaux</b> .....	111
<b>TABLEAUX COMPARATIFS</b> .....	115
<b>1. Projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux</b> .....	115
<b>2. Projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement</b> .....	161
<b>ANNEXES</b> .....	165

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux. Initialement déposé le 9 octobre 1991 sur le Bureau de l'Assemblée nationale, ce texte a été adopté en première lecture, par celle-ci, le samedi 14 décembre 1991.

Attendu depuis fort longtemps, ce texte important, au moins par son objet, est pourtant examiné dans des conditions de précipitation qui n'en permettent pas un examen aussi complet qu'il aurait été souhaitable. En effet, non seulement le Gouvernement, méconnaissant le rôle constitutionnel du Sénat en matière de représentation des collectivités locales, a saisi en premier lieu l'Assemblée nationale, mais surtout, il a organisé le débat dans cette assemblée un samedi, ce qui, de toute évidence, interdisait à nombre de députés, retenus dans leur circonscription par des engagements impératifs, de participer à la discussion. La saisine du Sénat en urgence, donc sans navette entre les deux chambres, au cours d'une session extraordinaire intervenant moins de trois semaines après la clôture de la session budgétaire interdit également qu'un débat précédé des enquêtes et simulations indispensables puisse avoir lieu au sein de notre assemblée, notamment sur la question délicate des régimes de retraite des élus locaux. Sans compter qu'elle limite considérablement les possibilités de concertation avec les personnes concernées par le projet de loi, au nombre desquelles figurent bien sûr les élus locaux mais également les entreprises, notamment petites et moyennes, dont les charges vont se trouver une nouvelle fois aggravées alors que le contexte économique est tendu.

C'est dans ce cadre difficile que la commission des Lois, et singulièrement son rapporteur, s'est efforcée de procéder, dans toute la mesure du possible, à l'examen précis du projet de loi et de ses conséquences.

Comme l'observait déjà en 1978 notre collègue Roger Boileau, dans le rapport qu'il présentait au nom de la commission des Lois sur huit propositions de loi déposées par plusieurs sénateurs, *« la situation des élus eux-mêmes, leur style surtout, a changé... Emanation de la société dans laquelle ils vivent, représentants dévoués des populations, les élus locaux ont eux aussi, et fort heureusement changé. La gestion communale n'est plus la distraction aimable offerte à leur oisiveté, mais bien l'expression d'une vocation qui rend souvent difficile la vie professionnelle et la vie familiale. »*

Le processus de décentralisation engagé en 1982 et le transfert de compétences qui l'a accompagné n'ont fait que renforcer les exigences nouvelles des fonctions locales. Les élus locaux sont aujourd'hui autant des gestionnaires et des techniciens que des femmes et des hommes de bon sens et attentifs aux besoins de leurs concitoyens.

L'ensemble de ces phénomènes a conduit les associations d'élus et de nombreux parlementaires, au rang desquels figurent surtout, comme c'est naturel, des sénateurs (voir en annexe la liste des propositions de loi déposées sur ce sujet depuis 1978 ou adoptées depuis cette date par le Sénat), à se préoccuper de ce que certains ont improprement appelé « le statut de l' élu local ». Si cette expression, qui semble engager les élus dans un détestable processus de « fonctionnarisation » doit être écartée, il n'en reste pas moins que la nécessité d'une amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux s'est imposée avec une force croissante.

Annoncé par l'article premier de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis apporte certaines réponses à ces atteintes en s'inspirant, pour l'essentiel, des propositions formulées en 1982 et 1990, dans les deux rapports remis au Gouvernement par notre ancien collègue, actuellement secrétaire d'Etat au Logement, Marcel Debarge. Ces réponses restent toutefois insuffisantes, quant elles ne risquent pas de produire un effet contraire à celui fort louable que leurs initiateurs souhaitent pourtant atteindre.

Dans un tel contexte, la commission des Lois s'est efforcée de formuler un certain nombre de propositions dans le double souci, d'une part, de remédier aux causes les plus graves de la situation actuelle de nombre d'élus locaux, d'autre part, de ne pas alourdir les charges des collectivités locales les plus petites et les plus fragiles en leur réservant, sous la forme d'une participation de l'Etat, le bénéfice du produit de la fiscalisation des indemnités versées aux élus locaux.

## **I. POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS CROISSANTES QUE CONNAISSENT NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX DANS L'EXERCICE DE LEUR MANDAT LE PROJET DE LOI N'OFFRE QUE DES FAUX-SEMBLANTS**

L'exercice d'un mandat local exige une très grande disponibilité de la part des élus qui nuit souvent à leur activité professionnelle et à leur vie familiale. La diminution de la population dans nombre de communes rurales réduisant à due concurrence les ressources de ces collectivités, les tâches que les élus doivent prendre en charge se retrouvent, ce faisant, sensiblement alourdies. Face à cette situation, le projet de loi, sous couvert d'apporter des améliorations, ouvre en réalité presque autant de fausses fenêtres.

### **A. NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX CONNAISSENT DES DIFFICULTÉS CONSIDÉRABLES**

Les difficultés que connaissent les élus locaux dans l'exercice de leur mandat tiennent pour partie au poids croissant des contraintes que leur impose cet exercice et pour partie à la modicité des ressources dont dispose leur collectivité locale.

Or, les contraintes sont si peu ou si mal compensées qu'il est aujourd'hui presque dissuasif de briguer ou de conserver un mandat local.

#### **1. Des contraintes difficilement supportables**

Les élus locaux subissent, en raison de l'exercice de leur mandat, des pertes de revenus.

Lorsqu'ils sont salariés, les heures pour lesquelles ils bénéficient d'autorisations d'absence en application du code des communes et de la loi départementale de 1871 ne sont payées ni par l'employeur, ce qui est bien naturel, ni par la collectivité locale. Elles se traduisent dès lors par une perte de revenu à due concurrence.

Lorsque l'élu exerce une profession libérale ou une profession agricole, il subit également une perte de revenu même si

celle-ci est plus difficile à apprécier. Il est cependant certain qu'un médecin qui n'est pas disponible aux heures ouvrables aura du mal à conserver sa clientèle qui acceptera difficilement que les rendez-vous soient fixés à des heures tardives, voire reportés. Quant aux agriculteurs, il est aisé d'imaginer le préjudice que peuvent causer les exigences de leur mandat aux moments où leur exploitation exige un travail particulièrement intensif.

Dans certains cas, la situation peut même être plus grave puisqu'elle conduit l'élu à renoncer à l'exercice de sa profession lorsque celle-ci est incompatible avec les exigences de son mandat. C'est ainsi que certains salariés finissent par résilier leur contrat de travail pour se consacrer entièrement à leurs tâches locales ou que tels artisans abandonnent une entreprise qui a périclité en raison des contraintes souvent imprévisibles imposées par l'exercice de leurs fonctions.

La situation se trouve encore aggravée lorsque l'élu ne voit pas son mandat renouvelé ou lorsqu'il renonce à solliciter à nouveau les suffrages de ses concitoyens. S'il était salarié, sa carrière professionnelle aura généralement souffert de ses absences. Elle aura même parfois été interrompue sans qu'il lui soit possible de retrouver un emploi soit dans la même entreprise, soit dans une autre, sans compter qu'une telle interruption a pu rendre partiellement voire totalement obsolètes les connaissances de l'intéressé.

Lorsque l'élu est en âge de prendre sa retraite, les choses sont également très difficiles puisqu'il ne peut généralement prétendre à une retraite décente au titre de ses fonctions locales, —les maires des communes de moins de 2 000 habitants ayant exercé plusieurs mandats perçoivent aujourd'hui moins de 80 francs par mois—, et qu'il a souvent obéré pour partie le montant de la retraite à laquelle il peut prétendre au titre de son activité professionnelle. Plus de 20 000 maires et adjoints ayant renoncé à percevoir leur indemnité de fonction, ils ne pourront même pas prétendre à une retraite.

Les exigences tenant à l'exercice d'un mandat de maire ou d'adjoint se trouvent en outre aggravées par la situation de la très grande majorité des communes françaises dont la population continue de décliner, sans que les tâches incombant à la mairie soient pour autant allégées. C'est ainsi que les maires ont en charge, au titre de leur mission de représentation de l'Etat dans la commune, la tenue de l'état civil et des listes électorales, l'organisation des élections et du recensement, la police, —ils sont chargés de la police administrative et titulaires de la qualité d'officier de police judiciaire—, et la responsabilité de la coordination des opérations en cas d'accident survenu sur le territoire de la commune, d'incendie ou de mise en oeuvre du plan ORSEC.

**ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION SOCIO-PROFESSIONNELLE DES MAIRES  
AUX TROIS DERNIÈRES ÉLECTIONS MUNICIPALES**

Catégories socio-professionnelles	1977	%	1983	%	1989	%
Agriculteurs	14.362	39,5	13.301	36,5	10.395	28,5
Chefs d'entreprises, artisans, commerçants	4.628	12,7	4.270	11,7	3.579	9,8
Professions libérales	1.980	5,5	1.981	5,4	1.901	5,2
Enseignants	2.480	6,8	2.795	7,7	3.253	8,9
Fonctionnaires (hors enseignants)	1.146	3,2	1.219	3,3	1.417	3,9
Salariés du privé	4.523	12,5	5.005	13,7	5.346	14,6
Salariés des entreprises publiques	558	1,5	474	1,3	612	1,7
Retraités	5.569	15,3	6.288	17,3	8.632	23,7
Divers	1.088	3,0	1.116	3,1	1.352	3,7
<b>TOTAL</b>	<b>36.334</b>	<b>100,0</b>	<b>36.449</b>	<b>100,0</b>	<b>36.487</b>	<b>100,0</b>

Source : ministère de l'Intérieur.

**NOMBRE D'ÉLUS LOCAUX EN 1991**

Mandats	Effectifs	Taux de féminisation	Répartition en % par classe d'âge			
			moins de 40 ans	de 40 à 59 ans	de 60 à 69 ans	70 ans et plus
Conseillers régionaux	1.683	10,0 %	4,7	63,6	24,1	7,6
Conseillers généraux	3.818	4,8 %	3,5	52,4	31,1	13,0
Conseillers municipaux (dont maires)	505.916 (36.545)	17,1 % (5,6 %)	nd (5,5)	nd (52,7)	nd (32,5)	nd (9,3)
<b>TOTAL</b>	<b>544.417</b>	<b>17,0 %</b>				

Source : ministère de l'Intérieur.

Ils participent à des organismes intercommunaux et sont souvent convoqués à des réunions à la préfecture et à la sous-préfecture pour la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et beaucoup d'autres sujets qui relèvent des attributions de l'Etat. La loi sur l'organisation territoriale de la République ne fera qu'accroître ce type d'obligations.

Ces tâches sont d'autant plus lourdes qu'en raison de la modicité croissante des ressources communales, les mairies ne disposent plus de personnel à plein temps et que bien souvent ce sont le maire et ses adjoints qui doivent assurer eux-mêmes des travaux incombant normalement à un secrétaire de mairie. Chacun connaît des petites communes qui ne disposent plus que de quelques heures de secrétariat par semaine et dans lesquelles le maire renonce à ses indemnités pour pouvoir payer le garde-champêtre.

Dans les villes, les fonctions municipales exigent également une disponibilité de chaque instant dans l'exercice de responsabilités comparables à celles des dirigeants de très grandes entreprises. La décentralisation a fait des maires des grandes villes, des présidents des conseils généraux et régionaux des décideurs à plein temps.

Les concours offerts dans ces collectivités locales par les fonctionnaires territoriaux sont précieux mais ils ne suppriment pas l'action personnelle sur le terrain ni la réflexion sur les dossiers.

## **2. Une très grande abnégation mais une certaine lassitude**

La situation qui vient d'être décrite ne doit pas être méconnue : la très grande majorité des élus locaux exercent leurs fonctions dans des communes de moins de 2 000 habitants et subissent de ce fait des contraintes personnelles, familiales et professionnelles, qui exigent de leur part une très grande abnégation à laquelle il convient de rendre ici hommage. Le maintien d'une telle situation, sans qu'aucune solution soit sérieusement envisagée, conduit toutefois à un certain découragement et ne peut manquer de dissuader ceux qui parmi les plus jeunes de nos concitoyens pourraient souhaiter prendre la relève.

La répartition socio-professionnelle des maires lors des trois derniers scrutins municipaux illustre sans conteste cette situation : les salariés sont très minoritaires alors qu'ils constituent la grande majorité des actifs du pays, tandis que les retraités et les

agriculteurs qui, il est vrai, sont généralement sur place, assurent l'essentiel des responsabilités communales (voir tableau ci-contre).

Cette évolution est particulièrement préoccupante lorsqu'on connaît l'importance du rôle de ces élus dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire bien comprise qui rééquilibre l'espace national et assure la préservation des campagnes françaises auxquelles nos concitoyens sont à juste titre attachés.

Si la situation des élus départementaux et régionaux peut apparaître plus favorable à certains égards, notamment en raison du montant de leurs indemnités, il convient de ne pas oublier que nombre d'entre eux ont en charge des circonscriptions très étendues dans lesquelles il est parfois difficile et surtout très long de se déplacer. Les difficultés signalées plus haut relatives à l'exercice d'une activité professionnelle et à la sortie du mandat les concernent également au premier chef, d'autant que leurs électeurs, souvent privés d'auditeurs attentifs et bénévoles, attendent beaucoup d'eux et exigent, ce faisant, une grande disponibilité.

## **B. LE PROJET DE LOI APPORTE DES RÉPONSES EN TROMPE L'OEIL**

Les attentes des élus locaux et plus largement de l'ensemble de nos concitoyens qui mesurent l'importance du service qui leur est rendu par ces élus sont d'autant plus pressantes qu'elles se manifestent depuis de trop nombreuses années.

Ainsi qu'on l'a rappelé en introduction, le Sénat s'est efforcé à de nombreuses reprises de proposer des remèdes, notamment à l'occasion de l'examen des propositions de loi présentées par un certain nombre de nos collègues appartenant à tous les groupes de notre assemblée. On relèvera tout particulièrement l'adoption en 1978, sur le rapport de notre excellent collègue Roger Boileau, d'une proposition de loi tendant à améliorer le statut de l'élu local et à donner aux élus municipaux les droits et les moyens de remplir leur mandat et en 1980, sur le rapport de notre regretté collègue Pierre Salvi, d'une proposition de loi tendant à faciliter l'exercice du mandat de conseiller général et à compléter la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux (les textes adoptés sont reproduits en annexe au présent rapport).

Sur le fondement des préoccupations exprimées par les associations d'élus locaux et les travaux du Sénat, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, s'est efforcée d'apporter quelques ajustements, notamment en matière de protection des salariés exerçant un mandat local mais elle a renvoyé la question à une loi ultérieure que le projet de loi entend constituer.

Des préoccupations similaires se sont exprimées dans l'ensemble des pays européens ainsi qu'en témoigne la résolution adoptée le 18 octobre 1983 par la conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe constituée au sein du Conseil de l'Europe reproduite en annexe au présent rapport. Une étude effectuée par la division des collectivités locales du Sénat en 1990 permet de mesurer les progrès accomplis par nos partenaires européens qui, il est vrai, bénéficient d'une structure communale regroupée qui facilite l'administration locale (documents reproduits en annexe).

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis s'est assigné pour objectif d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux. Il propose à cet effet un certain nombre d'améliorations, - protection accrue du salarié titulaire d'un mandat local, affirmation d'un droit de l'élu local à la formation, relèvement du niveau des indemnités de fonction, mise en place d'un régime de retraite de l'ensemble des élus locaux -, mais force est de reconnaître, à l'issue d'un examen attentif de ce dispositif, que les effets prévisibles de cette réforme sont loin d'être positifs, tant et si bien que celle-ci peut être qualifiée, à bien des égards, de faux-semblant.

### **1. La protection de l'élu salarié : un effet dissuasif à l'égard des employeurs comme des salariés (titre premier)**

L'article L. 121-24 du code des communes et l'article 19 de la loi du 10 août 1871 font obligation aux employeurs de laisser aux salariés de leur entreprise membre d'une assemblée locale, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de cette assemblée et des commissions qui en dépendent. Si ce temps d'absence autorisée n'est pas payé comme temps de travail, il ne peut toutefois être invoqué par l'employeur comme justification d'une mesure de licenciement.

L'application de ces dispositions soulève un certain nombre de difficultés tant auprès des entreprises que de la fonction

publique dont elle perturbe la bonne marche. Les associations d'élus locaux, tout en reconnaissant la rareté des contentieux, font valoir le nombre des réclamations dont ils sont les destinataires, notamment de la part de salariés employés dans des petites ou moyennes entreprises et de certains fonctionnaires comme les instituteurs.

Loin de prendre en compte cette situation, le projet de loi renforce la protection des salariés, ce qui est positif, en imposant de nouvelles contraintes aux entreprises, dans des proportions qui apparaîtront particulièrement préjudiciables pour les plus petites d'entre elles.

C'est ainsi que l'article premier :

- élargit le champ des absences autorisées aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où l' élu a été désigné pour représenter la collectivité locale,

- institue un mécanisme de crédit d'heures réservé aux maires et adjoints en proportion de l'importance de la population communale ainsi qu'aux conseillers municipaux des villes de plus de 100 000 habitants, à l'ensemble des conseillers généraux et régionaux,

- interdit sous peine de nullité tout licenciement, tout déclasserement professionnel et toute sanction disciplinaire fondée sur les absences autorisées,

- enfin, impose à l'employeur de réintégrer dans son emploi ou un emploi équivalent les maires et adjoints ainsi que les présidents des conseils généraux ou régionaux qui ont suspendu leur activité professionnelle pour se consacrer à l'exercice de leur mandat.

Ces dispositions, parce qu'elles représenteront une charge trop lourde pour les petites entreprises dont le fonctionnement sera désorganisé et pour les salariés dont les revenus seront réduits à due concurrence des heures non travaillées dans l'entreprise, risquent d'avoir un effet dissuasif tant à l'égard des premières (refus d'embauche, pressions pour que le salarié renonce à briguer un mandat local ou à utiliser les autorisations d'absence, voire licenciement fondé sur un motif détourné), qu'à l'égard des salariés eux-mêmes qui seront dissuadés de se présenter aux élections ou d'exercer convenablement leur mandat.

On relèvera le caractère particulièrement dérisoire des compensations financières envisagées : une fois et demie le SMIC par heure d'absence autorisée dans la limite de 24 heures par élu et par an. Le souci de ne pas aggraver les charges des collectivités locales ni

celles des employeurs n'autorisait pas, nous semble-t-il, une telle hypocrisie.

## **2. La formation des élus : un alibi plus qu'une véritable volonté (titre II)**

Le droit positif ne contient actuellement aucune disposition relative à la formation des élus locaux. Pourtant, la majorité d'entre eux estime qu'elle n'est pas en mesure d'exercer convenablement certaines de ses responsabilités en raison de la multiplicité des secteurs de compétence concernés.

Cette préoccupation déjà évidente lors de la rédaction du rapport présenté par notre collègue Roger Boileau en 1978 a été réaffirmée à l'occasion des travaux conduits par Marcel Debarge pour la rédaction de ses deux rapports. La décentralisation et le transfert de compétences massif qu'elle a emportés au bénéfice des collectivités locales rendent le besoin de formation encore plus criant. Il en va de l'efficacité de la gestion locale comme du respect de l'indépendance des élus qui ne doivent pas être soumis aux tutelles des services techniques de l'Etat, faute d'être à même d'apprécier et de traiter les dossiers qui relèvent maintenant de leur responsabilité.

A cet égard, le projet de loi pose le principe du droit à une formation des élus locaux et précise que les frais de formation constituent une dépense obligatoire pour la collectivité locale. Les conséquences effectives de ce principe risquent toutefois d'être peu probantes, dans la mesure où, pour chaque élu, il est prévu une durée de formation annuelle égale à un jour.

Là encore, l'objectif affiché, qui n'est pas contestable en lui-même, devient un alibi, faute d'une volonté politique suffisante concrétisée par un effort financier adapté de la part de l'Etat.

## **3. Les mesures indemnitaires en faveur des élus locaux : une amélioration plus apparente que réelle (titre III)**

 Le titre III du projet de loi propose certaines améliorations quant au régime indemnitaire des élus des différentes collectivités territoriales. Cette avancée, très attendue par l'ensemble des élus concernés, n'appelle bien sûr sur le principe aucune réserve. Encore

conviendrait-il d'être assuré que les mesures prévues auront un effet réellement positif sur le montant réel des indemnités de fonction auxquelles les élus pourront prétendre : Force est de constater que pour beaucoup d'entre eux, en dépit de majorations apparentes, les taux retenus d'indemnisation, – combinés à la fiscalisation proposée –, parviendront tout juste à maintenir à niveau leurs indemnités actuelles, quand même ils ne les réduiront pas. C'est d'ailleurs pour prévenir ce risque, que votre commission vous proposera (cf. infra) un certain nombre d'amendements tendant au maintien à parité des nouvelles indemnités nettes des élus par rapport à leur situation indemnitaire actuelle.

Il n'est pas contestable que le nouveau barème indemnitaire institué en faveur des maires représente une sensible amélioration pour la majorité d'entre eux, en particulier dans les communes de moins de 2 000 habitants, c'est-à-dire en définitive pour près de 28 000 magistrats municipaux.

Cette amélioration ne comblera certes pas l'inadmissible décalage entre la charge sans cesse croissante des élus municipaux et une situation indemnitaire devenue au fil des années dérisoire. Des majorations de taux, – sans doute appréciables en valeur absolue –, ne suffiront pas à permettre le versement des nouvelles indemnités aux maires de communes dont les finances municipales sont déjà beaucoup trop limitées pour autoriser l'indemnisation du maire dans les conditions actuellement en vigueur.

A supposer même que soit trouvé le financement nécessaire, les nouveaux taux d'indemnité des maires resteraient pourtant très en deçà des propositions déjà formulées dans ce domaine, notamment dans les rapports Debarge. En tout état de cause, le projet de loi ne prend pas suffisamment en compte le fait que les maires sont non seulement les agents élus de leur commune, mais également les représentants de l'Etat dans celle-ci : en laissant intégralement à la charge des municipalités l'indemnisation du maire, l'Etat s'affranchit de la contrepartie financière pourtant bien modeste qu'il devrait accorder aux maires au titre de leurs fonctions d'Etat, souvent très prenantes.

Quel officier de police judiciaire de l'Etat accepterait, si ce n'est le maire, d'être dérangé dans sa vie familiale ou professionnelle, de jour comme parfois de nuit, et souvent pour des tâches très ingrates (premières constatations des circonstances d'un suicide dans une ferme isolée, par exemple, accident grave de la circulation routière, incendie d'un bâtiment agricole, tentative de conciliation entre des familles rivales d'un village ou d'un hameau, etc...) – et ceci pour un taux « maximal » de « 12 % du terme de référence » c'est-à-dire en pratique au maximum 2 364 F par mois censés compenser aussi les

fonctions d'état civil, les opérations de recensement de la population, l'organisation des élections, etc.. ?

Le projet de loi n'apporte pas, sous ce rapport, les réponses attendues. En revanche, il propose l'assujettissement des indemnités municipales à l'impôt sur le revenu : ce qui a été présenté comme une mesure de moralisation du régime des indemnités publiques pourrait bien aboutir à terme à une mesure de démoralisation des élus municipaux.

Est-il concevable que l'Etat reprenne, sous forme d'impôt, l'avantage déjà très limité qu'il accorde aux élus locaux ? En tout état de cause, votre commission s'est efforcée de prémunir les plus sollicités d'entre eux, mais aussi les moins indemnisés, —c'est-à-dire les maires des plus petites communes—, contre les effets préjudiciables d'une fiscalisation qui ne s'impose aucunement à leur encontre.

#### **4. Le régime des retraites : un système qui peut s'avérer positif... d'ici vingt ans ! (titre IV)**

La situation des élus, notamment ceux des petites communes, au regard des règles relatives à la retraite, est actuellement inadmissible, et même indigne. Des maires, après deux et parfois trois mandats durant lesquels ils se sont sans cesse tenus prêts à servir la République, perçoivent une pension de retraite en comparaison de laquelle le Revenu Minimum d'Insertion ou l'allocation temporaire accordée aux étrangers demandeurs d'asile représenteraient de véritables rentes de situation.

Les élus affiliés à l'IRCANTEC ne perçoivent pas les avantages de retraite auxquels ils devraient pouvoir prétendre. En revanche ils constituent une population statistiquement très rentable pour cet organisme, qui redistribue leurs cotisations pour compenser le solde déficitaire d'autres populations statistiques pourtant beaucoup plus favorisées quant à leur régime de retraite : les agents non titulaires de l'Etat, par exemple, ou encore les contractuels ou les auxiliaires des collectivités territoriales. En tout état de cause, les élus locaux cotisent durablement, ne perçoivent guère de retraite, et contribuent à équilibrer un régime mal adapté à leur situation et dont ils ne peuvent attendre aucune pension décente.

Le titre IV du projet de loi améliorera peut-être cette situation, mais dans un délai excessif, puisque fondé pour l'essentiel sur un mécanisme de retraite par constitution de rente (c'est-à-dire un système par capitalisation), il n'accordera de pension satisfaisante

qu'à des élus devant encore cotiser désormais environ une vingtaine d'années.

Les collectivités territoriales se sont de très longue date préoccupées de la situation de leurs anciens élus, mais seules les plus importantes d'entre elles sont parvenues à instaurer, grâce à une faculté contributive nettement plus élevée, des régimes conventionnels auxquels le projet de loi entendait porter un coup de grâce. L'Assemblée nationale a amendé les dispositions proposées par le Gouvernement, de façon à préserver, au moins à titre conservatoire, les organismes extra-légaux mis en place notamment par les départements et, plus récemment, par les régions.

Le dispositif qui nous est proposé ne règle toutefois pas réellement le statut de ces organismes au regard des autres dispositions générales applicables aux régimes et institutions de retraite (code de la sécurité sociale et code de la mutualité, notamment). Il importe d'y remédier car elles ont été créées à une époque où le préfet représentait l'exécutif des départements et régions alors qu'une assimilation avec les maires était impossible. Il serait inconcevable que les droits acquis, liquidés ou non, ne soient pas respectés.

En tout état de cause, le projet de loi qui vous est présenté propose, en matière de retraite, des solutions intellectuellement séduisantes mais qui ne présentent guère d'intérêt pour l'immense majorité des élus. L'argumentaire du Gouvernement, fondé sur la recherche prétendue d'un maximum de libéralisme quant au choix du régime, aboutit plutôt à ne pas offrir le cadre à la fois simple et efficace qu'attendent les élus : les différentes options qui leur sont offertes sont plus fictives que réelles, puisqu'ils devront opter entre deux formules aussi peu satisfaisantes l'un que l'autre :

- la première formule, par capitalisation, qui n'offre aucune originalité par rapport à tous les mécanismes de capitalisation déjà disponibles sur le marché des assurances. Le système permettra certes le service de pensions convenables, mais à des coûts réels excessifs (qu'il s'agisse des taux de cotisation ou des frais de gestion).

- la deuxième formule, qui maintiendrait les élus dans le régime institué à l'origine pour des agents d'une toute autre catégorie que celle des élus (IRCANTEC) : les pensions servies resteront insignifiantes, -les excédents dégagés par les élus continuant d'autre part à assurer le comblement du déficit constaté sur d'autres affiliés de ce régime--.

## **II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : REMÉDIER AUX SITUATIONS LES PLUS CRIANTES SANS OBÉRER LES FINANCES DES PLUS PETITES COLLECTIVITÉS LOCALES**

La commission des Lois a été guidée dans ses réflexions et ses propositions par le souci de répondre par priorité aux situations les plus choquantes, notamment en matière de retraites, sans alourdir pour autant les charges des finances locales des plus petites communes.

Dans la mesure où l'Etat fait supporter par les maires certaines charges qui lui incombent et qu'il bénéficiera en outre de recettes nouvelles résultant de la fiscalisation des indemnités de fonction des élus locaux et nationaux prévue par le projet de loi, il lui a semblé justifié de faire supporter par le budget de l'Etat une partie des conséquences de la réforme proposée et des compléments qu'elle y a introduits.

### **A. LA PROTECTION DE L'ÉLU SALARIÉ : FAVORISER LA CONCERTATION AVEC L'EMPLOYEUR ET INTÉGRER LA FONCTION PUBLIQUE DANS LE DROIT COMMUN (TITRE PREMIER)**

#### **1. Favoriser la concertation entre l'employeur et l'élu**

La commission des Lois s'est efforcée de favoriser la concertation entre l'employeur et le salarié qui exerce un mandat local, en prévoyant que l'élu, dès qu'il en a connaissance, devrait informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion

Dans le même esprit, elle a rétabli la faculté de remplacer les heures de travail perdues en raison des absences autorisées.

## **2. Ne pas alourdir les charges des P.M.E.**

Afin d'alléger les charges des entreprises, notamment des plus petites d'entre elles, la commission a en outre prévu que lorsque plusieurs élus doivent être simultanément absents, l'employeur est fondé à refuser l'autorisation d'absence s'il se trouve privé de plus d'un certain nombre de ses salariés. Ce nombre est fixé en fonction de l'effectif de l'entreprise.

Elle a également réduit de la moitié au quart de la durée annuelle légale du travail le total cumulé des heures d'absence autorisées soit au titre de la participation aux séances des conseils locaux ou de leurs commissions, soit au titre des crédits d'heures.

Elle a, par ailleurs, supprimé le texte proposé pour l'article L. 121-36 du code des communes qui permettait aux conseils municipaux de certaines communes de majorer la durée des crédits d'heures de leurs maire et adjoints. Il lui a en effet semblé que cette augmentation unilatérale des charges des entreprises n'était pas acceptable.

## **3. Préciser les garanties et protéger les droits sociaux**

La commission a par ailleurs souhaité renforcer les garanties dont bénéficient les élus salariés en prévoyant que la durée de l'absence autorisée comprendrait également le temps nécessaire à l'élu pour se rendre au lieu de la réunion. Il convient à cet égard de rappeler que de plus en plus les salariés travaillent dans des communes éloignées de celles dans lesquelles ils résident et exercent leurs fonctions d'élus.

Pour ce qui concerne les droits sociaux des élus salariés, la commission a approuvé le dispositif proposé sous réserve de ne pas faire supporter aux employeurs le coût de la durée des congés payés correspondant aux absences autorisées. Elle a en outre prévu qu'en cas de chômage les allocations versées à l'élu seraient calculées sur la base de la rémunération prévue par son contrat de travail déduction non faite des heures d'absence autorisées qui n'ont pas été rémunérées.

Elle a en revanche supprimé le principe de la compensation à une fois et demie la valeur horaire du S.M.I.C. d'un maximum de 24 heures d'absence par élu et par an. Elle a estimé que

le principe de compensation ainsi affirmé était trop réduit pour être considéré comme une réponse adaptée aux pertes de revenu subies par les élus concernés. Il lui a semblé préférable, dans ces conditions, de ne pas souscrire à la proposition formulée par le Gouvernement qui masque derrière une apparence d'amélioration l'absence totale de toute contribution financière de sa part.

#### **4. Soumettre la fonction publique aux mêmes obligations que les entreprises privées**

La commission a en outre étendu aux agents de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs l'ensemble des garanties prévues par le titre premier du projet de loi. Il lui a en effet semblé que la situation actuelle qui résulte pour l'essentiel de deux circulaires de 1967 et de 1977 était dépourvue d'une base légale suffisante, même si une jurisprudence constante du Conseil d'Etat garantit en pareil cas l'application du droit privé lorsque celui-ci est plus favorable que le droit public.

#### **B. LA FORMATION : UN PROBLÈME DE FINANCEMENT (titre II)**

Parce qu'elle n'a pas voulu accroître les charges des entreprises, la commission des Lois n'a pas allongé la durée du congé de formation des élus locaux. Elle a toutefois tenu à souligner le caractère insuffisant des dispositions du projet de loi sur ce point et estimé qu'une contribution de l'Etat à la formation des élus locaux était indispensable.

La commission a tout d'abord précisé que la formation délivrée aux élus locaux devait être adaptée aux fonctions qu'ils exercent au sein de la collectivité locale.

Contrairement à la position adoptée pour la compensation des heures d'absence autorisées, elle a ensuite retenu le principe d'une compensation de la perte de revenu résultant du congé de formation sous réserve de transcrire la valeur horaire du S.M.I.C. qui, s'agissant d'élus locaux, lui a semblé mal adaptée en se référant à la valeur du point d'indice servant au calcul des traitements de la fonction publique.

Enfin, elle a étendu aux agents de l'Etat des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs le bénéfice des dispositions relatives aux congés de formation des élus locaux.

La commission a par ailleurs supprimé les dispositions relatives aux voyages d'étude des élus locaux en estimant qu'elles n'avaient pas leur place dans un titre relatif à la formation et qu'elles participaient une nouvelle fois à l'opération de dénigrement engagé à l'égard des élus qui seraient soupçonnés de dilapider les fonds publics pour satisfaire leurs envies de dépaysement. Elle a rappelé que les bureaux des assemblées locales délibéraient régulièrement sur ces questions et que la plupart des déplacements étaient destinés à entretenir des relations avec des collectivités locales étrangères, soit dans le cadre de jumelages soit dans le cadre de relations de coopération transfrontalière, ou encore à permettre l'information des élus, par exemple lorsque ceux-ci examinent les options offertes pour un projet d'équipement important.

### **C. L'INDEMNISATION : UN PROBLÈME DE DIGNITÉ DU MANDAT ÉLECTIF AUTANT QU'UN PROBLÈME D'ORDRE PUREMENT FINANCIER (TITRE III)**

Votre commission a abordé le titre III du projet de loi avec pragmatisme : consciente des limites financières qui s'imposent aussi bien aux collectivités territoriales qu'à l'Etat, elle s'est efforcée de préserver dans toute la mesure du possible l'économie générale du dispositif proposé, en n'y apportant que les correctifs strictement nécessaires pour supprimer les injustices les plus flagrantes. Votre commission a aussi cherché à compenser les charges souvent très pesantes afférentes à certains mandats spéciaux, ainsi qu'à homogénéiser dans toute la mesure du possible la situation indemnitaire d'élus remplissant des fonctions analogues ou tout au moins très comparables.

#### **1. Les barèmes des différentes indemnités des élus municipaux, départementaux et régionaux**

Sans qu'il soit nécessaire d'anticiper en détail sur le commentaire des articles figurant dans la seconde partie du présent rapport, il convient d'observer que la commission des Lois n'a pas modifié substantiellement le taux des indemnités de fonction

susceptibles d'être votées par les conseils élus des collectivités territoriales en faveur des différentes catégories d'élus locaux visés au présent projet de loi.

Elle a cru néanmoins équitable d'une part d'accroître légèrement l'indemnisation des maires des communes de 500 à 1 000 habitants, d'autre part l'indemnisation des maires des communes de plus de 200 000 habitants (ces derniers bénéficiant désormais d'un statut indemnitaire comparable à celui des présidents de conseils généraux, largement justifié par l'ampleur des tâches et les fonctions de représentation qui leur incombent).

Votre commission a par ailleurs cherché, chaque fois que possible, à compenser par une légère majoration d'indemnité de fonction, l'exercice de responsabilités particulières par certains élus locaux, qu'il s'agisse des membres du bureau des assemblées locales investis de fonctions exécutives ou des conseillers chargés par leur assemblée de mandats spéciaux.

La commission s'est également attachée à la situation de certains responsables locaux dont les fonctions, quoique non électives, représentent néanmoins un élément important de la libre administration des collectivités locales : c'est le cas par exemple des membres des comités économiques et sociaux des régions. Des dispositions spécifiques ont également été prévues à l'égard des responsables des <sup>7</sup> ganes de coopération intercommunale.

Enfin, il est apparu nécessaire d'assimiler dans une certaine mesure les fonctions de membre du conseil supérieur des Français de l'étranger avec celles des élus locaux. Comme eux, ils sont élus au suffrage universel. Ils représentent en outre de vastes territoires où s'exercera de plus en plus la vocation internationale de la France. Rappelons qu'aux termes de l'article 24 de la Constitution, le Sénat est la seule assemblée parlementaire dont certains membres sont élus par le conseil supérieur des Français de l'étranger.

## **2. La fiscalisation des indemnités des élus locaux**

Votre commission a entériné le principe de fiscalisation des indemnités locales, et a même souhaité lui apporter une définition légale plus explicite que celle prévue par le projet de loi. Toutefois la commission a tenu à assortir ce principe nouveau de deux garanties qui lui paraissent absolument essentielles :

- la première garantie tient aux modalités de définition de la fraction des indemnités de fonction dite «représentative de frais d'emploi» et comme telle exonérée de l'impôt sur le revenu : le projet de loi renvoyait sur ce point à un décret, -solution qui n'offre aucune sécurité aux élus et s'avère de surcroît contraire à l'article 34 de la Constitution-. Pour votre commission, c'est au Législateur lui-même qu'il incombe de fixer précisément un élément aussi essentiel du régime indemnitaire des élus locaux.

- la seconde garantie peut être formulée en termes simples mais qui résument parfaitement la position de votre commission des Lois :

- eu égard à la modicité de leurs indemnités et aux responsabilités considérables, -et onéreuses-, qu'ils exercent, les maires des communes de moins de 2 000 habitants doivent continuer à être intégralement exonérés d'impôt sur leurs indemnités de fonction ;

- après impôt, les indemnités de fonction versées aux élus locaux ne devront jamais, dans le nouveau régime proposé, être inférieures aux indemnités qu'ils perçoivent actuellement. Admettre l'hypothèse contraire reviendrait en effet à priver de portée la majoration générale d'indemnisation prévue par le projet de loi, et même dans certains cas à aggraver la situation indemnitaire réelle dont les élus locaux bénéficient.

#### **D. LA RETRAITE DES ÉLUS LOCAUX : UN DOUBLE SOUCI DE RÉALISME ET DE PRÉSERVATION DES DROITS ACQUIS**

##### **1. La nécessité d'un régime spécifique de retraite**

Pour les motifs exposés précédemment, votre commission ne s'est pas ralliée au système complexe et peu efficace adopté par l'Assemblée nationale. Au terme de nombreuses auditions, aussi bien de représentants d'élus que de représentants des organismes de retraite (dont notamment ceux de l'IRCANTEC), le rapporteur a pu constater que le système actuel ne donnait pas satisfaction dans la mesure où il ne permet pas de servir de pensions convenables aux anciens élus. Dans le même temps, il lui a paru indispensable d'instaurer un régime spécifique de retraite des élus, du fait des spécificités mêmes de cette catégorie très particulière d'affiliés. Il est indispensable d'éviter que les excédents financiers générés par les

cotisations des élus servent à combler des déficits constatés au titre d'autres catégories salariées.

Le rapport de notre excellent collègue M. Roger Husson sur l'IRCANTEC illustre de façon particulièrement pertinente et révélatrice les errements auxquels donne lieu le régime actuel.

Votre commission vous propose donc d'instituer un régime autonome de retraite par répartition des anciens élus géré par une nouvelle institution, dite «*Caisse autonome de retraite des élus locaux*». Le commentaire des articles correspondants précise les modalités de fonctionnement de cette caisse. Tout au plus convient-il dans le présent chapitre d'en évoquer les principales lignes directrices :

- la Caisse autonome serait placée sous la surveillance d'un conseil de surveillance composé à titre majoritaire d'élus locaux. Ce conseil de surveillance serait investi d'importantes missions, dont notamment celle d'assurer l'équilibre financier du régime à travers la détermination des taux de cotisation ;

- des classes différenciées facultatives de cotisations, au-delà d'un taux minimum obligatoire, permettraient aux élus de constituer des droits à pension plus élevés de façon à compenser l'inconvénient des courts mandats ;

- des facultés de rachat des services électifs antérieurs seraient offertes aux élus en activité ou à la retraite, moyennant l'acquittement de cotisations correspondantes, de façon à reconstituer ou à consolider les droits à pension trop limités constitués dans le régime actuel ;

- le nouveau régime se substituerait dès l'entrée en vigueur de la loi au régime actuel, dans les droits et obligations duquel il serait subrogé de plein droit (cette subrogation étant assortie du transfert des encaissements correspondants imputés actuellement aux comptes de l'IRCANTEC).

## **2. Le maintien des droits acquis**

En tout état de cause, votre commission vous propose de maintenir l'ensemble des droits acquis par les élus locaux dans les différents régimes auxquels ils ont été appelés à cotiser en application de dispositions légales ou conventionnelles en vigueur lors de la publication de la nouvelle loi.

S'agissant des élus affiliés actuellement à l'IRCANTEC, le mécanisme de subrogation présenté ci-dessus répondrait à cet objectif. S'agissant au contraire des élus affiliés aux régimes conventionnels mis en place à l'initiative de certaines collectivités territoriales, il est nécessaire de garantir le maintien des droits acquis en confortant la base légale sur laquelle lesdits régimes pourront continuer de servir les pensions déjà liquidées ou de liquider les droits déjà constitués. Un amendement présenté par votre commission répond à cet objectif. Il convient d'observer que le risque de tarissement des cotisations dont bénéficient actuellement ces régimes doit être compensé par une disposition autorisant les collectivités territoriales concernées à leur octroyer une subvention d'équilibre garantissant le maintien des droits acquis.

#### **E. DISPOSITIONS ADDITIONNELLES (TITRE IV bis et TITRE V)**

##### **1. La situation particulière des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger**

Votre rapporteur a jugé utile d'entendre, dans une audition commune, nos Collègues représentant les Français de l'étranger. Il lui paraissait en effet que, comme les élus locaux, les conseillers supérieurs des Français de l'étranger, élus au suffrage universel direct, exercent à l'égard de nos compatriotes expatriés un rôle de représentation et de promotion de la citoyenneté qui, au fond, ne diffère pas substantiellement de celui des élus locaux à l'égard des autres citoyens établis en France dans les communes, les départements, les régions ou les territoires d'outre mer.

Exprimant à cette occasion le sentiment unanime de l'ensemble des sénateurs représentant les Français de l'étranger, notre excellent collègue Charles de Cuttoli a exposé au rapporteur les vœux exprimés sur ce point à plusieurs reprises par le Conseil supérieur, et souligné que le rapport Debarge avait formulé des propositions tendant à étendre certains des éléments statutaires des élus locaux aux membres élus de ce conseil.

Votre commission s'est ralliée d'autant plus volontiers à la préoccupation légitime des Français de l'étranger que le Sénat, ainsi que cela a déjà été rappelé, est chargé par la Constitution elle-même d'assurer leur représentation au sein du Parlement. A cette fin, elle vous présente deux amendements insérant dans le présent projet de

loi, après son titre IV, une division additionnelle IV bis relative à l'indemnité des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger et un article additionnel après l'article 31, fixant un régime d'indemnisation forfaitaire susceptible d'être alloué à ses membres. Ces adjonctions au projet de loi sont présentées plus en détail dans la seconde partie du présent rapport.

Le régime proposé représenterait une mesure d'équité et un nouveau gage de l'attachement tout particulier que tous les sénateurs vouent à nos compatriotes établis hors de France.

## **2. Des dispositions de coordination**

Afin de tirer les conséquences de l'extension à la fonction publique des dispositions relatives à la protection des droits des élus exerçant une activité professionnelle salariée et à l'institution d'un congé de formation des élus locaux, la commission a introduit deux articles additionnels qui complètent la loi n° 83-634 du 13 juillet 1984 portant droits et obligations des fonctionnaires et supprimant la disposition actuelle de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique qui mentionnent les autorisations d'absence accordées aux fonctionnaires locaux titulaires d'un mandat électif.

## **3. Une contribution de l'Etat au financement des charges résultant du projet de loi**

La commission a tout d'abord complété les dispositions de l'article additionnel introduit par l'Assemblée nationale qui prévoient une contribution de l'Etat sans en fixer le montant, ni les bénéficiaires, ni les critères de répartition. Elle a donc souhaité fixer le montant de cette dotation pour 1992 et prévu une garantie de progression annuelle.

Elle a par ailleurs estimé indispensable que l'Etat prenne en charge la part de l'indemnité des maires correspondant à l'exercice de fonctions d'Etat. A cet effet, elle a créé une dotation spéciale destinée à financer la moitié de l'indemnité des maires des communes les plus pénalisées par l'exécution de missions qu'ils exercent au nom de l'Etat, c'est-à-dire des communes de moins de 2 000 habitants.

### III. L'INCIDENCE DU NOUVEAU RÉGIME D'INDEMNISATION DES ÉLUS LOCAUX SUR L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

Lors de ses travaux en première lecture, l'Assemblée nationale a jugé opportun d'introduire un article additionnel au projet de loi tendant à modifier le régime de fiscalisation actuellement prévu pour l'indemnité parlementaire.

Votre Haute Assemblée, parallèlement, est saisie d'un projet de loi organique qui prolonge le projet de loi simple relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, notamment en ce qu'il étend à l'indemnité parlementaire les règles de plafonnement d'indemnités susceptibles d'être perçues par un même élu titulaire d'un mandat parlementaire et d'autres mandats électifs locaux.

Votre commission des Lois s'est longuement interrogée sur l'articulation de ces deux dispositifs. Les observations juridiques relatives à ces dispositions figurent dans la seconde partie du présent rapport.

Votre commission s'est réservée le soin de statuer sur des amendements extérieurs dont elle serait éventuellement saisie sur l'article 36 du projet de loi simple ou sur le projet de loi organique. En l'état, elle n'a pas adopté d'amendement sur ces dispositions.

\*

\*      \*

*Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission des Lois propose au Sénat d'adopter le projet de loi simple et le projet de loi organique soumis à son examen.*

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **TITRE PREMIER**

#### **GARANTIES ACCORDÉES AUX TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX GARANTIES ACCORDÉES AUX TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX**

##### *Article premier*

(art. L. 121-36 à L. 121-45 du code des communes)

##### **Garanties accordées aux conseillers municipaux dans l'exercice de leur mandat**

Cet article insère deux nouvelles sections à la fin du chapitre premier du titre II du livre premier du code des communes afin de reconnaître de nouvelles garanties pour l'exercice de leur mandat municipal (section VI nouvelle) et de leur activité professionnelle (section VII nouvelle) aux membres de conseils municipaux qui exercent une activité professionnelle salariée.

##### **A. GARANTIES ACCORDÉES AUX MEMBRES DES CONSEILS MUNICIPAUX DANS L'EXERCICE DE LEUR MANDAT (SECTION VI NOUVELLE DU CHAPITRE PREMIER DU TITRE II DU LIVRE PREMIER DU CODE DES COMMUNES)**

Le livre premier du code des communes pose les grands principes de l'organisation communale. Après un titre premier relatif au nom, limites territoriales et population des communes, il comporte un titre II relatif aux organes de la commune. Le chapitre premier de ce titre traite du conseil municipal dans cinq sections respectivement consacrées à la formation de l'assemblée municipale, à son

fonctionnement, à certaines dispositions applicables aux conseillers municipaux, aux attributions des conseils municipaux, enfin aux cas de nullité des délibérations. Une section VI abrogée par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 traitait en outre de l'approbation des délibérations des conseils municipaux.

Selon une technique législative peu satisfaisante, le projet de loi propose de substituer à cette dernière section une nouvelle section VI relative aux «*garanties accordées aux membres des conseils municipaux dans l'exercice de leur mandat*».

### **1. Autorisations d'absence accordées aux salariés membres d'un conseil municipal (art. L. 121-36 du code des communes)**

• L'article L. 121-24 du code des communes fixe à l'heure actuelle le régime des autorisations d'absence que les employeurs doivent accorder à leurs salariés pour l'exercice de leur mandat municipal.

Ces autorisations d'absence, dont le principe fut initialement posé par une loi du 2 août 1949 demeurée lettre morte jusqu'à 1982, sont exclusivement destinées à permettre à l'élu municipal de participer aux séances plénières du conseil ou des commissions qui en dépendent.

Le temps passé par les salariés aux séances ainsi visées n'est pas payé comme temps de travail. C'est dire que les entreprises ne supportent pas la charge pécuniaire de l'absence qui peut d'ailleurs être compensée par d'autres heures de travail.

Dans un troisième alinéa, l'article L. 121-24 dispose enfin que l'absence qu'il autorise ne saurait être assimilée à un cas de rupture unilatérale du contrat de travail par le salarié. Celui-ci, en vertu de la loi ne commet en effet pas de faute dans l'exécution de son contrat de travail lorsqu'il s'absente pour participer à de telles réunions. Un licenciement fondé sur un tel motif serait abusif et ouvrirait au salarié un droit à indemnisation.

On rappellera qu'outre ces dispositions à caractère général qui s'appliquent aux fonctionnaires en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, il existe, au bénéfice des fonctionnaires de l'Etat, un régime d'absence particulier résultant de l'article 3 du décret n° 59-310 du 14 février 1959, en vertu duquel les titulaires d'un mandat public électif peuvent bénéficier d'autorisations d'absence.

dans la limite de la durée totale des missions des assemblées dont ils sont membres. Des circulaires des 3 octobre 1967 et 26 juillet 1977 ont précisé les modalités d'application de ce principe aux fonctionnaires investis de fonctions municipales et indiqué que les maires et les adjoints peuvent bénéficier d'autorisations d'absence en dehors des sessions des conseils municipaux et dont la durée est proportionnelle à l'importance de la population communale.

Le même principe a été étendu aux fonctionnaires territoriaux par l'article 59-1° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

• La consultation des élus effectuée lors de l'élaboration du rapport Debarge a confirmé que le régime actuel d'autorisations d'absence n'offrait pas suffisamment de garanties, quant il n'était pas purement et simplement inappliqué, tant et si bien que l'auteur du rapport a pu écrire que *« le secteur privé, en général, peut être défini pour les titulaires d'un mandat électif comme un espace de moindre droit, voire de non droit »*.

Ce constat, justement rappelé par notre collègue député Didier Mathus dans le rapport qu'il a présenté sur le présent projet de loi au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, explique sans nul doute les raisons pour lesquelles les salariés du secteur privé restent sous-représentés parmi les conseillers municipaux au regard de leur importance relative au sein de la population active.

Dans la fonction publique, la situation est présentée comme plus favorable même si des cas d'obstruction sont relevés, notamment pour ce qui concerne les instituteurs ; toutefois, si la garantie de l'emploi ne permet pas à l'administration de brandir la menace d'un licenciement, les évolutions de carrière et les affectations peuvent être des terrains de pression tout à fait dissuasifs.

• Le projet de loi s'efforce d'améliorer cette situation, d'une part en étendant la portée du régime des autorisations d'absence, -tel est l'objet des articles L. 121-36 à L. 121-41 nouveaux du code des communes qui se substituent à l'article L. 121-24-, d'autre part en renforçant la protection du salarié à l'égard de son employeur, -tel est l'objet de la section VII nouvelle introduite dans le chapitre premier du titre II du livre premier du code des communes-.

L'article L. 121-36 nouveau du code des communes reprend la structure de l'actuel article L. 121-24 pour ce qui est de l'obligation pour les employeurs d'accorder des autorisations d'absence à leurs salariés titulaires d'un mandat municipal et de la non rétribution en tant qu'heures travaillées des absences ainsi autorisées. La disposition relative au remplacement du temps de travail est en revanche supprimée.

Reprenant les propositions figurant tant dans le rapport Boileau et la proposition de loi adoptée par le Sénat sur le rapport de notre regretté collègue Pierre Salvi que dans le rapport Debarge, le projet de loi propose par ailleurs d'aller plus loin que la législation actuelle, pour étendre le régime des autorisations d'absence aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes dans lesquels les élus municipaux ont été désignés pour représenter la commune. Sont ainsi visés sous le vocable très général d'«*organismes*», non seulement les organismes communaux tels les centres communaux d'action sociale et les structures de coopération intercommunale mais également les établissements publics ou les sociétés d'économie mixte locales.

Quant aux dispositions actuelles relatives au caractère abusif d'un licenciement fondé sur des absences liées à l'exercice d'un mandat municipal, elles sont reprises et considérablement renforcées dans l'article L. 121-43 nouveau.

- La commission des Lois a estimé souhaitable de maintenir l'élargissement des autorisations d'absences aux organismes au sein desquels les élus municipaux sont désignés par le conseil municipal pour représenter la commune, dans la mesure où ce sont précisément ces organismes qui, dans la pratique, tiennent leurs réunions aux heures ouvrables, notamment en raison de la présence de fonctionnaires des services techniques départementaux. Etant données les tâches très lourdes qui incombent aux communes dans des matières à caractère technique, il lui a en effet paru indispensable d'introduire cette extension du champ des autorisations d'absence, dont le Sénat avait d'ailleurs déjà retenu le principe en 1981, même si le surcroît de charges qu'il représente pour les employeurs des élus concernés ne doit pas être sousestimé.

La commission a en revanche estimé utile de compléter le dispositif proposé par plusieurs amendements.

1) **La durée de l'autorisation d'absence doit couvrir non seulement le temps de la réunion, mais également le temps nécessaire à l'élu pour se rendre à la réunion. A cet effet, la commission a complété la rédaction du texte proposé pour le premier alinéa de l'article L. 121-36 du code des communes. Elle a également rédigé à nouveau le début de cet article afin d'en faciliter la lecture.**

2) **S'il n'est pas contestable que le système actuel des autorisations d'absences doit être maintenu voire renforcé, il est toutefois indispensable pour le bon fonctionnement de l'entreprise dans laquelle l'élu exerce ses activités professionnelles que l'employeur puisse être informé le plus tôt possible des absences de ce dernier. En conséquence la commission a précisé qu'un décret en Conseil d'Etat fixerait les modalités d'information de l'employeur en cas d'absence justifiée par l'exercice du mandat municipal.**

3) **En accord avec l'employeur, le temps d'absence doit pouvoir être remplacé ainsi qu'en dispose actuellement le deuxième alinéa de l'article L. 121-24. Ce remplacement permet en effet de compenser le préjudice causé à l'entreprise par l'absence du salarié tandis que ce dernier peut ainsi conserver intégralement sa rémunération.**

Par ailleurs, s'il est normal que l'employeur n'ait pas à supporter le paiement d'un salaire pour les heures de travail non effectuées en raison d'absences autorisées, il convient toutefois, s'il estime opportun de ne pas déduire ces heures de la rémunération de l'élu, que la rédaction du texte ne lui interdise pas de le faire.

Enfin, il est souhaitable de prévoir que les modalités d'exécution du contrat de travail peuvent être adaptées d'un commun accord entre l'employeur et l'élu afin de tenir compte des exigences tenant au bon fonctionnement de l'entreprise.

Tels sont les trois motifs pour lesquels la commission a adopté une nouvelle rédaction du texte proposé pour le dernier alinéa de l'article L. 121-36 du code des communes.

4) **La commission a enfin estimé indispensable de préciser dans la loi que les dispositions énoncées dans cet article sont applicables de plein droit aux fonctionnaires.**

Certes, il résulte des deux circulaires précitées de 1967 et 1977 que les fonctionnaires de l'Etat bénéficient d'un régime d'autorisations d'absence, certes la jurisprudence du Conseil d'Etat a affirmé de manière constante que les dispositions les plus favorables s'appliqueraient de plein droit aux fonctionnaires ; mais il est de toute évidence préférable que le droit de ces derniers à bénéficier des mêmes garanties fondamentales soit rappelé dans la loi. Tel est l'objet du second alinéa additionnel introduit à la fin du texte proposé pour l'article L. 121-36 du code des communes.

## **2. Compensation des pertes de revenu subies du fait des absences (art. L. 121-37 du code des communes)**

- Le principe actuel de la non rémunération par l'employeur des heures pour lesquelles le salarié a été autorisé à s'absenter pour l'exercice de son mandat municipal est maintenu, on l'a vu, par le dernier alinéa de l'article L. 121-36 nouveau.

Il résulte de cette situation une perte de revenu qui peut faire obstacle à un exercice satisfaisant des fonctions municipales, voire même dissuader la candidature à de telles fonctions.

- Afin de réduire les conséquences financières des absences ainsi autorisées, le projet de loi, reprenant une suggestion formulée dès 1978 par certains de nos collègues et, plus récemment, par le second rapport Debarge, ouvre une possibilité de compensation forfaitaire qu'il met à la charge de la commune ou de l'organisme au sein duquel l'intéressé représente la commune.

La portée de cette faculté ne doit toutefois pas être surestimée. En effet :

- la compensation n'est jamais une obligation ni pour la commune, ni pour l'organisme concerné ;
- elle n'est ouverte qu'au bénéfice des seuls élus qui ne perçoivent pas d'indemnité de fonctions ;
- elle ne peut excéder vingt-quatre heures par élu et par an ;
- enfin et surtout, la compensation de l'heure d'absence est forfaitaire ; elle ne peut être rémunérée à un montant

supérieur à une fois et demi la valeur horaire du S.M.I.C., -cette valeur est actuellement de 32,66 francs-, soit 1 175 francs par an.

Cette disposition a vocation à s'appliquer aussi bien aux salariés qu'aux professions libérales ou aux chefs d'entreprises. Bien qu'elle exige une perte de revenu, elle n'est pas liée à l'obtention d'une autorisation d'absence.

Même s'il apporte une amélioration à la situation actuelle, le montant retenu apparaîtra souvent dérisoire au regard de la perte réelle de rémunération ou de revenu. Le souci de ne pas alourdir une nouvelle fois les charges des communes, notamment des plus petites d'entre elles, semble néanmoins justifier une telle parcimonie.

- La commission des Lois a **supprimé cet article** en estimant que la durée de compensation prévue ne correspondait en rien à la durée effective des absences et qu'il convenait en conséquence de ne pas accepter une disposition finalement d'autant plus hypocrite que les maires des plus petites communes ne prendront jamais l'initiative de demander à leur conseil municipal de voter une telle disposition.

### **3. Crédits d'heures accordés aux salariés membres d'un conseil municipal (art. L. 121-38 du code des communes)**

- Le régime légal des autorisations d'absence ne permet pas au salarié élu municipal d'exercer effectivement ses fonctions. Tel est le motif pour lequel le projet de loi, reprenant là encore une proposition du rapport Debarge, institue un mécanisme nouveau dit de «*crédit d'heures*», inspiré des articles L. 421-20 à L. 424-1 du code du travail qui ouvrent aux représentants du personnel et aux délégués syndicaux des crédits d'heures pour l'exercice de leur mandat professionnel, d'une durée proportionnelle à l'effectif salarié de l'entreprise.

Le bénéfice du dispositif proposé ne serait ouvert qu'aux seuls maires et adjoints. Pourraient toutefois y prétendre également les conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants.

Ce crédit d'heures, destiné à permettre à ces élus «*de disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune ou de*

*l'organisme auprès duquel ils la représentent», est déterminé de manière forfaitaire et trimestriel, au regard de l'importance de la commune et de la nature des fonctions, par référence à la durée hebdomadaire légale du travail.*

La durée maximale du crédit d'heures est fixée à 117 heures par trimestre (trois fois la durée légale hebdomadaire du travail), au bénéfice des maires des communes de plus de 10 000 habitants et des adjoints des communes de plus de 30 000 habitants. Quant aux conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants, leur crédit d'heures est établi à 23 heures 24 (60 % de la durée légale hebdomadaire du travail), soit la même durée que les adjoints des communes de moins de 10 000 habitants. Les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints des communes de moins de 30 000 habitants bénéficieraient pour leur part d'un crédit d'heures trimestriel de 58 heures 30 (une fois et demie la durée légale hebdomadaire du travail).

#### RÉPARTITION DES CRÉDITS D'HEURES TRIMESTRIELS

	moins de 10 000 habitants	de 10 000 à 30 000 habitants	de 30 000 à 100 000 habitants	plus de 100 000 habitants
maire	58 heures 30	117 heures	117 heures	117 heures
adjoint	23 heures 24	58 heures 30	117 heures	117 heures
conseiller municipal	-	-	-	23 heures 24

Ce dispositif présente un avantage important par rapport au mécanisme de l'autorisation d'absence dans la mesure où il est forfaitaire et n'exige pas la présentation d'une convocation correspondant à une date et un horaire précis.

Les heures ainsi décomptées peuvent être librement prises en une ou plusieurs fois au cours du trimestre, sans être reportables d'un trimestre sur l'autre.

Les salariés exerçant leur activité professionnelle à temps partiel peuvent bénéficier des mêmes facilités au prorata de leur temps de travail.

Dans un dernier alinéa, l'article L. 121-38 dispose enfin que l'employeur est tenu d'accorder aux élus qui le demandent l'autorisation d'utiliser leur crédit d'heures. Les crédits d'heures ainsi

consommés ne sont pas rémunérés par l'employeur. Contrairement aux suggestions formulées par le premier rapport Debarge, ces heures ne seront pas non plus rémunérées par une caisse nationale de compensation alimentée par les cotisations des collectivités locales.

• La commission des Lois s'est inquiétée des conséquences que l'institution des crédits d'heures pouvait avoir pour les petites et moyennes entreprises dont l'activité risque de se trouver bouleversée. Il ne lui a toutefois pas paru possible, pour des raisons tenant au respect du principe constitutionnel de l'égalité dans les conditions de l'exercice du mandat, d'en limiter l'application aux entreprises de plus de dix salariés selon la suggestion, formulée en 1978, par le rapport Boileau.

De même, la commission n'a pas estimé possible d'abaisser les seuils retenus à raison de l'importance de la population municipale. Elle a toutefois tenu à faire observer que ces dispositions risquaient de dissuader les employeurs d'embaucher ou de conserver des salariés titulaires d'un mandat local, ce qui conduirait paradoxalement et malheureusement à une situation inverse de celle recherchée par leurs auteurs.

La commission s'est par ailleurs interrogée sur la pertinence de la référence relative au travail à temps partiel. Elle a toutefois estimé que cette disposition pourrait faciliter l'accès aux mandats locaux des femmes qui restent trop souvent sous-représentées dans les instances électives locales.

La commission a en revanche prévu, comme à l'article L. 121-36, l'extension à la fonction publique des mêmes dispositions que celles définies par le présent article pour le secteur privé.

Elle a également allégé les charges des petites et moyennes entreprises en limitant à un nombre d'heures défini en fonction de l'effectif des salariés, les crédits d'heures pouvant être simultanément utilisés par les salariés titulaires d'un mandat municipal.

#### **4. Majoration de la durée des crédits d'heures (art. L. 121-39 du code des communes)**

• Aux termes de cet article, les quotas de crédits d'heures définis à l'article L. 121-38 nouveau peuvent être majorés, dans certaines communes, par décision du conseil municipal.

Les communes concernées sont celles pour lesquelles, aux termes de l'article L. 123-5 du code des communes, les conseils municipaux peuvent majorer les indemnités de fonctions versées aux maires et adjoints. Les limites de ces majorations seront fixées par l'un des décrets en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 121-41 nouveau.

La liste des communes concernées s'établit comme suit :

- les chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ;
- les communes sinistrées ;
- les villes classées stations hydrominérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvales ;
- les communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification ;
- les communes de plus de 2 500 habitants situées dans la première zone de salaires de la région parisienne ;
- les communes suburbaines à caractère industriel des villes de plus de 120 000 habitants.

L'article 18 du projet de loi complète cette énumération pour y ajouter les villes classées stations de sports d'hiver et d'alpinisme.

• L'Assemblée nationale a souhaité «moderniser» la liste des communes pour lesquelles le conseil municipal dispose de la faculté de majorer les indemnités de fonctions versées au maire et aux adjoints ainsi que de la possibilité d'augmenter les crédits d'heures des élus. A cet effet, elle a modifié les paragraphes 5° et 6° de l'article L. 123-5 du code des communes (voir article 18 du projet de loi) pour leur substituer une référence aux communes qui, au cours de l'un des

trois exercices précédents, ont perçu la dotation de solidarité urbaine instituée par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991.

- Tout en reconnaissant que les communes ainsi visées supportent des charges proportionnellement plus lourdes que les autres communes dont la population est équivalente, la commission n'a pas estimé possible d'admettre que le conseil municipal puisse discrétionnairement accroître les charges des entreprises en majorant les crédits d'heures de ses membres. Elle a notamment observé à cet égard que les périodes de suractivité saisonnière tant du conseil municipal que des entreprises avaient tendance à se confondre dans les communes touristiques et qu'il convenait de ne pas priver les chefs d'entreprise de leurs salariés au moment où leur présence est la plus nécessaire.

En conséquence, la commission a adopté un **amendement de suppression de cet article.**

#### **5. Plafonnement du temps d'absence autorisé (art. L. 121-40 du code des communes)**

- Aux termes de cet article les différentes facilités d'absence accordées aux élus municipaux ne doivent pas excéder une durée maximale globale qui, estime le rapporteur de l'Assemblée nationale, serait dissuasive lors de l'embauche d'un salarié titulaire d'un mandat local ou susceptible de l'être.

Ce plafond a été fixé à la moitié de la durée légale du travail par année civile.

- Le plafond ainsi fixé par le projet de loi a semblé extrêmement élevé à la commission des Lois et constituer de ce fait une charge trop considérable pour les entreprises. Dans la mesure où le total des crédits d'heures ne saurait, en outre, en aucun cas excéder 468 heures par an, il faudrait que les réunions des conseils municipaux, de leurs commissions et des organismes dans lesquels ils délèguent des élus consomment un nombre d'heures singulièrement élevé pour que le plafond prévu soit effectivement atteint.

En conséquence, la commission a abaissé à un quart de la durée annuelle du travail le total maximal des durées d'absence

autorisées soit au titre de l'article L. 121-36, soit à celui de l'article L. 121-38.

#### **6. Modalités d'application (art. L. 121-41 du code des communes)**

- Des décrets en Conseil d'Etat fixeront les modalités d'application des articles nouveaux qui viennent d'être examinés.

Ils fixeront notamment les limites dans lesquelles les conseils municipaux peuvent voter des majorations de crédits d'heures et définiront, à la suite de la précision introduite par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Lois, les conditions dans lesquelles ces articles sont applicables aux membres des assemblées délibérantes et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale qui n'exercent pas de mandat municipal.

- La commission ayant supprimé l'article L. 121-39, elle a retranché par voie de conséquence dans le présent article toute référence à la majoration des crédits d'heures susceptible d'être votée par certains conseils municipaux.

Elle a par ailleurs modifié la rédaction des dispositions ajoutées par l'Assemblée nationale pour étendre aux membres des assemblées délibérantes et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale n'exerçant pas un mandat municipal afin de poser dans la loi le principe d'une telle extension et de renvoyer ses modalités d'application à un décret en Conseil d'Etat.

#### **B. GARANTIES ACCORDÉES AUX MEMBRES DES CONSEILS MUNICIPAUX DANS LEUR ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE (SECTION VII DU CHAPITRE PREMIER DU TITRE II DU LIVRE PREMIER DU CODE DES COMMUNES)**

Parce que les études conduites par le groupe de travail présidé par M. Debarge ont fait apparaître que les salariés titulaires d'un mandat électif faisaient l'objet de traitements discriminatoires emportant trop souvent soit un licenciement, soit un déclassement

professionnel, soit encore une réduction de leurs droits sociaux, le projet de loi s'est efforcé d'introduire un ensemble de garanties dans l'exercice de l'activité professionnelle qui font l'objet des articles L. 121-42 à L. 121-45 de la nouvelle section qu'il insère dans le code des communes.

**1. Assimilation du temps d'absence à une durée de travail effectif pour la détermination des droits sociaux (art. L. 121-42 du code des communes)**

• Les articles L. 121-36 (autorisations d'absence), L. 121-38 et L. 121-39 (crédits d'heures) ouvrent droit à des absences au bénéfice des salariés qui exercent un mandat municipal.

Conformément à la situation actuelle qui n'est pas modifiée sur ce point, ces heures ne sont pas rémunérées par l'employeur.

Soucieux de ne pas créer de nouvelles charges pour les entreprises concernées, les auteurs du projet de loi ont toutefois souhaité préciser les droits sociaux des salariés bénéficiaires de ces absences afin qu'ils ne soient pas pénalisés, voire dissuadés, de briguer puis d'exercer un mandat municipal.

En conséquence, l'article L. 121-42 précise, dans un premier alinéa, que les absences des élus résultant de l'application des dispositions relatives aux autorisations d'absence et aux crédits d'heures sont assimilées à des heures de travail effectif pour la détermination des congés payés, du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard des droits découlant de l'ancienneté.

Un second alinéa apporte une garantie supplémentaire en interdisant une réduction unilatérale par l'employeur de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail, motivée par les absences intervenues en application des dispositions qui viennent d'être rappelées. Toute remise en cause du contrat de travail, pour un tel motif, est donc nécessairement subordonnée à l'accord des salariés concernés.

• La commission a tout d'abord relevé que les congés payés correspondant aux heures d'absence autorisées des salariés titulaires d'un mandat municipal étaient en fait à la charge des entreprises. Le rapport Debarge avait d'ailleurs observé à cet

égard qu'il conviendrait de prévoir une compensation du coût de cette situation en faveur des entreprises. La commission a modifié en conséquence le dispositif retenu : la durée des congés payés est calculée sur la base du total des heures travaillées et des heures d'absence autorisées mais le coût des jours de congés correspondant aux heures d'absence n'est pas mis à la charge des employeurs.

La commission a également constaté qu'aucune mention n'était faite des **droits du salarié aux prestations de l'ASSEDIC**. Or il lui a semblé qu'en cas de chômage le montant des allocations versées par cet organisme devait être calculé sur la base du salaire correspondant à la durée du travail fixée par le contrat de travail sans que soient décomptées les absences autorisées. Elle a complété à cet effet l'article L. 121-42 par un alinéa additionnel inséré après le premier alinéa.

La commission a enfin étendu, comme précédemment, le bénéfice des dispositions de cet article aux **agents de la fonction publique**.

## **2. Interdiction de toute sanction professionnelle en raison des absences autorisées (art. L. 121-43 du code des communes)**

- Afin que la carrière du salarié qui exerce un mandat municipal ne soit pas pénalisée et qu'aucune sanction professionnelle ne puisse lui être infligée au motif d'absences autorisées pour l'exercice de son mandat, le projet de loi interdit que soit prononcé aucun licenciement, déclassement professionnel ou sanction disciplinaire en raison de ces absences.

Conformément au souhait du Sénat transcrit en 1981 dans la proposition qu'il a alors adopté et aux recommandations formulées par le rapport Debarge, la méconnaissance de cette interdiction est sanctionnée par la nullité de la décision prise par l'employeur et l'octroi de dommages et intérêts au profit de l'élu.

Cette nullité emporte en outre de plein droit la réintégration ou le reclassement de l'intéressé.

Par rapport au droit actuel fixé sur ce point par le dernier alinéa de l'article L. 121-24 du code des communes, on relèvera tout d'abord que la protection s'étendrait dorénavant au déclassement et aux sanctions professionnelles. Par ailleurs, on soulignera l'affirmation d'un droit à réintégration ou à reclassement qui n'existe

pas aujourd'hui et qui s'inspire des dispositions prévues par le droit du travail en faveur des délégués syndicaux (art. L. 421-19 du code du travail) et des délégués du personnel (art. L. 425-3 du code du travail).

• La commission a adopté cet article sans modification sous réserve de son extension à la fonction publique.

### **3. Extension à certains élus municipaux des dispositions du code du travail et du statut général de la fonction publique (art. L. 121-44 et L. 121-45 du code des communes)**

• Les articles L. 122-24-2 et L. 122-24-3 du code du travail définissent, au bénéfice des salariés du secteur privé, des agents non titulaires de l'Etat et des personnels des collectivités locales, des établissements et entreprises publics, un régime spécifique de garanties professionnelles, lorsqu'ils sont investis d'un mandat parlementaire national.

Ce régime ouvre aux élus concernés la faculté d'obtenir de plein droit, s'ils justifient d'une ancienneté supérieure à un an et s'ils en formulent la demande, la suspension de leur contrat de travail jusqu'à l'expiration de leur mandat. A cette date, ils peuvent demander à reprendre leur activité professionnelle et retrouver alors, dans les deux mois, leur emploi ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente. Ils bénéficient en outre de tous les avantages acquis par les salariés de leur catégorie pendant la durée de leur mandat et, si besoin est, d'une réadaptation professionnelle en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail.

En cas de renouvellement du mandat après un premier mandat d'une durée au moins égale à cinq ans, l'élu ne peut plus prétendre aux mêmes avantages. Toutefois, il bénéficie pendant un an d'une priorité au réembauchage pour un emploi correspondant à sa qualification et s'il est réembauché, il peut alors prétendre au bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis au moment de son départ.

• Le projet de loi étend aux salariés exerçant des fonctions de maires dans les communes de plus de 10 000 habitants ou d'adjoints dans les communes de plus de 30 000 habitants, la faculté de bénéficier des dispositions dont les grandes lignes viennent d'être rappelés. Sans doute, les auteurs du projet de loi ont-ils estimé qu'en

deçà de ces deux seuils, l'exercice du mandat n'exigeait pas une présence à un temps plein.

Pour ce qui concerne les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités locales ou des hôpitaux, ils pourront, sur leur demande, être placés en position de détachement, c'est-à-dire qu'ils continueront de bénéficier des droits à la retraite et à l'avancement dans leur corps d'origine.

Le nouvel article L. 121-45 du code des communes règle par ailleurs la question de la protection sociale des élus municipaux qui ont cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat et qui ont de ce fait perdu leur régime de sécurité sociale. Il dispose en effet qu'en pareil cas, les intéressés sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité. L'article L. 123-10, dans sa nouvelle rédaction qui résulte de l'article 28 du projet de loi, prévoit en outre leur affiliation au régime général pour le risque vieillesse.

Les cotisations sont versées, pour la part «employeur», par la commune, et, pour la part «salarié», par l'élu. La base de calcul est constituée par le montant des indemnités de fonctions effectivement perçues.

• La solution retenue par le projet de loi va moins loin que les propositions formulées par le rapport Debarge qui préconisait une extension du régime ainsi mis en place aux maires des communes de moins de 10 000 habitants qui cumuleraient leur mandat municipal avec un mandat de conseiller général ou de conseiller régional.

L'Assemblée nationale n'a toutefois pas souhaité retenir une telle solution en estimant qu'il convenait, d'une part, de ne pas inciter au cumul des mandats, d'autre part, d'éviter toute discrimination entre maires de communes de même taille.

Le dispositif proposé ne prévoit pas non plus d'ouvrir aux élus qui ont interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat et dont l'emploi a disparu, la faculté de conserver pendant six mois le bénéfice du versement de leurs indemnités de fonction.

• Après avoir observé que ces dispositions nouvelles constituent certes des garanties appréciables pour les salariés qui exercent un mandat municipal mais également une charge pour les entreprises concernées, la commission a modifié cet article pour préciser que l'assiette des cotisations résulte du montant des

indemnités votées qu'elles aient ou non été perçues par les intéressés. Cette disposition permettra en effet aux élus qui souhaitent alléger les charges communales de ne pas percevoir leurs indemnités sans être pour autant privés de leur protection sociale.

### *Article 2*

(art. L. 121-24 du code des communes)

#### **Abrogation du régime actuel des autorisations d'absence**

Les nouveaux articles L. 121-36 et L. 121-37 du code des communes régissant dorénavant le régime des autorisations d'absence accordées aux salariés membres d'un conseil municipal, l'article L. 121-24 doit être abrogé en conséquence.

Tel est l'objet de cet article que la commission des Lois a adopté sans modification.

### *Article 3 (supprimé et repris à l'article 33 bis)*

#### **Garanties accordées aux maires et conseillers d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille**

• L'organisation administrative des trois plus grandes villes françaises, Paris, Lyon et Marseille, est régie par la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982. Ce texte prévoit notamment des conseils d'arrondissement auxquels les dispositions en vigueur en matière d'autorisations d'absence ne sont pas applicables, alors même que les compétences de ces organes sont exigeantes en temps. En effet, l'article 25 de la loi du 31 décembre 1982 prévoit seulement que les adjoints aux maires d'arrondissement qui ne perçoivent aucune indemnité au titre du conseil municipal bénéficient d'une indemnité de fonctions égale à la moitié de celle des conseillers municipaux mais il ne prévoit rien en matière d'autorisations d'absence.

• L'article 3 du projet de loi comble cette lacune et introduit à cet effet une section II bis nouvelle dans la loi du 31 décembre 1982, aux fins de préciser que les nouvelles dispositions des articles L. 121-36 à L. 121-38 (autorisations d'absence et crédits d'heures),

L. 121-40 (plafonnement du temps d'absence autorisée), L. 121-42 (assimilation du temps d'absence à une durée de travail effectif pour la détermination des droits sociaux) et L. 121-43 (interdiction de toute sanction professionnelle en raison des absences autorisées) du code des communes sont applicables aux membres des conseils d'arrondissement des villes de Paris, Lyon et Marseille.

Pour ce qui concerne la durée des crédits d'heures, le deuxième alinéa du texte proposé pour le nouvel article 25 de la loi du 31 décembre 1982 prévoit que les fonctions de maire d'arrondissement sont assimilées à celles des maires des communes de moins de 10 000 habitants et des adjoints au maire des communes de 10 000 à 30 000 habitants, soit une fois et demi la durée hebdomadaire légale du travail par trimestre, c'est-à-dire 58 heures 30. Quant aux adjoints aux maires d'arrondissement, leurs fonctions sont assimilées à celles des conseillers municipaux des villes de plus de 100 000 habitants et des adjoints aux maires des communes de moins de 10 000 habitants, soit 60 % de la durée hebdomadaire légale du travail par trimestre, c'est-à-dire 23 heures 24.

17

• L'Assemblée nationale n'a pas entendu remettre en cause l'économie de ce dispositif. Elle a toutefois estimé, sur proposition de sa commission des Lois, qu'il était de meilleure méthode législative de regrouper dans le titre V du projet de loi comportant des dispositions diverses, les quatre séries de modifications apportées à la rédaction de l'article 25 de la loi du 31 décembre 1982 qui sans cela aurait résulté des dispositions cumulées des articles 3 (autorisations d'absence), 11 (droit à la formation), 22 (indemnités de fonctions) et 29 (retraite des maires et adjoints) du projet de loi. Elle a en conséquence supprimé ces articles et les a repris dans un article 33 bis nouveau inséré à la fin du texte.

• La commission vous propose de maintenir la suppression de cet article. Elle se réserve de vous demander l'approbation des dispositions qu'il contient à l'occasion de l'examen de l'article 33 bis nouveau du projet de loi.

#### *Article 4*

### **Garanties accordées aux élus municipaux de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte**

• Cet article étend aux élus des communes des territoires d'outre-mer de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'à ceux des communes de la collectivité territoriale de Mayotte, le bénéfice des nouvelles dispositions introduites par les articles L. 121-36 à L. 121-44 du code des communes. Ces élus bénéficieront, ce faisant, des mêmes garanties que les élus métropolitains en matière d'autorisations d'absence, de crédits d'heures, de droits sociaux, de protection contre les sanctions professionnelles et de suspension du contrat de travail.

Ne sont toutefois pas étendues les dispositions de l'article L. 121-45 du code des communes relatives à l'affiliation au régime général de sécurité sociale des élus qui ont interrompu leur activité professionnelle et perdu de ce fait le bénéfice de leur régime de protection sociale. Cette solution résulte du fait que dans les territoires d'outre-mer l'organisation de la sécurité sociale relève de la compétence des autorités territoriales. Quant à Mayotte, cette collectivité bénéficie d'un système de soins gratuits pour l'ensemble de la population.

• La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

#### *Articles 5 et 6*

(art. 2 à 9 de la loi du 10 août 1871)

### **Garanties accordées aux membres des conseils généraux**

Le titre II de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est intitulé «*De la formation des conseils généraux*». Il ne comporte plus qu'un article 19 relatif aux autorisations d'absence que les employeurs sont tenus d'accorder à leurs salariés titulaires d'un mandat électif cantonal pour participer aux séances plénières du conseil général et aux réunions des commissions qui en dépendent, et un article 20 introduit par la loi du 2 mars 1982 qui concerne les

modalités de démission des conseillers généraux. Les autres dispositions de ce titre (articles 4 à 18, 21 et 22) sont en effet codifiées dans le code électoral.

Le projet de loi propose de remplacer ce titre par un titre II nouveau relatif aux «*conditions d'exercice du mandat de conseiller général*» qui regrouperait sept articles dont la rédaction est précisée à l'article 6 du projet de loi.

### **1. Régime des autorisations d'absence (art. 2 de la loi du 10 août 1871)**

- L'article 19 de la loi du 10 août 1871 reprend très exactement, au bénéfice des conseillers généraux, les dispositions de l'article L. 121-24 du code des communes relatives aux autorisations d'absence des salariés qui exercent une fonction publique élective locale.

- Cette identité de règles serait maintenue pour l'avenir puisque la rédaction proposée pour l'article 2 de la loi de 1871 est également très exactement reprise de celle de l'article L. 121-36 nouveau du code des communes.

En revanche, les dispositions de l'article L. 121-37 qui prévoient une compensation des pertes de revenu résultant de ces absences ne sont pas reprises ici dans la mesure où tous les conseillers généraux bénéficient d'une indemnité de fonction, contrairement à certains élus municipaux au bénéfice desquels la disposition précitée a été introduite.

- La commission a apporté à cet article les mêmes modifications que celles retenues à l'article premier pour l'article L. 121-36 du code des communes.

Pour l'essentiel ces modifications portent sur :

- l'inclusion du temps de déplacement dans l'absence autorisée ;
- l'information de l'employeur par le salarié qui souhaite s'absenter ;

- le remplacement du temps d'absence et l'adaptation des modalités d'exécution du contrat de travail ;
- l'extension à la fonction publique des obligations instituées à l'égard des entreprises.

## **2. Crédits d'heures (art. 3 de la loi du 10 août 1871)**

• Cet article reprend très exactement, au bénéfice des conseillers généraux, les dispositions nouvelles prévues à l'article L. 121-38 du code des communes en matière de crédits d'heures. Les présidents et les membres des conseils généraux pourraient ainsi bénéficier d'un crédit d'heures forfaitaire et trimestriel consacré à l'administration du département ou de l'organisme auprès duquel ils représentent la collectivité locale.

Parce que les responsabilités départementales sont plus lourdes, le président et chacun de ses vice-présidents pourraient bénéficier d'un crédit équivalent à trois fois la durée hebdomadaire légale du travail, soit 117 heures. Quant aux conseillers généraux, ils leur est accordé un crédit de 58 heures 30 à l'instar des maires des communes de moins de 10 000 habitants.

Des dispositions particulières régissent le cas des salariés employés à temps partiel. Enfin, il est précisé, comme pour les élus municipaux, que l'employeur est tenu d'autoriser l'utilisation du crédit d'heures et qu'il ne rémunère pas les heures ainsi accordées.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale avait envisagé de prévoir une majoration de ces crédits au bénéfice des élus des départements bénéficiaires de la dotation de fonctionnement minimale. Sur la demande du Gouvernement, cette disposition n'a finalement pas été retenue.

• La commission a apporté à cet article les mêmes modifications que celles qu'elle a retenues pour l'article L. 121-38 du code des communes. Elle a donc étendu aux agents publics le bénéfice des dispositions nouvelles en matière de crédit d'heures et limité la durée total des crédits d'heures utilisables simultanément dans la même entreprise.

### **3. Plafonnement du temps d'absence autorisé (art. 4 de la loi du 10 août 1871)**

- Là encore, le projet de loi reprend très exactement, à propos des élus départementaux, les dispositions nouvelles de l'article L. 121-40 du code des communes qui limitent à la moitié de la durée légale du travail par année civile, le nombre total d'absences des salariés titulaires d'un mandat électif local au titre des autorisations d'absence et du crédit d'heures.

- Comme elle l'a fait à l'occasion de l'examen de l'article L. 121-40 du code des communes, la commission a **abaissé le montant total des autorisations d'absence de la moitié au quart de la durée légale du travail pour une année civile.**

### **4. Assimilation du temps d'absence à une durée de travail effectif pour la détermination des droits sociaux (art. 5 de la loi du 10 août 1871)**

- Le texte proposé pour l'article 5 de la loi du 10 août 1871 reprend très exactement, au bénéfice des élus départementaux, le texte proposé par le projet de loi pour l'article L. 121-42 du code des communes qui assimile le temps d'absence autorisé des élus à une durée de travail effectif pour la détermination de leurs droit sociaux en matière de congés payés, de prestations sociales et d'ancienneté.

De même, le second alinéa étend aux élus départementaux la garantie nouvelle instituée à l'article L. 121-42 précité qui interdit que soient modifiés sans l'accord du salarié investi d'un mandat électif local, la durée de son travail ou les horaires prévus dans son contrat de travail lorsque cette modification est effectuée en raison d'absences autorisées.

- Comme précédemment, la commission a modifié cet article pour tenir compte des aménagements qu'elle a apportés dans le régime applicable aux élus municipaux.

Elle a donc allégé les charges des entreprises en matière de rémunération des congés payés correspondant à des heures d'absence autorisées.

Elle a également précisé les modalités de prise en compte de la rémunération pour le calcul du montant des allocations de chômage.

Elle a par ailleurs étendu aux fonctionnaires les dispositions de l'article.

#### **5. Interdiction de toute sanction professionnelle en raison des absences autorisées (art. 6 de la loi du 10 août 1871)**

• Là encore, le projet de loi étend aux conseillers généraux le bénéfice de dispositions introduites dans le code des communes par l'article premier. Il s'agit cette fois de prévoir la nullité de plein droit de toute mesure de licenciement ou de déclassement professionnel ainsi que de toute sanction disciplinaire prononcée par un employeur à l'égard du salarié membre d'un conseil général en raison de ses absences autorisées ou de l'exercice du droit au crédit d'heures.

L'élu victime d'une telle mesure pourrait dorénavant prétendre non seulement à des dommages-intérêts comme le prévoit l'actuel article 19 de la loi du 10 août 1871 mais également, le cas échéant, à sa réintégration ou au reclassement dans son emploi.

• La commission a étendu aux fonctionnaires le bénéfice des dispositions relatives aux sanctions disciplinaires.

#### **6. Suspension du contrat de travail ou détachement en cas d'élection à certaines fonctions (art. 7 de la loi du 10 août 1871)**

• Le texte proposé pour l'article L. 121-44 du code des communes étend, on l'a vu, aux salariés élus à des fonctions de maires d'une commune de plus de 10 000 habitants ou d'adjoint au maire d'une commune de plus de 30 000 habitants le bénéfice des dispositions de l'article L. 122-24-2 du code du travail qui permet au

salarié élu à l'Assemblée nationale ou au Sénat de demander la suspension de son contrat de travail jusqu'à l'expiration de son mandat et qui autorise le fonctionnaire élu aux mêmes fonctions de demander à être placé dans une position de détachement.

Pareilles facultés sont également reconnues par le projet de loi aux présidents de conseil général. L'Assemblée nationale en a étendu le bénéfice à tous les membres du bureau du conseil général ayant délégation de l'exécutif.

- **La commission a adopté cet article sans modification.**

#### **7. Protection sociale en cas de cessation de l'activité professionnelle (art. 8 de la loi du 10 août 1871)**

- Comme il l'a prévu pour certains élus municipaux, le projet de loi dispose que le président de conseil général qui a cessé son activité professionnelle pour exercer son mandat et qui, de ce fait, se trouve privé de couverture sociale obligatoire pour les risques maladie, maternité et invalidité, est affilié au régime général de la sécurité sociale. Les cotisations sont à la charge du département pour la part «employeur» et de l'élu pour part «salarié» Elles sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues.

Comme précédemment, l'Assemblée nationale a étendu le bénéfice de cette mesure aux membres du bureau ayant reçu délégation de l'exécutif.

- Comme pour les maires, la commission a précisé que la base de calcul du montant des cotisations du président du conseil général est égale au montant des indemnités votées qu'elles aient ou non été perçues par les intéressés.

## **8. Décrets d'application (art. 9 de la loi du 10 août 1871)**

Des décrets en Conseil d'Etat fixeront, en tant que de besoin, les modalités d'application des articles 3 et 4 du nouveau titre II de la loi du 10 août 1871.

La commission a supprimé dans cet article les dispositions introduites par erreur par l'Assemblée nationale en conséquence d'un amendement retiré en séance publique.

### *Article 7*

#### **Abrogation**

Par voie de conséquence, les dispositions actuelles de la loi du 10 août 1871 relatives aux autorisations d'absence dont peuvent bénéficier les salariés membres d'un conseil général ; -l'article 19 de cette loi-, sont abrogées.

La commission a adopté cet article **sans modification**.

### *Article 8*

#### **Extension aux conseillers généraux de Mayotte et aux membres des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer**

• Cet article rend applicable aux élus territoriaux et aux conseillers généraux de Mayotte l'ensemble des dispositions nouvelles introduites dans la loi du 10 août 1871 en matière de protection des salariés élus à un conseil général, sous réserve de l'article 8 qui traite du régime de protection sociale dont on a rappelé qu'il relevait, dans les territoires d'outre-mer, de la compétence des autorités territoriales.

- Sur proposition de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a procédé aux adaptations terminologiques nécessaires à l'application de ce dispositif dans les territoires d'outre-mer.

- La commission a adopté cet article **sans modification**.

### *Article 9*

#### **Garanties accordées aux membres des conseils régionaux**

- Cet article complète l'énumération qui figure au deuxième alinéa (a) de l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, pour y ajouter un renvoi aux articles introduits par l'article 6 du projet de loi dans la loi du 10 août 1871. Les conseillers régionaux bénéficieront ce faisant des mêmes garanties que les conseillers généraux.

Dans un second paragraphe, le même article modifie, au bénéfice du président et des membres du comité économique et social régional, le dernier alinéa de l'article 15 de la loi précitée du 5 juillet 1972, pour y substituer, par coordination, à la référence actuelle à l'article 19 (autorisations d'absence) de la loi du 10 août 1871, une référence au nouvel article 2 introduit par le projet de loi dans ce même texte.

- La commission a adopté cet article **sans modification**.

### *Article 9 bis (nouveau)*

#### **Stage de remise à niveau professionnel de l'élu à la fin de son mandat**

- Sur proposition du groupe communiste, l'Assemblée nationale a inséré un article additionnel dans le projet de loi. Applicable à l'ensemble des élus, il dispose qu'à la fin de son mandat, l'élu bénéficie, sur sa demande, d'un stage de «*remise à niveau*»

organisé dans l'entreprise, compte tenu notamment de l'évolution de son poste de travail ou de celles des techniques utilisées.

• La rédaction de cette disposition soulève plusieurs difficultés :

- tout d'abord, elle ne s'insère pas dans les textes qui régissent le statut des élus municipaux, départementaux et régionaux ;

- d'autre part, elle fait, au moins en partie, double emploi avec les dispositions de la dernière phrase du quatrième alinéa de l'article L. 122-24-2 du code du travail étendues à certains conseillers municipaux, départementaux et régionaux par les articles premier (art. L. 121-44 du code des communes), 6 (art. 7 de la loi du 10 août 1871) et 9 (art 11 de la loi du 5 juillet 1972) du projet de loi ;

- elle ouvre par ailleurs à l'élu un droit à un stage de « remise à niveau » même, semble-t-il, s'il s'agit d'un nouvel emploi dans une nouvelle entreprise ;

- enfin, elle ouvre à l'élu un droit au stage qui n'est pas subordonné à une suspension de son activité professionnelle en vue d'exercer ses responsabilités locales.

• La commission a estimé que l'application à certains élus locaux des dispositions de l'article L. 122-24-2 du code du travail constituait déjà une charge potentielle considérable pour les entreprises notamment pour les plus petites d'entre elles. D'autre part, elle a considéré que seuls les mandats les plus importants exigeaient que l'élu y consacre l'essentiel de son temps.

En conséquence, elle a supprimé l'article 9 bis dont la rédaction lui a par ailleurs paru pour le moins confuse dès lors qu'il n'est pas précisé que l'élu détient un mandat local ni que l'entreprise à laquelle s'imposerait l'obligation d'organiser un stage de remise à niveau est celle dans laquelle il était employé au moment où il a décidé de suspendre son activité professionnelle pour mieux exercer ses fonctions électives.

## TITRE II

### DROIT DES ÉLUS LOCAUX À LA FORMATION

Dès 1978, le rapport Boileau se préoccupait de la formation des élus locaux. Le premier rapport remis en 1982 par M. Debarge fait également de la reconnaissance du droit des élus à une formation l'une des réformes prioritaires en vue d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux. Nombre d'élus estiment qu'ils sont mal préparés à l'exercice de leurs fonctions électives, quelle que soit leur formation initiale, en raison de la très grande diversité des tâches qui leur incombent. Ils soulignent en outre que faute de temps et surtout de moyens financiers, ils n'ont généralement pas la possibilité de compléter leur formation alors que la maîtrise des connaissances et des techniques requises est d'autant plus nécessaire qu'elle seule permettrait aux élus d'exercer effectivement leurs nouvelles compétences sans être tributaires, voire victimes, de la tutelle insidieuse des administrations de l'Etat.

Comme l'écrit justement notre collègue député Didier Mathus dans le rapport qu'il a présenté au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale : *«l'approfondissement de la décentralisation comme celui de la démocratie locale passent par des progrès en matière de formation des élus»*.

Le titre II du projet de loi s'inscrit dans cette perspective en reconnaissant aux élus un droit à la formation et en organisant les modalités de son exercice.

#### *Article 10*

(art. L. 121-46 à L. 121-49 du code des communes)

#### **Droit des élus municipaux à la formation**

Cet article insère une section VIII nouvelle dans le chapitre premier du titre II du code des communes regroupant quatre articles relatifs au «droit à la formation».

## **1. Principe du droit à la formation des conseillers municipaux (art. L. 121-46 du code des communes)**

- Ce premier article affirme le principe du droit de tous les conseillers municipaux à une formation.

- La commission a estimé indispensable de préciser l'objet de la formation dispensée à l'élus municipal. En conséquence, elle a complété cet article pour préciser que l'élus dispose d'un droit à une formation adaptée aux nécessités de leurs fonctions.

## **2. Conditions financières d'exercice du droit à la formation (art. L. 121-47 du code des communes)**

- Aux termes de cet article, le financement de la formation des élus municipaux est assuré par le budget communal pour lequel il constitue une nouvelle dépense obligatoire qui s'ajoute aux dépenses prévues par l'article L. 221-2 du code des communes, au nombre desquelles figurent notamment les indemnités de fonctions des élus municipaux et les cotisations des communes au régime de retraite des maires et adjoints ainsi que les cotisations au budget du centre de formation du personnel communal.

Les frais de formation remboursés comprennent :

- les frais de déplacement et de séjour ;
- les frais de formation.

S'y ajoutent la compensation des pertes de revenus à concurrence de six jours par élu et par mandat pour un montant n'excédant pas une fois et demie la valeur horaire du S.M.I.C.

La durée ainsi retenue correspond à celle du congé de formation dont les salariés membres d'un conseil municipal sont susceptibles de bénéficier en vertu de l'article L. 121-48 du code des communes.

Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la commune.

- Ce dispositif se situe très en deçà des propositions du premier rapport Debarge, propositions qui, pour l'essentiel, ont été abandonnées dans le second rapport.

En 1982, M. Debarge préconisait en effet l'institution d'un véritable congé-formation au bénéfice des élus municipaux calculé sur la base d'un crédit annuel de 35 heures correspondant aux objectifs du Gouvernement de l'époque en matière de durée hebdomadaire du travail. Ce congé aurait dû être accordé de plein droit par l'employeur, —ce point figure dans le texte proposé pour l'article L. 121-48 du code des communes—, et celui-ci n'aurait pu tirer motif de l'exercice de ce droit pour mettre unilatéralement fin au contrat de travail de l'intéressé, —ce point n'est en revanche pas repris par le projet de loi : sans doute faut-il se référer en la matière au droit commun du congé-formation. Quant au financement, il était prévu qu'il serait assuré par l'employeur tenu de maintenir la rémunération de l'élu pendant son congé, la collectivité locale concernée pour le remboursement des frais de transport, d'hébergement et de formation, enfin l'ensemble des collectivités locales tenues de verser une contribution obligatoire abondée par l'Etat et destinée à assurer la formation des formateurs, encourager les innovations et expériences pédagogiques et financer pour partie les stages afin d'en abaisser le coût. Les communes de moins de 2 000 habitants auraient été dispensées de cette contribution et la formation de leurs élus aurait été totalement prise en charge par l'Etat.

Le dispositif retenu se situe donc très en deçà de ce schéma, d'autant que compte tenu du plafond global prévu, une commune de moins de 500 habitants ne pourra consacrer que 1 700 francs par an à la formation de ses élus, ce qui apparaît dérisoire. Une fois encore, le Gouvernement a eu le souci de ne pas alourdir les charges de petites collectivités locales, —ce qui est bien—, et d'écarter toute intervention financière de l'Etat, —ce qui est beaucoup plus contestable—.

- Afin d'éviter que les frais de formation ne constituent une charge trop lourde pour les collectivités locales et en l'absence de toute velléité du Gouvernement d'apporter une quelconque contribution financière à cette formation, la commission n'a pas modifié l'économie du dispositif proposé. Elle a toutefois écarté la référence à la valeur horaire du S.M.I.C. pour y substituer une référence équivalente calculée à partir de la valeur de l'indice servant à l'établissement des rémunérations de la fonction publique.

### 3. Institution d'un congé-formation (art. L. 121-48 du code des communes)

- Cette disposition est satisfaisante dans son principe, -l'institution d'un congé de formation-, mais sa portée est plus incertaine à apprécier.

Ainsi, la durée maximale de six jours est-elle calculée sur une année ou sur la durée du mandat et, dans ce dernier cas, si le salarié détient plusieurs mandats quelle est la base de calcul qu'il convient de retenir ?

S'agissant par ailleurs de la sanction en cas de refus de l'employeur d'accorder ce congé et de la protection du salarié contre les sanctions professionnelles ou un licenciement justifiés par l'exercice de ce droit, le projet de loi, contrairement à ce qu'il prévoit pour les autorisations d'absence et les crédits d'heures, n'en dit mot. Pas plus d'ailleurs qu'il n'évoque la protection des droits sociaux de l'intéressé. Sur le premier point, sans doute faut-il y voir un renvoi implicite au droit en vigueur en matière de congés formation.

Quant au maintien du salaire, on peut s'interroger. La rédaction retenue n'en fait en effet pas mention, toutefois elle ne précise pas non plus que le temps de formation n'est pas payé par l'employeur, même si la compensation des pertes de revenu par la commune est de droit.

- La commission a complété cet article pour étendre aux fonctionnaires le bénéfice des dispositions nouvelles relatives à la formation des élus municipaux.

### 4. Régime des voyages d'études (art. L. 121-49 du code des communes)

- Un dernier article, présenté par le rapporteur de l'Assemblée nationale comme « une disposition de moralisation et de précaution » précise que les voyages d'études des conseils municipaux ne sauraient constituer des actions de formation pouvant de ce fait être effectués pendant les congés de formation.

Il fait en outre obligation aux communes qui souhaitent organiser de tels voyages de préciser, dans une délibération adoptée à cet effet, l'objet du voyage et son coût prévisionnel.

Il précise enfin que le voyage doit avoir «*un lien direct avec l'intérêt de la commune*».

- Ces dispositions appellent plusieurs observations.

Elles font une nouvelle fois peser sur les élus des soupçons, une fois encore elles les «montrent du doigt» comme si tous s'accordaient des privilèges exorbitants.

Elles prévoient par ailleurs que les voyages d'études ne sauraient avoir pour objet de contribuer à la formation des élus ; sans doute faut-il en déduire que l'information ne fait pas partie de la formation, même si les dispositions en question figurent dans un chapitre précisément consacré à la formation des élus municipaux.

Enfin, elles risquent de donner un fondement légal à un contrôle approfondi de l'existence d'un lien direct avec l'intérêt de la commune, soit par les chambres régionales des comptes, soit par les tribunaux administratifs qui dès lors ne s'en tiendraient plus au simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation de l'intérêt local qu'ils opèrent actuellement.

Les voyages d'études sont pourtant utiles ; ainsi dans le cadre de la préparation d'un projet d'équipement ou d'aménagement, il peut être très opportun d'examiner les réalisations comparables à celles qui sont envisagées.

- La commission a **supprimé cet article** qui fait une nouvelle fois peser un **soupçon** inacceptable sur les élus locaux en suggérant qu'ils pourraient utiliser des frais de formation, pour financer des voyages d'études.

En outre, à un moment où les collectivités locales développent leur participation à des structures de coopération transfrontalières, le formalisme de cet article apparaît **excessif**.

*Article 11 (supprimé)*

**Extension aux maires et conseillers d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon des dispositions relatives au droit à la formation**

• Cet article avait pour objet de compléter une nouvelle fois l'article 25 de la loi du 31 décembre 1982 pour étendre aux maires et aux conseillers d'arrondissement des communes de Paris, Lyon et Marseille le bénéfice des nouvelles dispositions du code des communes relatives au droit des élus municipaux à la formation

Pour les mêmes raisons formelles qu'à l'article 3, l'Assemblée nationale a supprimé cet article pour en reprendre les dispositions à la fin du texte, dans un article additionnel 33 bis.

• Pour les mêmes motifs, la commission des Lois a souscrit à la suppression de cet article.

*Article 12*

**Droit à la formation des élus des communes de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte**

• Cet article rend applicable aux communes des deux territoires d'outre-mer de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'à celles de la collectivité territoriale de Mayotte, les nouvelles dispositions introduites dans le code des communes en matière de formation des élus municipaux.

• La commission des Lois a adopté cet article sans modification.

### Article 13

(articles 10 à 13 de la loi du 10 août 1871)

#### **Droit des élus départementaux à la formation**

- Cet article institue au bénéfice des élus départementaux les mêmes droits à la formation que ceux dont bénéficieraient désormais les élus municipaux.

C'est ainsi que le texte proposé pour le nouvel article 10 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux pose le principe d'un droit des élus départementaux à la formation.

L'article 11 précise le régime financier de l'exercice de ce droit selon des termes très exactement repris du nouvel article L. 121-47 du code des communes.

L'article 12 fixe les modalités du congé de formation dans les mêmes conditions qu'à l'article L. 121-48 nouveau du code des communes.

Enfin, l'article 15 définit le régime des voyages d'études selon des termes exactement repris de l'article L. 121-49 nouveau du code des communes.

- La commission a repris pour les départements les modifications qu'elle a apportées aux dispositions du code des communes relatives à la formation des élus municipaux.

C'est ainsi qu'à l'article 10 de la loi de 1871 elle a précisé **l'objet de la formation** accordée aux élus départementaux.

A l'article 11, elle a modifié le mode de calcul de la compensation de la perte de revenu.

De même, elle a précisé à l'article 12 que les dispositions relatives au congé formation étaient **applicables dans la fonction publique**.

Enfin, elle a **supprimé** l'article 13, pour les mêmes raisons que celles retenues pour la suppression de l'article L. 121-49 du code des communes **relatif aux voyages d'études**.

*Article 14*

**Droit à la formation des élus territoriaux de la Polynésie française, de la Nouvelle Calédonie et de Wallis-et-Futuna ainsi que des conseillers généraux de Mayotte**

• Cet article étend aux conseillers territoriaux des territoires d'outre-mer et aux conseillers généraux de la collectivité territoriale de Mayotte les nouvelles dispositions des articles 10 à 13 de la loi départementale de 1871.

• La commission a adopté cet article **sans modification**.

*Article 15*

(art. 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972)

**Droits à la formation des élus régionaux**

Cet article rend applicables aux élus régionaux les nouveaux articles 10 à 13 de la loi départementale de 1871 en matière de droit à la formation.

Sous réserve d'un **amendement de coordination**, la commission a adopté cet article sans modification.

*Article 16*

**Agrément des organismes de formation**

**Institution d'un conseil national de la formation des élus locaux**

**1. Agrément des organismes de formation**

Aux termes du paragraphe I de cet article, les dépenses liées à la formation des élus ne sont prises en charge par la collectivité locale concernée que si l'organisme de formation a été agréé par le ministre de l'intérieur.

Certes, un tel agrément permettra de s'assurer du sérieux des formations dispensées, d'autant que l'offre de services risque de se développer dès la promulgation de la présente loi ; on observera toutefois qu'il emporte insidieusement une forme de tutelle de l'Etat sur les collectivités locales.

## **2. Institution du conseil national de la formation des élus locaux**

• Dans un paragraphe II, cet article crée un conseil national de la formation des élus locaux composé de personnalités qualifiées en matière de formation et, pour moitié au moins, d'élus locaux.

Ce conseil aurait pour double mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux et de formuler un avis sur les demandes d'agrément.

Sa composition et son fonctionnement seront définis par un décret en Conseil d'Etat.

• Si l'Assemblée nationale a justement précisé que l'avis doit être émis avant la délivrance de l'agrément, elle a en revanche négligé de s'interroger sur les suites qui pourraient être données aux orientations retenues par le conseil de la formation des élus locaux. Faut-il en effet considérer que celles-ci serviront de fondement à l'octroi des agréments alors que ceux-ci portent sur les organismes et non sur les formations ou doit-on simplement considérer que ses orientations auront pour seule vocation d'inspirer les élus dans leur choix de formation ?

• La commission a tout d'abord précisé que le conseil national de la formation des élus locaux serait **présidé par un élu local**. Elle a ensuite indiqué que ce conseil serait composé **pour moitié au moins d'élus locaux et non pas de simples représentants de ces derniers** et que les élus locaux désigneraient les personnes qualifiées membre de ce conseil. Enfin, elle a précisé que l'avis préalable émis par le conseil porterait **sur les demandes d'agrément** présentées par les organismes de formation.

### TITRE III

## INDEMNITÉS DE FONCTION DES TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX

#### *Article 17*

(article L. 123-4 du code des communes)

#### **Régime indemnitaire des élus municipaux**

L'article 17 du projet de loi fixe le nouveau régime indemnitaire proposé pour les élus municipaux. Dans sa rédaction initiale, cet article comportait cinq paragraphes répartis comme suit :

- paragraphe I : élus municipaux attributaires des indemnités de fonction et définition du terme de référence servant au calcul des dites indemnités ;

- paragraphe II : barème de l'indemnité maximale susceptible d'être allouée aux maires, suivant l'importance démographique de leur commune ;

- paragraphe III : plafonnement des indemnités de fonction susceptibles d'être accordées à un élu municipal titulaire par ailleurs d'autres mandats locaux ;

- paragraphe IV : modalités de fiscalisation de l'indemnité des élus municipaux ;

- paragraphe V : inscription au titre des dépenses obligatoires des indemnités de fonction versées par les communes aux élus municipaux.

Lors de son examen en première lecture, l'Assemblée nationale a jugé expédient de dissocier en deux articles distincts d'une part le régime général d'indemnisation des élus municipaux (paragraphes I, II, IV et V de l'article 17), d'autre part le barème de versement des dites indemnités (paragraphe III de l'article 17, recréé sous forme d'un article 18 bis nouveau dont l'examen fera l'objet de développements ultérieurs).

En l'état, l'article 17 du projet de loi ne comporte donc plus que quatre paragraphes :

- élus municipaux attributaires des indemnités de fonction et référence servant au calcul desdites indemnités (paragraphe I).

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 123-4 du code des communes prévoit la possibilité d'accorder des indemnités pour l'exercice effectif des fonctions de maire, d'adjoint, ainsi que de président ou de membres d'une délégation spéciale faisant fonction d'adjoint, et, dans le cas de certaines communes, de membres des conseils municipaux. Cet article ne fixe pas lui-même les modalités précises d'attribution des indemnités en cause, mais renvoie à cette fin à un décret en Conseil d'Etat figurant dans la partie réglementaire du code des communes (actuellement, l'article R. 123-1 dudit code).

Le dispositif qui nous est proposé par le premier paragraphe de l'article 17 du projet de loi diffère très sensiblement des dispositions en vigueur. Il fixe en effet directement, par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (indice 1015), le principe du versement des indemnités maximales de fonction susceptibles d'être allouées :

- aux maires et aux adjoints aux maires de toutes les communes ;

- aux autres conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants ou plus ; sur ce point, le dispositif proposé s'avère plus favorable qu'actuellement, puisque conformément à l'article L. 123-6 du code des communes, la faculté d'indemniser les autres conseillers municipaux est limitée aux villes de plus de 400 000 habitants.

- aux présidents et aux membres des délégations spéciales faisant fonction d'adjoint.

Il convient d'observer que cette référence commune à un indice de la fonction publique dispense sur ce point d'un renvoi au règlement, dès lors que le barème de l'indemnité figurera dans la loi elle-même (cf. infra, article 18 bis). Par ailleurs, le mécanisme proposé s'avère plus simple que celui fixé par l'article R.123-1 du code des communes, puisqu'il fixe une base unique pour le calcul des indemnités municipales, alors qu'elles sont actuellement calculées par référence à une série d'indices des traitements de la fonction publique (16 indices, dont 13 en fonction de l'importance démographique de la commune, et 3 applicables aux villes de Paris, Lyon et Marseille).

Au bénéfice des observations formulées lors du commentaire de l'article 18 bis, votre commission n'a pas élevé d'objection sur ce premier paragraphe de l'article 17.

- Plafonnement des indemnités de fonction susceptibles d'être accordées à un élu municipal titulaire par ailleurs d'autres mandats locaux (paragraphe II).

L'Assemblée nationale a apporté deux modifications à ce paragraphe, qui fixe à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire, soit 43 670,88 F, le montant total des indemnités susceptibles d'être allouées à un élu municipal titulaire par ailleurs d'autres mandats locaux. La première modification avait pour objet de substituer à la notion de «mandats locaux» la notion plus générale de «mandats électoraux», ce qui permettrait de supprimer dans le texte initial du projet de loi d'autres articles ultérieurs qui précisément fixaient le même plafond d'indemnité pour les élus municipaux titulaires de mandats électoraux non locaux (mandat parlementaire notamment).

La seconde modification, de précision, étend le régime du plafonnement non seulement aux indemnités proprement dites, mais également dans le cas des élus locaux qui président une société d'économie mixte locale, aux rémunérations qu'ils perçoivent à ce titre.

On pourrait, certes, s'interroger sur l'opportunité d'un tel plafonnement des indemnités qu'un élu est susceptible de percevoir au titre de ses différents mandats électifs. Il convient toutefois de rappeler que le principe lui-même du plafonnement n'est pas nouveau, puisqu'il figure déjà sans d'autres modalités dans le code des communes, dont l'article L.123-9 dispose que les indemnités des maires et des adjoints ne leur sont versées qu'à concurrence de la moitié lorsque ceux-ci sont membres du Parlement. En l'espèce, le débat porte donc plus sur le montant retenu (43 670 F) comme plafonnement que sur le principe du plafonnement.

En fait, il convient de rappeler que les dispositions en vigueur sur le cumul des mandats électifs constituent déjà une limite au cumul des indemnités. En tout état de cause, votre commission s'est ralliée au dispositif proposé. Elle vous propose toutefois sur ce paragraphe un amendement tendant à alléger la charge financière des communes, puisqu'en cas de mise en oeuvre du plafonnement, l'écrêtement des indemnités correspondant serait imputé par priorité sur l'indemnité d'élu municipal.

• Régime de fiscalisation de l'indemnité des élus municipaux (paragraphe III).

Sous une rédaction pour le moins sibylline, ce paragraphe pose à la fois le principe de la fiscalisation des indemnités des élus municipaux et, dans le même temps, celui de l'exonération d'impôt sur une fraction de ces indemnités déterminée par décret en Conseil d'Etat.

On doit en effet déduire du texte même proposé par le paragraphe III de l'article 17 qu'en laissant à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer dans l'ensemble des indemnités des élus municipaux la fraction de celles-ci considérée comme «représentative de frais d'emplois» (c'est-à-dire par nature non assujettie à l'impôt sur le revenu), le dispositif proposé a pour objet de fiscaliser par préterition dans les conditions de droit commun les sommes non représentatives de frais perçues par les élus municipaux.

Il convient de rappeler que les communes demeurent fondées à prendre directement en charge ou à rembourser les frais réels exposés par les élus municipaux dans l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, ces frais peuvent varier de façon très considérable suivant l'importance de la commune. Dans ces conditions, le décret en Conseil d'Etat prévu au présent paragraphe devrait fixer la partie représentative de frais de l'indemnité des élus municipaux sur la base de trois critères : nature du mandat exercé, importance démographique de la commune et modalités de prise en charge des frais réels des élus par la collectivité.

Votre commission ne s'est par ralliée à ce dispositif, qui soulève deux difficultés majeures.

La première est d'ordre juridique. L'article 34 de la Constitution donne en effet au Législateur, —et non au pouvoir réglementaire—, la compétence pour fixer les règles concernant «l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des dispositions de toutes natures». En l'espèce, le simple renvoi à un décret en Conseil d'Etat n'a pas paru à votre commission constituer une «règle» au sens constitutionnel de ce terme, mais bien plutôt une véritable délégation législative inconditionnelle dont rien ne justifie la nécessité ni l'étendue.

La seconde difficulté tient à la précarité même du mécanisme proposé, puisque sous réserve d'un recours contentieux, le Gouvernement disposerait dans ce domaine d'une latitude sans aucun doute excessive au regard de l'objectif poursuivi par cet article. Les critères même prévus dans le projet de loi pour la fiscalisation des indemnités municipales par décret semblent au demeurant peu

efficaces et d'une mise en oeuvre assez aléatoire, ainsi qu'en sont d'ailleurs convenus les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur entendus par votre rapporteur lors de ses auditions.

Pour lever toutes ces hypothèques, votre commission a jugé souhaitable de faire figurer dans la loi-même les règles précises de fiscalisation des indemnités municipales. Le dispositif qu'elle vous propose, fondé sur l'inscription dans la loi d'un barème forfaitaire de frais d'emploi dégressif suivant l'importance de la commune, répond à deux préoccupations :

- d'une part maintenir l'exonération de l'indemnité des élus des plus petites communes (de moins de 2 000 habitants), dont le montant est déjà dérisoire eu égard au dévouement constant, à l'ampleur des tâches des élus municipaux dans ces communes et aux frais qu'ils doivent quotidiennement exposer dans l'exercice de leurs fonctions ;

- d'autre part maintenir approximativement à leur niveau actuel le montant net après impôts des indemnités perçues par les élus des autres communes. Il serait en effet inadmissible qu'au-delà d'une majoration apparente de leurs indemnités, telle qu'elle vous est proposée par le présent projet de loi, celui-ci aboutisse en réalité à réduire par l'impôt les sommes déjà faibles que perçoivent les élus municipaux, alors même que beaucoup d'entre eux renoncent déjà à les percevoir pour ne pas obérer les finances communales.

• Nature comptable des indemnités des élus municipaux (paragraphe IV).

Ce paragraphe dispose que les indemnités versées par les communes à leurs élus dans les conditions définies ci-avant constituent pour elles des dépenses obligatoires. Cette disposition, qui reconduit purement et simplement le dispositif prévu par l'actuel article L. 123-4 alinéa 2 du code des communes, a pour effet d'obliger les communes à inscrire dans leur budget sous un article propre les indemnités de fonction des élus municipaux, et à doter à due concurrence lesdits articles (compte tenu des indemnités votées par les communes dans la limite de l'indemnité maximale prévue par la loi).

Sous réserve des amendements qu'elle vous a présentés, votre commission vous demande d'adopter le présent article ainsi modifié.

### Article 18

(art. L. 123-5 du code des communes)

#### Majorations d'indemnités

En l'état actuel de la législation, l'article L. 123-5 du code des communes confère à certaines communes la faculté de décider des majorations d'indemnités en faveur de leurs élus municipaux. Les communes concernées relèvent de six catégories :

- communes chefs-lieux (de département, d'arrondissement ou de canton) ;

- communes sinistrées ;

- villes classées stations hydrothermales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvaes ;

- communes dont la population a été accrue à la suite de travaux publics d'intérêt national (travaux d'électrification notamment) ;

- communes de plus de 2 500 habitants dans la première zone de salaires de la région parisienne ;

- communes suburbaines à caractère industriel des villes de plus de 120 000 habitants.

L'Assemblée nationale, en première lecture, a complété cette énumération en y adjoignant les villes classées stations de sports d'hiver et d'alpinisme. Elle a également modifié les deux dernières rubriques de l'article L. 123-5 du code des communes (communes suburbaines ou de la banlieue parisienne), désormais englobées dans une nouvelle catégorie générique des communes qui, au cours d'un des trois précédents exercices, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine. Il lui a semblé en effet préférable de substituer ce nouveau critère plus conforme aux réalités actuelles et aux difficultés que traversent les banlieux notamment, aux critères purement géographiques et démographiques fixés par l'actuel article L. 123-5 du code des communes.

Votre commission a adopté sur cet article un amendement tendant à accorder également le bénéfice de cette disposition aux communes touristiques et thermales bénéficiaires de la dotation supplémentaire destinée à tenir compte des charges exceptionnelles qui résultent, pour elles, de l'accueil saisonnier de la population non

résidente à titre principal. Il apparaît en effet que sur environ 1 200 communes françaises entrant dans la catégorie des communes touristiques, seulement 600 d'entre elles constituent des stations «classées» au sens de l'article L. 123-5 du code des communes : le dispositif du projet de loi restreindrait ainsi sans véritable justification le champ d'application de la majoration facultative d'indemnités prévue au présent article, alors qu'il n'existe pas de différence objective entre les charges apportées par ces différentes catégories de communes touristiques.

Sous réserve de cet amendement, votre commission vous propose d'adopter l'article 18 du projet de loi qui vous est présenté.

*Article 18 bis (nouveau)*

(article L. 123-5-1 du code des communes)

**Barème de l'indemnité des maires**

Ainsi qu'il a été dit précédemment, cet article 18 bis nouveau se borne à reproduire sous un article séparé les dispositions de l'ancien paragraphe II de l'article 17 du présent projet de loi.

Cet article fixe le barème de l'indemnité des maires (hors le cas des villes de Paris, Lyon et Marseille), sur la base de neuf pourcentages applicables à la référence unique prévue au premier paragraphe de l'article 17 (traitement indiciaire de l'indice 1015), en fonction de l'importance démographique de la commune. Les pourcentages varieraient ainsi entre le taux maximal de 12 % pour les communes de moins de 500 habitants (soit 2 364 F par mois) et le taux maximal de 90 % (soit 18 731 F par mois) pour les communes de plus de 200 000 habitants.

Le système proposé diffère de la législation actuelle, telle qu'elle est fixée dans la partie réglementaire du code des communes (article R. 123-1, actualisé par le décret en Conseil d'Etat n° 77-277 du 24 mars 1977). En tout état de cause, le versement de l'indemnité resterait lié à l'«exercice effectif» des fonctions de maire, conformément aux dispositions actuelles de l'article L. 124-4 du code des communes. En revanche, le montant de l'indemnité des maires serait déterminé, en fonction de l'importance démographique de la commune, par application de neuf pourcentages variables d'une même référence (traitement indiciaire 1015), alors qu'actuellement il est déterminé à raison de 100 % de treize indices eux-mêmes variables en fonction de l'importance démographique de la commune (de l'indice

net ancien 40 pour les communes de moins de 500 habitants à l'indice net ancien 650 pour Paris).

Sur la base du montant du traitement afférent à l'indice 1015 (au 30 novembre 1991, -ce montant ayant été légèrement revalorisé lors de la majoration générale des traitements de la fonction publique au 1er janvier 1992-), le tableau ci-après permet d'apprécier l'incidence financière du nouveau dispositif proposé :

**INDEMNITES BRUTES MENSUELLES DES MAIRES**

Comparaison entre la situation actuelle et projet de loi

Population	Indemnité mensuelle brute actuelle (F)	Indemnité mensuelle brute projet de loi (F)	% d'évolution
< 500	1 506	2 364	+ 57 %
500 à 999	1 883	3 349	+ 77,9 %
1 000 à 3 499	2 824 (1 000 à 2 000 hab.)	6 108	+ 116,3 %
	4 384 (2 000 à 3 000 hab.)		+ 39,3 %
	5 142 (3 000 à 3 500 hab.)		+ 18,8 %
3 500 à 9 999	5 142 (3 500 à 5 000 hab.)	8 472	+ 64,8 %
	6 542 (5 000 à 9 000 hab.)		+ 29,5 %
	7 315 (9 000 à 9 999 hab.)		+ 15,8 %
10 000 à 19 999	7 315 (10 000 à 15 000 hab.)	9 457	+ 29,3 %
	8 305 (15 000 à 19 999 hab.)		+ 13,9 %
20 000 à 49 999	8 305 (20 000 à 30 000 hab.)	10 836	+ 30,5 %
	9 585 (30 000 à 49 999 hab.)		+ 13,1 %
50 000 à 99 999	10 333 (50 000 à 80 000 hab.)	12 806	+ 23,4 %
	11 371 (80 000 à 99 999 hab.)		+ 12,6 %
100 000 à 200 000	11 371 (100 000 à 120 000 hab.)	16 155	+ 42,1 %
	12 627 (120 000 à 150 000 hab.)		+ 27,9 %
	14 486 (150 000 à 200 000 hab.)		+ 11,5 %
+ 200 000	14 486	17 731	+ 22,4 %
LYON-MARSEILLE	15 283	22 657	+ 48,2 %
PARIS	19 411	22 657	+ 16,7 %

N.B. : Ce barème n'a pas été amendé par l'Assemblée nationale en première lecture.

Source : Ministère de l'Intérieur

Force est de reconnaître que sur la forme, le dispositif proposé est plus simple et plus logique du point de vue comptable, d'autant que les références actuelles prévues à l'article R. 123-1 du code des communes ne représentent plus une base significative puisque l'indice net ancien est devenu obsolète depuis l'instauration de l'indice nouveau majoré pour le calcul des rémunérations publiques.

Sur le fond par ailleurs, le mécanisme prévu à cet article 18 bis (nouveau) aurait pour effet de relever le montant brut des indemnités des maires de toutes les communes françaises, dans des proportions toutefois très variables suivant l'importance démographique des communes considérées : d'environ + 12 % pour les communes de 150 000 à 199 999 habitants jusqu'à + 116 % pour les communes de 1 000 à 1 999 habitants. D'une façon générale, le

nouveau dispositif conduirait à une majoration assez sensible de l'indemnité des maires de petites communes (plus 57 % en dessous de 500 habitants, plus 78 % entre 500 et 999 habitants) ; il accroit également de façon significative l'indemnité des maires des communes de 2 000 à 2 999 habitants, de 3 500 à 4 999 habitants, de 50 000 à 79 000 habitants et de 100 000 à 119 999 habitants.

Il convient de souligner que ces propositions sont en retrait de celles formulées à plusieurs reprises par des groupes d'élus eux-mêmes ou, ainsi qu'il a été dit, dans les conclusions du deuxième rapport Debarge : celui-ci proposait en effet de faire varier l'indemnité des maires de 2 500 F (dans les communes de moins de 500 habitants) à 22 000 F (dans les communes de plus de 200 000 habitants, -ce chiffre étant d'ailleurs porté à 27 777 F pour les villes de Paris, Lyon et Marseille).

S'agissant toutefois d'un progrès non contestable par rapport à la situation actuelle, votre commission s'est ralliée au dispositif proposé. Elle a toutefois amendé sur un point le barème prévu dans cet article, de façon à réduire l'écart trop important constaté entre les taux maximum d'indemnité de fonction susceptible d'être allouée aux maires des communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants. L'article 18 bis (nouveau) fixe en effet pour cette catégorie trois taux (12 % pour les communes de moins de 500 habitants, 17 % pour les communes de 500 à 999 habitants, et 31 % pour les communes de 1 000 à 3 499 habitants) ; votre commission vous propose un amendement tendant à porter de 17 à 20 % le taux intermédiaire, applicable aux communes de 500 à 999 habitants.

La commission des Lois a également modifié le dernier alinéa de cet article (population à prendre en compte pour la détermination de l'indemnité des élus municipaux). Elle vous propose de se référer à cette fin aux mêmes critères que ceux prévus par l'article L. 234-19-3 du code des communes pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement, c'est-à-dire non seulement la population résultant des recensements généraux ou complémentaires, mais également des accroissements de population annuellement constatés et d'une majoration d'un habitant par résidence secondaire sur le territoire de la commune.

Sous réserve de ces deux amendements, votre commission des Lois vous propose d'adopter le présent article 18 bis (nouveau) ainsi modifié.

*Article additionnel après l'article 18 bis (nouveau)*

(article L. 123-5-2 du code des communes)

**Indemnité différentielle des maires des villes  
de plus de 200 000 habitants**

Conformément au barème proposé par l'article 18 bis, l'indemnité des élus municipaux des villes de plus de 200 000 habitants (hors Paris, Lyon et Marseille qui font l'objet de dispositions spécifiques) serait établie par référence à un pourcentage de l'indice 1015 de la fonction publique qui, dans le cas du maire, atteindrait 90 % soit 18 731 F par mois.

Votre commission a estimé souhaitable d'uniformiser le statut indemnitaire des maires des villes de plus de 200 000 habitants et celui des présidents de conseils généraux, tel qu'il est proposé à l'article 24 paragraphe III du présent projet de loi (l'indemnité de ces derniers étant portée à 130 % du terme de référence). Il apparaît en effet que les maires des plus grandes villes exercent des responsabilités et des fonctions de représentation qui débordent très largement le simple cadre de leur commune, et dont le rayonnement dans le département, voire dans toute la région, représente un élément essentiel du statut de la municipalité elle-même.

A cette fin, votre commission vous propose un amendement tendant à instituer en faveur des maires de ces très grandes villes une indemnité différentielle égale à la différence entre l'indemnité municipale prévue au barème des maires et l'indemnité maximale prévue pour les présidents de conseils généraux. Il convient de souligner que cette indemnité conserverait un caractère strictement intuitu personae et n'entrerait pas dans l'assiette de calcul de l'indemnité des autres élus municipaux. Le mécanisme différentiel proposé répond à cette préoccupation.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

*Article additionnel après l'article 18 bis (nouveau)*

(article L. 123-5-3 du code des communes)

**Indemnité minimale des maires des communes  
de moins de 2 000 habitants  
Compensation par l'Etat de l'indemnité minimale des maires**

Dans un nombre considérable de petites communes, les magistrats municipaux ne perçoivent en pratique aucune indemnité. Il apparaît en effet que beaucoup d'entre eux renoncent purement et simplement à percevoir les indemnités pourtant dérisoires auxquelles ils pourraient prétendre, de façon à ne pas obérer les finances de leur commune. Cette situation n'est non seulement pas satisfaisante, mais elle est surtout contraire à la dignité des fonctions du maire, non seulement agent élu par son conseil municipal mais également représentant de l'Etat dans sa commune.

Il est paradoxal que l'Etat ne contribue en aucune façon au financement des indemnités du maire, alors que celui-ci remplit des fonctions essentielles ressortissant, souvent de façon très intime, à l'exercice des prérogatives de souveraineté : fonction de police judiciaire, organisation des élections politiques, consulaires et professionnelles, élections prud'homales, tenue des listes électorales, etc... Le maire est par ailleurs officier d'état civil et exerce à ce titre une mission essentielle confiée à l'Etat. Force est de déplorer que les communes assument seules la charge financière d'un élu dont, pourtant, les missions d'Etat constituent une part souvent très considérable de son activité.

Il est absolument nécessaire que l'Etat contribue, -au moins dans les petites communes qui ne disposent pas de budgets importants-, au financement de la partie des indemnités des maires correspondant à ses attributions d'Etat.

A cette fin, plusieurs mécanismes sont concevables. Votre commission n'a pas souhaité imputer directement à l'Etat la gestion de cette partie d'indemnité, de façon à préserver l'autonomie et l'indépendance des communes. Dans ces conditions, il lui a paru expédient de fixer à 50 % de son taux maximum le montant minimum de l'indemnité de fonction votée par les conseils municipaux pour les services effectifs des fonctions de maire. En tout état de cause, les maires, quel que soit leur souci hautement louable d'épargner les finances municipales, ne pourraient donc renoncer en leur qualité d'agent de l'Etat à percevoir cette fraction de leur indemnité de fonction, au même titre que les autres agents de l'Etat ne sont pas

fondés à refuser le mandatement des sommes qui leur sont dues par ce dernier.

En contrepartie, cette fraction incompressible de l'indemnité de fonction du maire serait compensée à due concurrence par une dotation spécifique de l'Etat, dont le présent article additionnel pose le principe. Les modalités de mise en oeuvre de ce principe font à cet égard l'objet d'un autre article additionnel dont un amendement de votre commission vous propose l'insertion après l'article 34.

Tel est l'objet du présent article additionnel, que votre commission vous propose d'adopter.

### *Article 19*

(article L. 123-6 du code des communes)

#### **Indemnité des autres membres des conseils municipaux**

L'article 19 du projet de loi, qui a fait l'objet de plusieurs amendements de l'Assemblée nationale, modifie de façon substantielle le régime d'indemnisation des membres des conseils municipaux entrant dans la catégorie générique des « autres conseillers », c'est-à-dire des conseillers qui n'exercent pas des fonctions leur ouvrant es-qualités droit à indemnité (maires, adjoints, etc...).

En l'état actuel de l'article L. 123-6 du code des communes, la faculté de voter des indemnités de fonctions en faveur de ces « autres conseillers » est en effet limitée aux seules villes de plus de 400 000 habitants (hors le cas de Paris qui fait l'objet d'un régime particulier). En revanche, cet article ne comporte aucune disposition propre aux adjoints ni aux membres de délégations spéciales, puisque ces deux catégories relèvent d'autres dispositions du code des communes, dont notamment l'article R. 123-1 qui fixe non seulement l'indemnité des maires, mais également celle des adjoints, exprimée en pourcentage de la précédente, et l'article L. 123-7 qui autorise les conseils municipaux des communes de plus de 120 000 habitants à accorder à leurs « autres conseillers » des indemnités pour l'accomplissement de « certaines fonctions ou missions particulières ».

La nouvelle rédaction proposée pour cet article L. 123-6 du code des communes regroupe et modifie les dispositions actuellement en vigueur.

En ce qui concerne les adjoints aux maires et les membres des délégations spéciales faisant fonction d'adjoint, le premier alinéa de cet article fixe au maximum à 40 % de l'indemnité maximale du maire de la commune l'indemnité susceptible d'être votée en leur faveur par les conseils municipaux.

Toutefois, conformément à l'alinéa 2 de l'article 19, l'indemnité versée à un adjoint pourrait dépasser la maximum ainsi défini, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé (c'est-à-dire qu'il demeure dans la limite légale de l'indemnité maximale du maire plus la somme des indemnités maximales de l'ensemble des adjoints de la commune). En adoptant cette mesure, l'Assemblée nationale a souhaité préserver une certaine marge de manoeuvre en faveur des communes, où il peut s'avérer utile d'accroître l'indemnité de tel ou tel adjoint chargé de fonctions particulièrement lourdes, moyennant la minoration à due concurrence des indemnités allouées à d'autres adjoints ou au maire lui-même de façon à demeurer dans le cadre de l'enveloppe maximum autorisée par la loi. Le tableau comparatif ci-après montre l'incidence sur l'indemnité des adjoints de la mesure proposée :

INDEMNITES BRUTES MENSUELLES DES ADJOINTS

Population	Indemnité mensuelle brute actuelle (F)	Indemnité mensuelle brute projet de loi (F)	% d'évolution
0 à 499	753	946	+ 25,6 %
500 à 999	941	1 340	+ 42,4 %
1 000 à 3 499	1 412 (1 000 à 2 000 hab.)	2 443	+ 73 %
	2 197 (2 000 à 3 000 hab.)		+ 11,2 %
	2 314 (3 000 à 3 500 hab.)		+ 5,6 %
3 500 à 9 999	2 314 (3 500 à 5 000 hab.)	3 389	+ 46,5 %
	2 617 (5 000 à 9 000 hab.)		+ 29,5 %
	2 926 (9 000 à 9 999 hab.)		+ 15,8 %
10 000 à 19 999	2 926 (10 000 à 15 000 hab.)	3 783	+ 29,3 %
	3 322 (15 000 à 19 999 hab.)		+ 13,9 %
20 000 à 49 999	3 322 (20 000 à 30 000 hab.)	4 334	+ 30,5 %
	3 834 (30 000 à 49 999 hab.)		+ 13,0 %
50 000 à 99 999	4 133 (50 000 à 80 000 hab.)	5 122	+ 23,9 %
	4 548 (80 000 à 99 999 hab.)		+ 12,6 %
100 000 à 200 000	4 548 (100 000 à 120 000 hab.)	6 462	+ 42,1 %
	5 050 (120 000 à 150 000 hab.)		+ 28,0 %
	5 794 (150 000 à 200 000 hab.)		+ 11,5 %
+ 200 000 LYON-MARSEILLE PARIS	5 794	7 092	+ 22,4 %
	7 641	9 063	+ 18,8 %
	9 705	9 063	- 6,6 %

Votre commission s'est ralliée à ce dispositif ; eu égard aux responsabilités des adjoints aux maires des grandes villes, elle a toutefois estimé opportun d'autoriser les communes d'au moins 100 000 habitants à porter l'indemnité maximale susceptible de leur être allouée de 40 % à 50 % de l'indemnité du maire : un premier amendement répond à cet objet. Elle vous propose également sur cette disposition un second amendement d'ordre purement orthographique, de façon à clarifier le texte voté par l'Assemblée nationale.

Le troisième alinéa de cet article autorise les communes de moins de 100 000 habitants à verser une indemnité à leurs conseillers municipaux exerçant des mandats spéciaux dont ils sont chargés par le conseil municipal (dans les mêmes limites légales que ci-dessus).

Le dernier alinéa de cet article 19 autorise enfin les communes à partir de 100 000 habitants à verser une indemnité de fonction à tout autre conseiller municipal.

Contrairement au dispositif initial du projet de loi, qui fixait cette indemnité à 50 % de l'indemnité maximale susceptible d'être allouée aux maires des communes de moins de 500 000 habitants, l'Assemblée nationale a préféré réunifier le régime applicable à l'ensemble des conseillers municipaux : à cette fin, elle a exprimé le montant de l'indemnité des autres conseillers dans les communes de plus de 100 000 habitants à raison de 6 % de la référence unique visée au premier paragraphe du nouvel article L. 123-4 du code des communes (tel qu'il résulterait de l'adoption sans modification de l'article 17 du projet de loi), c'est-à-dire le traitement budgétaire afférent à l'indice 1015.

Votre commission a estimé souhaitable de compléter le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, en autorisant les communes à verser une indemnité complémentaire aux conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions lorsqu'en application de l'article L. 122-11 du code des communes, les adjoints délégués sont eux-mêmes empêchés. Relèveraient aussi de cette disposition les membres du conseil municipal désignés par le maire pour siéger au sein d'organismes extérieurs dans les conditions prévues au code des communes ou par les textes régissant ces organismes. Il convient de souligner que cette majoration d'indemnité s'imputerait à due concurrence sur le montant total des indemnités susceptibles d'être allouées au maire lui-même et aux adjoints, et n'accroîtrait donc aucunement le montant total des indemnités versées par la commune aux élus municipaux.

Sous réserve de ces amendements, votre commission vous propose d'adopter l'article 19 ainsi modifié.

*Article additionnel après l'article 19*

(articles L. 163-3-1 et L. 164-10-1 du code des communes)

**Indemnité des présidents de syndicats de communes  
et des présidents de districts**

Les syndicats de communes, spécialisés ou à vocation multiple, ainsi que les districts constituent des organes de coopération intercommunale dont le rôle essentiel pour la vie de nombreuses communes n'est plus à rappeler. Or, l'indemnité susceptible d'être allouée aux présidents de ces syndicats et de ces districts ne fait l'objet d'aucune disposition spécifique dans le code des communes. Il est donc opportun d'insérer dans le présent projet de loi une disposition qui viendrait codifier les pratiques assez divergentes actuellement constatées dans ce domaine. Tel est l'objet de cet article additionnel dont votre commission vous propose l'insertion après l'article 19.

Le mécanisme proposé comporte deux buttoirs. D'une part l'indemnité maximale de fonction d'un président de syndicat ou district serait fixée au tiers de l'indemnité maximale de fonction susceptible d'être allouée au maire d'une commune de population équivalente à celle de l'ensemble des communes membres du syndicat ou du district ; de cette façon, l'indemnité du président serait assise sur un critère démographique analogue à celui qui régit le versement des indemnités municipales. D'autre part l'indemnité maximale du président ne pourrait excéder l'indemnité maximale du maire de la commune la plus peuplée du syndicat ou du district, de façon à préserver une certaine homogénéité dans l'indemnisation des différents élus au sein du même organe de coopération intercommunale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

*Article 20*

(Abrogation de l'article L. 123-7 du code des communes)

**Indemnités municipales versées aux parlementaires**

Dans sa rédaction initiale, l'article 20 du projet de loi soumis à notre examen tendait à une nouvelle rédaction de l'article

L. 123-7 du code des communes, de façon à réduire à 50 % de son taux normal l'indemnité des élus municipaux titulaires par ailleurs d'un mandat parlementaire national ou d'un mandat au Parlement européen.

L'Assemblée nationale ayant fusionné dans une disposition unique l'ensemble des mécanismes de plafonnement des indemnités des élus municipaux titulaires par ailleurs d'autres mandats électoraux locaux ou nationaux (cf supra, article 17 paragraphe III), cette nouvelle rédaction de l'article L. 123-7 du code des communes, de même que l'actuel article L. 123-7 lui-même devenaient sans objet. L'Assemblée nationale a donc abrogé ce dernier et supprimé le dispositif proposé au présent article 20 pour le remplacer.

Il convient d'observer que dans le nouveau régime, la partie écrêtée de l'indemnité d'un maire titulaire par ailleurs d'autres mandats électifs pourra être rétrocédée à d'autres élus municipaux délégataires, sous réserve que le montant total des indemnités susceptibles d'être allouées au maire et à ses adjoints ne soit pas dépassé : ce mécanisme résulte de la combinaison du présent article avec les dispositions prévues par la nouvelle rédaction de l'article L. 123-6 alinéa 2 du code des communes, telle qu'elle résulte de l'article 19 du présent projet de loi. Votre commission vous a d'ailleurs proposé d'adopter à l'article 17, sur le deuxième paragraphe de l'article L. 123-4 du code des communes, un amendement précisant qu'en cas de cumul, l'écrêtement porte par priorité sur la partie des indemnités de fonction versée par la commune : ce mécanisme faciliterait d'autant la mise en oeuvre du présent article.

Au bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article.

### *Article 21*

(article L. 123-8 du code des communes)

#### **Indemnités des élus municipaux des villes de Paris, Lyon et Marseille**

L'article 21 du projet de loi propose une rédaction entièrement nouvelle de l'article L. 123-8 du code des communes, devenu obsolète du fait de l'adoption de l'article 19 ci-dessus. Le nouvel article L. 123-8 proposé traite de l'indemnité des élus municipaux des villes de Paris, Lyon et Marseille.

Le premier alinéa de cet article, qui concerne les maires de ces trois communes, se borne à majorer de 15 % l'indemnité maximale de droit commun fixée à l'article 17 du projet de loi.

Le deuxième alinéa vise les adjoints et les membres des délégations spéciales faisant fonction d'adjoint dans les trois villes en cause. Leur indemnité maximale serait fixée à 40 % du taux de l'indemnité maximale du maire de la commune, c'est-à-dire suivant les mêmes modalités que celles prévues pour les adjoints des autres communes françaises, conformément à la nouvelle rédaction de l'article L. 123-6 § I du code des communes, telle que proposée par l'article 17 du présent projet de loi. Il convient toutefois d'observer que si le taux de 40 % est identique, le terme de référence est supérieur, puisqu'il est lui-même majoré de 15 % dans les villes de Paris, de Lyon et de Marseille, conformément à l'alinéa précédent.

Le dernier paragraphe de cet article dispose que les indemnités votées par le conseil de Paris et les conseils municipaux de Lyon et de Marseille pour l'exercice effectif de conseiller municipal sont au maximum égales à 30 % de l'indemnité maximale des maires de ces communes. Ce mécanisme diffère du régime fixé par l'article 19, dernier alinéa, en faveur des «autres conseillers municipaux» dans les communes de 100 000 habitants au moins. Ces derniers se voient en effet allouer une indemnité maximale de 6 % du terme de référence servant au calcul de l'indemnité du maire (traitement indiciaire 1 015), alors que dans le cas des élus de Paris, Lyon et Marseille, l'indemnité pourrait atteindre 34,5 % de ce terme de référence (30 % du terme de référence lui-même majoré de 15 % conformément à l'alinéa premier, soit  $115 \% \times 30 \% = 34,5 \%$ ).

Le régime ainsi institué aurait pour effet d'accroître l'indemnité allouée aux membres des conseils municipaux de Lyon et de Marseille d'environ 27 %. En revanche l'indemnité des conseillers de Paris, actuellement fixée par référence à l'indice 300 (net ancien) de l'échelle indiciaire des traitements de la fonction publique, décroîtrait d'environ 19 %. La situation de ces derniers diffère toutefois de celle des membres des conseils municipaux de Lyon et de Marseille, dans la mesure où les conseillers de Paris sont également conseillers généraux de Paris et perçoivent à ce titre une indemnité spécifique dont le taux, fixé par l'article 26 du présent projet de loi, pourrait lui-même atteindre 70 % du terme de référence.

Par cohérence avec les dispositions qu'elle vous a proposées dans un article additionnel après l'article 18 bis (nouveau), relatif à l'indemnité différentielle des maires des villes de plus de 200 000 habitants, votre commission vous propose d'adopter sur cet article un amendement portant l'indemnité des maires de Paris, de Lyon et de Marseille à un montant équivalent à l'indemnité des présidents de

conseils généraux des départements correspondants, soit 140 % du terme de référence (traitement de l'indice 1015).

Sous réserve de cet amendement, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

### *Article 22*

(article 25 de la loi du 31 décembre 1982)

### **Indemnités des maires d'arrondissement et de leurs adjoints dans les villes de Paris, Lyon et Marseille**

Contrairement aux précédents, qui modifient ou complètent les dispositions en vigueur du code des communes, l'article 22 du projet de loi, relatif à l'indemnité des maires d'arrondissement et de leurs adjoints dans les villes de Paris, Lyon et Marseille, devait originellement compléter l'article 25 de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon.

Le dispositif proposé étend aux maires et aux adjoints d'arrondissement de ces trois villes les dispositions générales prévues par le projet de loi pour les élus municipaux des autres communes en matière de montant et de plafonnement des indemnités, de modalités de fiscalisation de celles-ci ; il détermine par ailleurs le caractère obligatoire des dépenses correspondantes.

Les maires d'arrondissement percevraient ainsi une indemnité maximale s'élevant à 40 % de l'indemnité du maire, équivalente à celle des adjoints au maire de la commune concernée. Les adjoints aux maires d'arrondissement percevraient quant à eux une indemnité de fonction au maximum égale à celle des conseillers municipaux de la commune concernée.

Pour des raisons de présentation du texte, et tout en se ralliant à l'objectif de cet article du projet de loi, l'Assemblée nationale a jugé expédient d'en recréer le dispositif sous un article 33 bis nouveau : dans ces conditions, elle a purement et simplement supprimé le présent article 22. Votre commission vous propose de confirmer cette suppression.

### *Article 23*

#### **Abrogation de l'article L 123-9 du code des communes**

L'article L 123-9 du code des communes, dans sa rédaction actuelle, fixe le régime de réduction (à concurrence de 50 %) des indemnités des élus municipaux titulaires par ailleurs d'un mandat parlementaire. Ainsi qu'il a été dit, l'Assemblée nationale a traité de façon générique ce problème dans la nouvelle rédaction qu'elle a donnée de l'article 17 § III du présent projet de loi.

Dans ces conditions, l'article L. 123-9 n'a plus d'objet, et doit donc être abrogé. Votre commission des Lois vous propose de confirmer cette abrogation.

### *Article 24*

(rétablissement des articles 14 et 15 de la loi du 10 août 1871)

#### **Indemnités des conseillers généraux**

L'article 24 du projet de loi insère deux articles nouveaux (14 et 15) dans la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

##### **1. Article 14 (nouveau) de la loi du 10 août 1871**

Cet article fixe le régime indemnitaire des membres des conseils généraux. Il convient d'observer d'emblée que la modification proposée représente une importante innovation par rapport au droit actuellement en vigueur, puisque la loi de 1871 ne prévoyait aucune indemnisation des fonctions de conseiller général.

Le principe de la gratuité des fonctions de conseiller général n'a jamais été remis en cause depuis 120 ans, mais il est vrai que la pratique lui avait apporté de sensibles aménagements, notamment lorsqu'en 1912, fut voté le principe de remboursement des frais engagés par ces élus dans l'exercice de leurs fonctions. Sur cette base, les membres du conseil général sont actuellement fondés à percevoir trois types d'indemnités :

- une indemnité de déplacement, versée aux conseillers généraux non parlementaires (article 38 de la loi du 27 février 1912).

Cette indemnité leur est versée pour les déplacements rendus nécessaires pour la participation aux réunions du conseil général ou pour les différentes missions que ce dernier leur confie. La loi de 1912 précise que seuls les transports de plus «*de deux kilomètres de leur résidence*» ouvrent droit à indemnisation ;

- une indemnité versée sous forme de vacation pour chaque journée de présence au conseil général, soit pour les réunions de l'assemblée plénière, soit pour les réunions de commission, soit enfin pour les journées passées en mission (article 38 alinéa 2 de la loi du 27 février 1912) ;

- un remboursement des frais supplémentaires résultant de l'exercice des mandats spéciaux dont les conseillers généraux sont chargés par leur assemblée (présidence des commissions, fonction de rapporteur du budget, etc...).

Ce cadre juridique interdit en droit aux conseils généraux d'allouer une indemnité forfaitaire générale à leurs membres. Au demeurant, les juridictions administratives ont souvent été conduites à annuler des délibérations de conseils généraux tendant à instituer un mécanisme indemnitaire global non rattachable à l'une des indemnités prévues par la loi de 1912, précitée.

Pour autant, en marge de ladite loi, la pratique a progressivement conduit à la mise en place d'un régime indemnitaire de fait qui, moyennant différents artifices, s'apparente aujourd'hui de très près au versement régulier d'une indemnité forfaitaire à l'ensemble des membres des conseils généraux. C'est notamment par une mise en oeuvre très souple du système des vacations que les conseillers généraux parviennent à percevoir une indemnisation qui, dans maints départements, n'est pas réellement proportionnelle à leur participation personnelle aux travaux de leur assemblée : modulation du taux de la vacation, contrôle superficiel de la liste d'émargement, etc...

La latitude dont chaque conseil général dispose en cette matière rend très difficile l'établissement de statistiques précises. Sur la base toutefois d'une enquête réalisée en 1987, il s'avère que l'indemnisation des conseillers généraux représente des sommes non négligeables dans le budget des assemblées départementales : près de 480 millions de francs en 1988, -ce chiffre ayant d'ailleurs connu une très notable augmentation depuis la grande réforme décentralisatrice entreprise à partir de 1982. De grandes disparités s'observent par ailleurs entre les départements : l'indemnisation annuelle globale versée aux conseillers généraux varie ainsi dans une fourchette de près de 1 à 7, et peut dépasser 250 000 F par an pour les conseillers de départements à fort potentiel fiscal.

**INDEMNITES DES CONSEILLERS GÉNÉRAUX  
(DÉPARTEMENTS MÉTROPOLITAINS ET DOM)**

Tranche démographique	Indemnité mensuelle moyenne constatée par conseiller en 1987 (F)	Indemnité mensuelle brute maximale par conseiller après la loi (F)	% d'augmentation (+) ou de diminution (-)
< 250 000 hab.	Mini. 2 658	7 800	+ 193,4 %
21 départements	Maxi. 12 459		- 37,3 %
250 000 à 500 000 hab.	Mini. 4095	9 750	+ 138 %
36 départements	Maxi. 18 403		- 47 %
500 000 à 1 M	Mini. 3 100	11 700	+ 277,4 %
31 départements	Maxi. 15 293		- 23,4 %
1 M à 1,25 M	Mini. 4 671	12 675	+ 171,3 %
5 départements	Maxi. 17 277		- 26,6 %
> 1,25 M	Mini. 9 087	13 650	+ 50,2 %
7 départements	Maxi. 21 477		- 36,4 %
100 TOTAL			

Source : Ministère de l'Intérieur

En définitive, l'article 14 (nouveau) dont l'insertion est proposée dans la loi de 1871 par l'article 24 du projet de loi représente moins une véritable innovation juridique qu'une mise en conformité du droit à la pratique actuelle. A cet égard, cet article représente une avancée sensible, puisqu'il consacre le principe d'indemnisation de fonctions devenues très astreignantes, notamment depuis 1982.

L'article 14 (nouveau) comportait dans sa rédaction initiale sept paragraphes. Par parallélisme avec les amendements votés par l'Assemblée nationale sur l'article 17 (indemnisation des élus municipaux), le paragraphe VII de cet article a été supprimé par les députés lors de leur examen en première lecture.

**• Principe du versement d'une indemnité pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller général (paragraphe I).**

Le premier paragraphe de cet article pose le principe du versement d'une indemnité pour « *l'exercice effectif* » des fonctions de conseiller général (par parallélisme avec « *l'exercice effectif* » de leurs fonctions, imposé aux élus municipaux pour pouvoir prétendre à indemnité).

Les indemnités des membres des conseils généraux seraient calculées par application d'un pourcentage, variable suivant l'importance démographique des départements, à un terme de

référence en l'espèce identique à celui retenu pour le calcul de l'indemnité des élus municipaux (c'est-à-dire le traitement budgétaire afférent à l'indice 1015 de la fonction publique -cf. supra-, soit environ 19 700 F par mois).

Quoique symétrique, il convient d'observer que le dispositif comptable proposé dans ce paragraphe est exactement l'inverse de celui prévu pour les élus municipaux, puisqu'au cas présent, tous les conseillers généraux ont vocation à percevoir une indemnité dite «de base», en pourcentage de laquelle seront exprimées (cf. ci-après) les majorations d'indemnités susceptibles d'être accordées aux conseillers généraux exerçant certaines fonctions particulières. Dans le cas des élus municipaux au contraire, seul le maire a vocation à percevoir une indemnité dite «de base», et c'est par référence à l'indemnité du magistrat municipal que sont exprimés les taux des indemnités susceptibles d'être votées en faveur d'autres élus municipaux.

• **Barème des indemnités maximales susceptibles d'être versées aux conseillers généraux (paragraphe II).**

Le paragraphe II de cet article fixe le barème des indemnités maximales susceptibles d'être votées pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller général. Ce barème est réparti dans le projet de loi sur la base de cinq strates de population, et varie dans des taux maximaux compris entre 40 et 70 % du terme de référence.

Il est par ailleurs précisé que les indemnités de fonction des conseillers de Paris sont cumulables avec l'indemnité des conseillers généraux de Paris, dans la limite toutefois du plafond général d'une fois et demie les indemnités parlementaires instituées par l'article L. 123-4-III prévu par l'article 17 (cf. ci-dessus) du projet de loi (soit une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire).

Votre commission a constaté que le barème de fixation du taux maximal des indemnités des conseillers généraux comportait cinq tranches, distribuées, selon l'importance démographique du département, de moins de 250 000 habitants à 1,25 million et plus d'habitants. On pourrait certes soutenir que la charge globale liée aux fonctions d'élu départemental varie en fonction de la population du département. Ce raisonnement trouve néanmoins ses limites, dans la mesure même où la configuration territoriale des départements (superficie, accessibilité des moyens de transport collectif, densité du réseau routier, etc...) peut faire peser des charges équivalentes sur les élus départementaux de départements présentant pourtant de fortes disparités.

Pour tenter de remédier aux déséquilibres constatés dans ce domaine, votre commission des Lois a souhaité ramener à seulement deux tranches le barème de fixation des indemnités des élus départementaux. Il lui a semblé en effet que la distinction proposée par le projet de loi entre les départements de moins de 250 000 habitants et les départements entrant dans l'une des trois catégories intermédiaires prévues par celui-ci (moins de 250 000 habitants, 250 000 habitants à moins de 500 000 habitants et 500 000 habitants à moins de 1,5 million d'habitants) n'était guère pertinente.

A cette fin, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à ramener le nombre des tranches d'indemnisation à deux : jusqu'à 1 million d'habitants (taux maximal d'indemnité fixé à 60 % du terme de référence), puis 1 million d'habitants et plus (taux maximal fixé à 70 %).

• Indemnité du président et des autres membres du bureau des conseils généraux (paragraphe III).

Ainsi qu'il a été dit, le présent article fixe l'indemnité maximale susceptible d'être versée au président et aux membres du bureau du conseil général par référence à une majoration du taux de l'indemnité dite «de base» allouée aux autres conseillers généraux du département. L'Assemblée nationale a modifié la rédaction de ce paragraphe, de façon à tenir compte de la pratique très diversifiée des différents départements quant à la composition des bureaux de leur assemblée, et aux délégations susceptibles d'être accordées à leurs membres.

Dans le mécanisme proposé, l'indemnité du président du conseil général atteindrait au maximum 130 % du terme de référence, soit 25 610 F par mois. Eu égard aux responsabilités qui pèsent sur le président de conseil général, notamment depuis les réformes de la décentralisation, votre commission vous propose de porter ce taux à 40 %.

Votre commission a par ailleurs estimé nécessaire d'instituer une indemnité spéciale, majorée par rapport à l'indemnité des autres membres du conseil général, au bénéfice des conseillers généraux exerçant des mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur assemblée : le taux de la majoration proposée atteindrait au maximum 20 %.

Conformément aux dispositions proposées par cet article du projet de loi, l'indemnité maximale de fonction des vice-présidents ayant délégation de l'exécutif serait fixée quant à elle à 140 % de l'indemnité maximale des conseillers généraux. Les autres membres du bureau (exclusion donc faite du président et des vice-présidents

ayant délégation de l'exécutif) percevraient une indemnité de fonction seulement égale à 110 % de l'indemnité maximale des conseillers généraux.

• **Plafonnement de l'indemnité des membres du conseil général (paragraphe IV).**

Comme elle l'avait prévu pour les élus municipaux (cf. article 17 paragraphe III ci-dessus), l'Assemblée nationale a jugé souhaitable de limiter globalement à une fois et demie l'indemnité parlementaire le montant total des indemnités susceptibles d'être accordées à des conseillers généraux cumulant plusieurs mandats électoraux au titre de leurs différentes fonctions (nationales ou locales).

Votre commission ayant adopté ce dispositif pour les élus municipaux, assorti toutefois d'un amendement de précision sur l'écrêtement de leurs indemnités, elle vous propose d'adopter un **amendement** parallèle pour les conseillers généraux précisant que la fraction écrêtée en cas du cumul porterait par priorité sur les indemnités de fonction versées par le département.

• **Fiscalisation de l'indemnité des membres du conseil général (paragraphe V).**

L'Assemblée nationale a adopté sur ce paragraphe un amendement de précision identique à celui qu'elle avait adopté sur le paragraphe relatif à la fiscalisation des indemnités des élus municipaux. Sur le fond, le mécanisme de fiscalisation prévu par ce paragraphe est strictement analogue à celui des indemnités des élus municipaux (cf. ci-dessus) : le taux de fiscalisation serait fixé par décret en Conseil d'Etat, après réfaction d'une partie de l'indemnité dite « *représentative de frais* » et comme telle non imposable. Les critères retenus pour fixer le taux de fiscalisation dépendraient de l'importance de la population du département, et des conditions dans lesquelles celui-ci rembourse à ses élus les frais inhérents à leurs fonctions.

L'Assemblée nationale a également complété ce dispositif de façon à tenir compte des avantages en nature, parfois substantiels, accordés à certains conseillers généraux (président du conseil général notamment) : ces éléments seraient ainsi susceptibles d'entrer en ligne de compte pour la détermination du taux de fiscalisation de l'indemnité perçue par les titulaires de tels avantages en nature.

Comme pour les élus municipaux, votre commission ne s'est pas ralliée au dispositif proposé par le Gouvernement en matière de modalités de fiscalisation de l'indemnité des élus départementaux ; il lui a paru en particulier nécessaire de

préciser dans la loi même les règles de répartition, au sein de cette indemnité, entre la partie dite «représentative de frais» et la partie qui deviendrait imposable. A cette fin, elle vous propose d'adopter un amendement qui assimilerait le régime de fiscalisation des indemnités des élus départementaux à celui qu'elle vous a proposé pour les élus municipaux des villes de plus de 100 000 habitants, c'est-à-dire un taux forfaitaire de frais de fonction représentant 45 % de leurs indemnités.

• **Nature comptable des indemnités des élus municipaux (paragraphe VI).**

Comme pour les communes (cf supra), ce paragraphe dispose que les indemnités versées par les départements à leurs élus dans les conditions définies ci-avant constituent pour eux des dépenses obligatoires.

L'Assemblée nationale a supprimé le dernier paragraphe (paragraphe VII) de cet article 14 (nouveau) de la loi du 10 août 1871, relatif au plafonnement des indemnités des conseillers généraux membres de l'Assemblée nationale, du Sénat ou du Parlement européen : cette disposition n'avait plus d'objet du fait de l'adoption de l'amendement générique sur le plafonnement d'indemnités en cas de cumul de mandats électoraux nationaux ou locaux (paragraphe IV du présent article).

Votre commission vous propose d'adopter dans la rédaction ainsi modifiée cet article 14 de la loi du 10 août 1871.

**2. Article 15 (nouveau) de la loi du 10 août 1871**

Cet article fixe les conditions d'indemnisation des membres du conseil général autres que les parlementaires pour leurs frais de déplacement dans le département. Il précise de surcroît que les conseillers généraux investis de mandats spéciaux par leur assemblée ont droit au remboursement des frais supplémentaires qui peuvent résulter de l'exercice de ces mandats.

Les modalités d'application de cet article sont laissées au décret. Réserve faite de cette intervention du pouvoir réglementaire, les dispositions de cet article se bornent à reconduire les dispositions actuellement en vigueur, telles qu'elles figurent à l'article 38 de la loi du 27 février 1912.

Votre commission a toutefois adopté sur cet article **deux amendements**. Le premier supprime dans le nouveau dispositif la restriction actuellement prévue à l'encontre des parlementaires membres du conseil général en matière d'indemnisation des frais de déplacement. Il apparaît en effet que les députés et les sénateurs, lorsqu'ils sont amenés à se déplacer dans leur département au titre de leurs activités de conseiller général, se trouvent placés dans une situation tout à fait analogue à celle des autres membres de l'Assemblée départementale : il n'y a donc pas lieu d'opérer entre ces derniers une distinction dont la justification n'apparaît plus avec netteté.

Le second amendement concerne les conseillers généraux résidant habituellement dans un autre département que celui où ils sont élus. En l'état actuel de la législation, l'article 38 de la loi du 27 février 1912 permet à ces conseillers de bénéficier d'indemnités de déplacement dès lors que leurs fonctions les astreignent à un déplacement « *à plus de deux kilomètres de leur résidence* ». Il convient de souligner que de nombreux conseillers généraux résident dans d'autres départements que celui dont ils sont élus, et que, sur ce point, le projet de loi s'avère à leur égard plus restrictif que les dispositions en vigueur. Votre commission vous propose donc d'en revenir au dispositif actuel.

Sous réserve des amendements qu'elle vous a présentés, votre commission des Lois vous propose donc d'adopter l'article 24 ainsi modifié du présent projet de loi.

#### *Article 25*

#### **Abrogation de l'article 38 de la loi du 27 février 1912**

Ainsi qu'il a été dit, l'article 38 de la loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912, constitue actuellement le texte de base du régime d'indemnités des élus départementaux. Du fait de la création d'un nouveau régime indemnitaire, ses dispositions doivent donc être abrogées.

Tel est l'objet du présent article, que votre commission vous propose d'adopter.

## *Article 26*

(articles 11, 11-1 et 15 de la loi du 5 juillet 1972)

### **Indemnités des membres des conseils régionaux**

L'article 26 du présent projet de loi fixe le régime des indemnités susceptibles d'être accordées aux membres des conseils régionaux. Inséré dans la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, ce nouveau régime serait pratiquement calqué sur le dispositif applicable aux conseils généraux. Il convient d'ailleurs d'observer que la pratique actuelle des conseils régionaux s'est développée sur la même base légale que celle afférente aux indemnités des conseillers généraux, puisque l'article 11 de la loi du 5 juillet 1972 relative aux régions se bornait à rendre applicable au conseil régional les dispositions correspondantes de la loi du 27 février 1912 mentionnée ci-avant.

Le présent article comporte trois paragraphes :

- le premier paragraphe, qui concerne le remboursement des frais de déplacement des conseillers régionaux et l'indemnisation des mandats spéciaux confiés aux conseillers régionaux par leur assemblée, renvoie aux nouvelles dispositions de l'article 15 de la loi du 10 août 1971, telles qu'elles résulteraient de l'adoption de l'article 24 du présent projet de loi ; cet élément du régime indemnitaire des conseillers généraux serait ainsi étendu aux conseillers régionaux.

- le second paragraphe fixe, par référence à l'article 14 de la loi du 10 août 1871 dans la rédaction nouvelle qu'en propose le présent projet de loi, le régime indemnitaire général des membres du conseil régional. Le dispositif proposé est identique à celui des conseillers généraux, sous réserve toutefois que le barème du taux maximal de leurs indemnités est ventilé en quatre strates (au lieu de cinq pour les départements). Ce taux varierait entre 40 % et 70 % du terme de référence (traitement de l'indice 1015), suivant l'importance démographique de la région.

~~IND~~EMNITES DES CONSEILLERS RÉGIONAUX  
(RÉGIONS MÉTROPOLITAINES)

Tranche démographique	Indemnité mensuelle moyenne constatée par conseiller en 1987 (F)	Indemnité mensuelle brute maximale par conseiller après la loi (F)	% d'augmentation (+) ou de diminution (-)
< 1 M 2 régions	Mini. 2 542	7 800	+ 206,8 %
	Maxi. 5 320		+ 46,6 %
1 M à 2 M 10 régions	Mini. 6 043	9 750	+ 61,3 %
	Maxi. 11 877		- 17,9 %
2 M à 3 M 6 régions	Mini. 5 837	11 700	+ 100,4 %
	Maxi. 12 093		- 3,2 %
3 M et plus 4 régions	Mini. 6 945	13 650	+ 96,5 %
	Maxi. 22 673		- 39,7 %
22 TOTAL			

Source : Ministère de l'Intérieur

Par parallélisme avec les dispositions qu'elle vous a proposées pour les départements, votre commission vous propose par un amendement de limiter à deux le nombre des strates démographiques servant de clé de fixation de l'indemnité des élus régionaux. La première strate comprendrait les régions de moins de 2 millions d'habitants, dans lesquelles les conseillers régionaux percevraient des indemnités analogues à celles versées aux conseillers généraux de la première strate départementale. La seconde strate régionale, regroupant les régions de 2 millions d'habitants et plus, serait régie par les mêmes dispositions indemnitaires que la seconde strate départementale.

- le troisième paragraphe de cet article fixe le régime indemnitaire du président et des membres des comités économiques et sociaux des régions.

A l'heure actuelle, les membres des comités économiques et sociaux des régions relèvent, pour leur régime indemnitaire, de l'article 38 de la loi du 27 février 1912 sus-mentionnée, conformément à l'article 15 de la loi du 5 juillet 1972 sur les régions. Le nouveau dispositif proposé reconduit pratiquement inchangées les dispositions en vigueur, puisque le président et les membres du comité économique et social pourraient bénéficier d'une part d'une vacation par journée de présence, d'autre part du remboursement des frais

supplémentaires que peut entraîner l'exercice de mandats spéciaux, lorsqu'ils en sont investis par leur assemblée.

A la différence des élus locaux proprement dit, dont l'indemnité serait désormais fixée par référence à un indice de traitement de la fonction publique, le taux des indemnités des membres du comité économique et social des régions continuerait d'être fixé par délibération du conseil régional.

Sous réserve des amendements qu'elle vous a présentés, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

### *Article 27*

#### **Indemnités des membres des conseils régionaux d'outre-mer**

Les régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) présentent une caractéristique particulière par rapport aux régions métropolitaines, puisque le territoire de chacune d'entre elles recouvre uniquement le territoire des départements correspondants. L'adoption aux articles 24 et 26 du présent projet de loi de strates démographiques différentes pour les départements et les régions aurait donc conduit à verser des indemnités différentes aux élus départementaux et régionaux des quatre îles en cause, du fait que leur population respective entre dans des tranches du barème ne se superposant pas exactement.

Dans ces conditions, le Gouvernement a jugé nécessaire d'aligner les indemnités des conseillers régionaux d'outre-mer sur le régime le plus favorable, c'est-à-dire celui applicable au conseil régional.

Votre commission vous a proposé de modifier la distribution des strates départementales et régionales (cf. supra) : dans le système qu'elle vous a demandé d'adopter, les conseillers régionaux de toutes les régions d'outre-mer pourraient donc prétendre à des indemnités identiques à celles des élus de chacun des départements concernés. Dans ces conditions, le présent article n'a plus d'objet.

Votre commission des Lois vous propose donc de **supprimer cet article 27** du présent projet de loi.

## TITRE IV

### RETRAITE DES ÉLUS LOCAUX

#### *Article 28*

(articles L. 123-10 à L. 123-13 du code des communes)

#### **Retraite des élus municipaux**

Cet article modifie au fond l'actuelle section IV du chapitre II du titre II du livre premier du code des communes (« régime de retraite des maires et des adjoints »), désormais consacrée à la « retraite des élus municipaux ».

Il convient de souligner que les nouvelles dispositions proposées en matière de retraite auraient un champ d'application plus vaste qu'actuellement, puisqu'elles s'appliqueraient désormais non seulement aux maires et aux adjoints percevant une indemnité, mais également à tous les élus municipaux titulaires d'une indemnité de fonction, c'est-à-dire aux autres membres des conseils municipaux des communes de 100 000 habitants et plus.

La section IV précitée, telle que modifiée par l'article 28 du présent projet de loi comporterait quatre articles (L. 123-10 à L. 123-13 du code des communes).

• **Article L. 123-10 du code des communes : élus municipaux qui ont cessé leur activité professionnelle et n'acquièrent aucun droit à pension de vieillesse.**

Cet article concerne les élus municipaux visés à l'article L. 121-45 du code des communes (dans sa nouvelle rédaction), c'est-à-dire les maires des villes de plus de 10 000 habitants et les adjoints des maires des villes de plus de 30 000 habitants qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle et ne relèvent plus à titre obligatoire d'un régime d'assurance vieillesse. Pour ces élus, le présent article prévoit une affiliation à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale (par parallélisme avec l'article L. 121-45, qui les affine par ailleurs au régime général pour les risques maladie, maternité et invalidité).

• **Article L. 123-11 du code des communes : élus municipaux percevant une indemnité de fonction et qui n'ont pas cessé leur activité professionnelle.**

Cet article concerne les élus municipaux titulaires d'une indemnité de fonction qui, pour une raison ou une autre, continuent d'exercer leur activité professionnelle (soit qu'ils ne puissent interrompre leur activité professionnelle, soit qu'ils aient renoncé à user de la faculté légale de l'interrompre). Le présent article institue un mécanisme tout à fait nouveau de droit à retraite pour cette catégorie d'élus, sur la base de la constitution d'une rente incombant pour moitié à l'élu lui-même, pour moitié à la commune. Le taux plafond de cotisation pour la constitution de cette rente serait fixé par décret en Conseil d'Etat.

La présente disposition laisse toute liberté aux communes pour choisir l'organisme prestataire de la rente, puisque seul son taux devrait faire l'objet de dispositions réglementaires impératives. Ainsi qu'il ressort des débats devant l'Assemblée nationale, et conformément aux informations recueillies par votre rapporteur, il apparaît qu'en proposant cette disposition, le gouvernement a entendu laisser aux communes toute la latitude contractuelle souhaitable pour pouvoir s'adresser, à leur choix, soit à un organisme spécialisé relevant du secteur public (par exemple Caisse Nationale de Prévoyance), soit à une compagnie privée spécialisée dans la constitution de rentes-vieillesse.

• **Article L. 123-12 du code des communes : retraite complémentaire des élus municipaux percevant une indemnité de fonction.**

Cet article étend les dispositions actuellement applicables aux maires en matière de retraite complémentaire à tous les élus municipaux percevant une indemnité de fonction. Ceux-ci seraient donc affiliés au régime de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC).

Le deuxième alinéa de cet article, qui reprend sur ce point les dispositions de l'actuel article L. 123-12 du code des communes précise que les pensions versées dans ce cadre par l'IRCANTEC aux anciens élus municipaux seraient cumulables sans limitation avec toutes les autres pensions de vieillesse ou de retraite versées par d'autres régimes obligatoires ou volontaires.

• **Article L. 123-13 du code des communes : régime des cotisations vieillesse des élus municipaux.**

Cet article fixe le régime des cotisations versées par les communes au titre des articles L. 123-10 à L. 123-12 (nouveaux) visés ci-avant. Ces cotisations seraient calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par les élus municipaux, puisque pour des raisons de recevabilité financière, l'Assemblée nationale n'a pas pu statuer sur un amendement de sa commission des Lois (amendement n° 37) qui tendait à permettre le versement de cotisations sur des indemnités auxquelles les élus municipaux auraient renoncé pour alléger à due concurrence les charges de leur commune.

Comme les indemnités elles-mêmes, les cotisations afférentes aux indemnités votées par les conseils municipaux constitueraient pour les communes des dépenses obligatoires.

Dans sa rédaction initiale, le troisième alinéa de l'article L. 123-13 prévoyait que les cotisations ainsi instituées étaient *« exclusives de toute autre contribution pour la retraite des élus municipaux à la charge d'une collectivité publique »* : par cette disposition, le gouvernement entendait interdire aux communes de continuer à financer, par voie de subvention, les régimes complémentaires constitués en dehors de tout cadre légal obligatoire par certaines communes.

L'Assemblée nationale a supprimé cet alinéa, qui aurait conduit au dépérissement très rapide de ces régimes, au détriment des pensions actuellement servies. En l'état, les organismes institués par les communes seraient donc fondés à poursuivre leur activité dans les conditions antérieures.

**Votre commission a profondément remanié le dispositif adopté par l'Assemblée nationale. Plusieurs considérations essentielles l'ont amenée à adopter une position très éloignée du texte présenté ci-avant.**

S'agissant en premier lieu du mécanisme de constitution d'une retraite par rente, c'est-à-dire fondée sur un mécanisme de capitalisation, il apparaît en effet que les rentes servies ne seraient susceptibles d'atteindre des taux satisfaisants qu'à des conditions de durée excessive de cotisations puisque, par définition, les pensions servies résulteraient du produit à long terme des placements des capitaux gérés par l'organisme collecteur.

Pour parvenir à la constitution de droits suffisants au terme d'un seul, voire de deux mandats municipaux, les communes et les élus devraient donc pouvoir consacrer aux retraites des cotisations tout à fait disproportionnées par rapport à leur faculté contributive, qu'il s'agisse des finances municipales (toujours très limitées) ou des

indemnités de fonction (dont les montants, même revalorisés, resteront modiques). Encore convient-il de souligner que ces taux de cotisation nécessaires à la constitution de pension suffisante de retraite risqueraient fort de ne pouvoir être mis en oeuvre, du fait qu'au terme même de l'article L. 123-11 du code des communes, c'est à un décret en Conseil d'Etat qu'il incomberait d'en fixer le plafond. Il y a tout lieu de redouter que les taux plafond ainsi déterminés demeurerait en deçà du seuil nécessaire, puisque d'après les informations recueillies par votre rapporteur, le Gouvernement envisagerait de transposer à ce nouveau régime par capitalisation les taux trop restreints actuellement applicables à l'IRCANTEC.

Par ailleurs, l'affiliation des élus municipaux à l'organisme de retraite institué en faveur des agents non titulaires des collectivités publiques, telle qu'elle est prévue par l'article L. 123-12 du code des communes, soulève maintes objections.

La première tient à difficulté de principe : rien ne justifie que des agents élus des collectivités territoriales soient affiliés à titre obligatoire au même régime que les agents non titulaires (auxiliaires, contractuels, vacataires, etc...) des collectivités publiques. Il n'est par exemple pas normal que le maire d'une commune soit assimilé, pour son régime de retraite, aux cantonniers municipaux contractuels ou aux agents recenseurs engagés par l'Etat, -et ce quelle que soit la haute considération qu'il faut légitimement accorder aux fonctions non électives de ces agents-. En l'espèce, il ne serait pas plus logique d'assimiler les maires à des agents contractuels que d'assimiler des contractuels à des agents titulaires ou à des élus locaux.

La seconde difficulté tient à la structure démographique des élus municipaux au regard des pratiques actuarielles des institutions de retraite. Il s'avère en effet que la catégorie des élus locaux génère un flux très excédentaire de cotisations, puisque dans la plupart des cas, ces élus poursuivent leur activité élective, -voire l'entreprennent-, très au-delà de l'âge légal de la retraite. Parallèlement, les anciens élus retraités perçoivent leur pension pour une durée statistiquement plus brève que celle des autres catégories d'affiliés. Dans ces conditions, le régime IRCANTEC met à profit les excédents de ressources générées par les élus pour équilibrer les soldes déficitaires générés par ses autres catégories d'affiliés.

Pour mettre un terme à ces errements, sans pour autant s'engager dans un mécanisme de constitution de retraites par rentes auquel les communes et les maires n'ont, dans leur immense majorité, aucune intérêt, votre commission

**est parvenue à l'élaboration d'un système tout à fait différent de celui prévu dans le présent projet de loi. Ce système repose sur le schéma suivant :**

**- en ce qui concerne les maires qui ont cessé d'exercer leur activité professionnelle pour la durée de leur mandat, votre commission vous propose d'adopter dans la rédaction proposée l'article L. 123-10 du code des communes (affiliation de droit au régime obligatoire d'assurance vieillesse) ;**

**- en ce qui concerne les autres élus municipaux titulaires d'indemnités de fonction, votre commission vous propose d'une part d'instituer un nouveau régime de retraite, dit «caisse complémentaire de retraite des élus locaux», d'autre part de moduler le taux des cotisations susceptibles d'être versées dans ce régime de façon à permettre aux élus locaux de réunir des droits suffisants à retraite dans une durée de mandat raisonnable.**

**A cette fin, votre commission des Lois vous propose de modifier l'intitulé de la présente section IV et d'adopter sur cet article :**

**- deux amendements de précision sur l'article 28 ;**

**- un amendement insérant dans le code des communes un article L. 123-10-1, instituant un régime spécifique de retraite des anciens élus locaux. Par un troisième amendement de suppression de l'article L. 123-11, votre commission vous demande de renoncer à la mise en place du régime de constitution d'une rente par capitalisation dont l'intérêt pratique et le caractère réellement attractif pour les maires demeurent très douteux ;**

**- un amendement confiant à la Caisse des dépôts et consignations la gestion administrative et financière du régime spécifique prévu ci-dessus, sous forme d'une Caisse autonome des Elus locaux. Ce régime serait placé sous le contrôle d'un Conseil de surveillance, composé majoritairement d'élus affiliés. Lors de sa constitution effective, l'ensemble des droits et obligations de l'IRCANTEC à l'égard de ses affiliés élus ou anciens élus municipaux seraient de plein droit transférés au nouveau régime ;**

**- un amendement introduisant dans le code des communes trois nouveaux articles (L. 123-12-2 à L. 12-12-4) précisant notamment les modalités de détermination du montant des cotisations susceptibles d'être versées par les communes et les élus à l'organisme collecteur.**

**Votre commission vous propose également un dispositif permettant aux élus en cours de mandat, ainsi qu'aux retraités municipaux et leurs ayant-droits d'obtenir de l'organisme prestataire le rachat de leurs services électifs antérieurs de façon à pouvoir se constituer dans un délai demeurant raisonnable une retraite suffisante.**

Sous réserve des amendements qu'elle vous présente, votre commission des Lois vous propose d'adopter le présent article ainsi modifié.

### *Article 29*

#### **Retraite des élus municipaux de Paris, Marseille et Lyon**

Dans sa rédaction originelle, l'article 29 du projet de loi avait pour objet d'étendre aux élus municipaux de Paris, Marseille et Lyon le dispositif de retraite institué pour les élus municipaux indemnisés des autres communes françaises de droit commun.

Pour des raisons de présentation du texte, l'Assemblée nationale a jugé préférable de faire figurer l'ensemble des dispositions relatives aux élus de Paris, Marseille et Lyon sous un article unique (33 bis nouveau). La disposition correspondante figure au paragraphe d) dudit article 33 bis. Le présent article 29 n'ayant plus d'objet, l'Assemblée nationale l'a supprimé.

Votre commission vous propose de confirmer cette suppression.

### *Article 30*

#### **Retraite des conseillers généraux**

Cet article tend à une nouvelle rédaction des articles 16 à 19 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, de façon à appliquer aux élus départementaux un dispositif général de retraite analogue à celui des élus municipaux indemnisés.

Il convient de souligner que l'avant-dernier alinéa de l'article 19 de la loi de 1871, dans la rédaction originelle qu'en

proposait le Gouvernement, aurait entraîné la disparition des régimes extra-légaux mis en place par la quasi totalité des départements français. Par parallélisme avec la mesure adoptée en faveur des institutions de retraite mises en place par les communes, l'Assemblée nationale a supprimé cet alinéa, de façon à autoriser la pérennisation desdits régimes départementaux.

Par parallélisme avec les dispositions qu'elle vous a présentés en faveur des élus municipaux, votre commission a jugé expédient d'instaurer les mêmes dispositions en faveur des élus départementaux. Toutefois, la faculté contributive des départements et de leurs élus est sans commune mesure avec celle des communes et des membres des conseils municipaux de la plupart des communes françaises. Dans cette optique, le système de constitution de droits à retraite par capitalisation (retraite par rente) peut offrir un réel intérêt pour les départements soucieux d'accorder à leurs anciens élus un régime solide de prévoyance contre le risque vieillesse, au sens du code de la sécurité sociale.

Votre commission, contrairement à ce qu'elle vous avait proposé pour les communes, vous propose donc de maintenir le mécanisme prévu sur ce point par le projet de loi. Encore convient-il d'observer que le régime par rente deviendrait désormais facultatif et complémentaire du régime principal d'affiliation des élus départementaux au régime autonome obligatoire de retraite des élus locaux.

A cette fin, votre commission des Lois vous propose sur l'article 30 du projet de loi soumis à votre examen trois amendements.

Le premier, qui modifierait la rédaction proposée pour l'article 17 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, maintient comme il a été dit précédemment le régime de retraite par capitalisation, en supprimant toutefois l'exclusion de ce régime, - devenue sans objet-, prévue par le projet de loi à l'encontre des présidents de conseils généraux ayant cessé leur activité professionnelle.

Le second amendement rend applicable aux membres des conseils généraux l'ensemble des dispositions prévues en matière de retraite pour les élus municipaux, tel qu'il serait codifié dans la nouvelle section IV du chapitre III du titre II du livre premier du code des communes (cf. supra, article 28).

Le troisième amendement opère la coordination nécessaire dans les autres dispositions du projet de loi, compte tenu des orientations définies ci-avant.

Votre commission vous demande d'adopter, dans la nouvelle rédaction qu'elle vous en propose, le présent article.

### *Article 31*

#### **Retraite des conseillers régionaux**

Cet article tend à compléter l'article 11 de la loi du 5 juillet 1972 sur les régions, de façon à appliquer aux élus régionaux un dispositif général de retraite analogue à celui des élus départementaux.

S'agissant d'une extension pure et simple aux conseils régionaux des articles 16 à 19 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, il convient d'apprécier la portée de cet article du présent projet de loi par référence aux commentaires de l'article 30 ci-dessus.

En matière de retraite, votre commission vous propose d'assimiler purement et simplement les conseillers régionaux aux conseillers généraux. A cette fin, elle vous présente un amendement de coordination, qui rendrait applicables, moyennant les renvois idoines dans la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, les nouvelles dispositions pertinentes de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article 31 ainsi modifié.

#### *Dispositions additionnelles relatives aux membres élus du conseil supérieur ds français de l'étranger*

Comme les élus locaux des collectivités territoriales françaises, les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger sont élus au suffrage universel direct. A ce titre, ces membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger exercent à l'égard de nos compatriotes expatriés un rôle de représentation et de promotion de la citoyenneté qui, au fond, ne diffère pas substantiellement de celui des élus locaux à l'égard des autres citoyens établis en France dans les communes, les départements, les régions ou les territoires d'outre-mer.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger n'exerce pas seulement des fonctions consultatives, mais il est investi d'attributions qui ressortissent à des missions de souveraineté dont notamment l'organisation de la participation électorale des Français établis hors de France (tenue des listes électorales, désignation de représentants dans de nombreuses instances publiques, désignation de deux membres du Conseil économique et social, etc...). De surcroît, les 150 membres élus du Conseil supérieur forment le collège électoral des Sénateurs représentant les Français de l'étranger : à ce seul titre déjà, il convenait que le Sénat, représentant constitutionnel non seulement des collectivités territoriales de la République mais aussi des Français de l'étranger, se préoccupe de la situation des membres élus du Conseil supérieur qui, sur nombre de points, demeure anormalement différente de celle des élus locaux.

Le Conseil supérieur des Français de l'étranger, à maintes reprises, a formulé des vœux dans ce sens. Tous ses membres sont certes parfaitement conscients de la spécificité de leur statut et de leurs fonctions, qu'en aucun cas ils entendent voir assimiler intégralement à ceux d'un élu local ; ils attendent néanmoins un gage de reconnaissance de ces fonctions spécifiques, que votre commission des Lois vous propose de leur donner.

A cette fin, saisi d'une proposition unanime de tous les sénateurs représentant les Français de l'étranger, votre rapporteur a présenté à la commission des Lois deux amendements qu'à son tour celle-ci vous demande d'adopter. Le premier insérerait dans le présent projet de loi, après son titre IV, une division additionnelle IV bis relative à l'indemnité des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Le second amendement, insérant un article additionnel après l'article 31, fixerait le montant de l'indemnité forfaitaire représentative de frais généraux susceptible d'être allouée aux membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Cette indemnité, modulée en fonction des données géographiques entre 20 et 30 % du montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, -c'est à dire la même référence que pour les élus locaux-, serait désormais dotée d'une base légale incontestable très préférable au dispositif réglementaire, par nature plus précaire, qui régit actuellement l'indemnisation des Français de l'étranger.

Votre commission vous demande d'adopter ces deux amendements.

## TITRE V

### DISPOSITIONS DIVERSES

Initialement composé de trois articles, ce titre a été complété par l'Assemblée nationale qui y a ajouté trois articles supplémentaires dont deux seulement sont en fait originaux, le troisième se contentant de reprendre, dans un article unique, les quatre dispositions du projet de loi initial qui modifiaient l'article 25 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale. Parmi les dispositions nouvelles figurent en outre un article 36 relatif à l'indemnité parlementaire, dont le commentaire est regroupé avec celui du projet de loi organique simultanément soumis à notre examen.

#### *Article additionnel avant l'article 32*

#### **Validation légale et prorogation des régimes particuliers de retraite mis en place par certaines collectivités territoriales**

Ainsi qu'il a été dit lors de l'examen des dispositions du titre IV du présent projet de loi (retraite des élus locaux), de nombreuses collectivités territoriales, -pour l'essentiel les départements et les régions-, ont été contraintes de mettre en place des régimes spécifiques de retraite au profit de leurs élus locaux, puisque la loi n'offrait aucune base légale précise permettant d'assurer le versement de pensions de vieillesse au titre des fonctions électives indemnisées.

Dans ce domaine, les collectivités territoriales ont su anticiper avec prudence et lucidité sur nombre de dispositions légales qui, peu à peu, ont étendu le champ des retraites (soit à titre principal, soit dans un régime complémentaire) à la quasi totalité des Français : il convient absolument de valider les initiatives qu'elles ont pu prendre dans ce cadre, et de garantir pour l'avenir le maintien des droits acquis, qu'il s'agisse du versement des pensions déjà liquidées ou de celles non encore liquidées ou en cours de liquidations auxquelles les élus ou anciens élus cotisants peuvent prétendre.

Pour répondre à cette préoccupation légitime, votre commission vous présente un amendement tendant à l'insertion d'un article additionnel avant l'article 32 qu'elle vous demande d'adopter.

### *Article 32*

#### **Dispositions applicables à la collectivités territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon**

• Cet article comporte deux dispositions relatives à l'application du projet de loi dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Dans un premier paragraphe, il prévoit le cas dans lequel le président du conseil général cesse d'exercer son activité professionnelle pendant la durée de son mandat et perd de ce fait tout droit au titre d'un régime obligatoire de protection sociale. Dans un souci de parallélisme avec les dispositions retenues pour les présidents de conseil général métropolitain, il est précisé qu'en pareil cas le président du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon est affilié à la caisse de prévoyance sociale de cette collectivité territoriale régie par l'article 5 de l'ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977.

Les cotisations versées par la collectivité et le président du conseil général seront calculées comme en métropole sur le montant des indemnités effectivement perçues par ce dernier.

Dans un paragraphe II, le projet de loi propose une nouvelle rédaction du cinquième alinéa de l'article 18 de la loi statutaire du 11 juin 1985 pour étendre au conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon les nouvelles dispositions des articles 2 (autorisation d'absence) et 15 (indemnité de déplacement) de la loi du 10 août 1871.

Il précise en outre que les membres du comité économique et sociale de la collectivité territoriale pourront percevoir une indemnité journalière pour leur présence aux réunions de ce comité et des commissions instituées par celui-ci. Cette disposition est reprise de la nouvelle rédaction du 2° du nouvel article 11-1 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 qui fixe le régime indemnitaire des membres des comités économiques et sociaux régionaux en métropole.

Dans un dernier alinéa il est précisé que le taux des indemnités journalières est fixé par le conseil général.

- La commission a adopté cet article sans modification.

### *Article 33*

#### **Dispositions applicables aux élus de la collectivité territoriale de Corse .**

La loi n° 91-428 du 13 mai 1991 a érigé la Corse en collectivité territoriale à statut spécifique. Lors de son entrée en vigueur, c'est-à-dire à compter de la prochaine élection régionale, le statut de l'Ile de Corse diffèrera ainsi très sensiblement de celui des autres régions françaises.

Contrairement à ces dernières, l'Assemblée électorale de Corse est désignée «*Assemblée de Corse*» ; son président n'est pas l'exécutif de la collectivité locale, puisque les fonctions exécutives dévolues sur le continent au président de région sont exercées en Corse au sein d'un organe collégial, «*le conseil exécutif de Corse*», par le «*président de Corse*» dont le mandat est incompatible avec celui de membre de l'Assemblée de Corse. Par ailleurs, le comité économique et social des régions de droit commun revêt en Corse certaines spécificités, et s'y intitule le «*Conseil économique, social et culturel de Corse*».

Moyennant les adaptations terminologiques idoines, le présent article transpose à la collectivité territoriale de Corse les dispositions prévues par le projet de loi en matière d'indemnité et de retraite des conseillers élus dans les régions de France continentale. Serait ainsi étendu aux membres de l'Assemblée de Corse le régime indemnitaire et de retraite des conseillers régionaux ; le président du conseil exécutif percevrait une indemnité de fonction équivalente à celle d'un président de conseil régional ; les autres membres du conseil exécutif percevraient une indemnité de fonction équivalente à celle des membres du bureau d'un conseil régional ; les membres du conseil économique, social et culturel de Corse seraient enfin assimilés, pour leur régime indemnitaire, aux membres des comités économiques et sociaux des régions.

S'agissant du cumul, l'Assemblée nationale a supprimé le paragraphe IV de l'article 33 du projet de loi, devenu inutile du fait

du plafonnement à une fois et demie l'indemnité parlementaire de l'ensemble des indemnités perçues par les élus au titre de leurs mandats nationaux ou locaux (cf. supra).

Votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

*Article 33 bis (nouveau)*

**Dispositions de coordination relatives aux maires et conseillers d'arrondissement des villes de Paris, Marseille et Lyon**

Ainsi qu'il a été dit, l'Assemblée nationale a jugé opportun de regrouper sous un seul article l'ensemble des dispositions initialement réparties dans les différents articles pertinents du projet de loi, relatives aux maires et conseillers d'arrondissement des villes de Paris, Marseille et Lyon. Ces dispositions ont fait l'objet des commentaires idoines sous chacun desdits articles.

Votre commission vous propose d'adopter cet article.

*Articles additionnels après l'article 33 bis*

**Garanties des droits des fonctionnaires exerçant un mandat électif local**

Dans un premier article additionnel (article 33 ter), la commission a complété la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pour préciser que les garanties accordées par la présente loi aux élus locaux exerçant une activité salariée ainsi que leur droit à une formation sont également reconnus aux agents de la fonction publique de l'Etat, des collectivités locales et de la fonction publique hospitalière. Les modalités d'adaptation des dispositions de cette loi aux fonctionnaires sont précisées par les amendements précédemment introduits par la commission dans le code des communes et la loi du 10 août 1871.

Par voie de conséquence, la commission a en outre abrogé, dans un second article additonnel (article 33 quater), le 1° de l'article 59 de la loi n° 86-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions

statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dans la mesure où elles sont en retrait par rapport au projet de loi.

#### *Article 34*

#### **Entrée en vigueur de la loi**

L'article 34 du projet de loi, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, dispose que les titres III (indemnités de fonction), IV (retraites) et V (dispositions diverses) du présent projet de loi devront entrer en vigueur à compter du prochain renouvellement des conseillers généraux et des conseillers régionaux (désormais concomitant, conformément aux dispositions de la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990). Ce report d'entrée en vigueur n'est ni logique, ni conforme aux intérêts des élus locaux.

C'est ainsi qu'en premier lieu, il fixe comme terme les élections concomitantes régionales et départementales, alors même que le projet de loi concerne également, —et même au premier chef si l'on considère leur nombre—, les élus municipaux. Par ailleurs, il importe que les élus locaux puissent sans tarder bénéficier des dispositions nouvelles relatives à leurs retraites.

Dans ces conditions, et afin de permettre l'entrée en vigueur immédiate du présent texte, votre commission vous propose de supprimer cet article.

#### *Article additionnel après l'article 34 et article 35 (nouveau)*

#### **Dotations particulières en vue du financement des charges spécifiques résultant de la présente loi**



• Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit dans le projet de loi un article nouveau instituant une dotation particulière destinée à financer les «*moyens adaptés à la mise en oeuvre de la présente loi et à contribuer à la démocratisation des mandats locaux*».

Destinée aux petites communes rurales, cette dotation serait prélevée sur les recettes de l'Etat et son montant déterminé chaque année en fonction de la population totale des communes concernées ainsi que de leur potentiel fiscal.

Cette disposition est destinée à aider les plus petites communes dont les charges se trouvent sensiblement aggravées par les nouvelles dispositions.

Ainsi que l'a indiqué le ministre de l'intérieur lors du débat à l'Assemblée nationale, *«rien n'obligeait le Gouvernement à proposer d'accompagner une disposition législative, fût-elle contraignante à l'égard des collectivités locales, d'une compensation financière»*.

L'effort de solidarité nationale ainsi envisagé paraît pour le moins constituer le minimum auquel l'Etat ne saurait se soustraire, d'autant qu'il bénéficiera de ressources nouvelles importantes en raison de la fiscalisation des indemnités des élus locaux et des parlementaires !

On observera toutefois que dans sa rédaction actuelle la loi ne préciserait pas le montant de la dotation ni les communes destinataires. D'après les informations communiquées à votre rapporteur, seraient concernées les communes de moins de 2 000 habitants sous réserve de celles dont le potentiel fiscal apparaîtrait particulièrement favorable.

• Alors que les rapports successifs relatifs à l'exercice des mandats locaux ont toujours insisté sur le caractère indispensable de la contribution du budget de l'Etat à toute réforme sérieuse, le projet de loi initial ne comportait aucune disposition en ce sens et le texte finalement introduit apparaît tellement vague qu'il ne saurait en aucun cas constituer une garantie suffisante pour les petites collectivités locales.

On rappellera par ailleurs que les maires, par le jeu d'un dédoublement fonctionnel, exercent simultanément des fonctions qu'ils tiennent de leur qualité d'exécutif communal et des fonctions résultant de leur qualité de représentant de l'Etat dans la commune. C'est à ce dernier titre que les maires assurent notamment la tenue de l'état civil et le maintien de l'ordre public soit dans le cadre de la police administrative soit dans le cadre de la police judiciaire. C'est également à ce titre qu'ils sont responsables de l'organisation des élections et de la tenue des listes électorales. Il paraîtrait donc pour le moins justifié que l'Etat finance pour partie le montant des

indemnités de fonction versées aux maires puisque celles-ci correspondent pour partie à l'exercice de fonctions exercées au nom de l'Etat.

En conséquence, la commission des Lois a d'une part, précisé les modalités de calcul de la dotation particulière prévue par le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale et, d'autre part, institué une autre dotation particulière destinée à financer la moitié du montant des indemnités de fonction versées aux maires.

Votre commission a jugé opportun de réserver l'attribution de cette nouvelle dotation spéciale aux communes de moins de 2 000 habitants, c'est à dire à celles dont les finances sont hélas souvent trop limitées pour permettre le versement des indemnités auxquelles leurs maires doivent légitimement pouvoir prétendre.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter, dans la rédaction qu'elle vous en propose, ces deux articles.

\*

\* \*

## **EXAMEN DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE**

- **article 36 (nouveau) du projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux : modalités de fiscalisation de l'indemnité parlementaire**
- **projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 258-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement : règles de cumul d'indemnités applicables aux parlementaires titulaires de mandats locaux**

Ainsi qu'il a été dit dans l'exposé général du présent rapport, l'Assemblée nationale, lors de ses travaux en première lecture, a jugé opportun d'introduire un article additionnel au projet de loi tendant à modifier le régime de fiscalisation actuellement prévu pour l'indemnité parlementaire.

Votre Haute Assemblée, parallèlement, est saisie d'un projet de loi organique qui prolonge le projet de loi simple relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, notamment en ce qu'il étend à l'indemnité parlementaire les règles de plafonnement d'indemnités susceptibles d'être perçues par un même élu titulaire d'un mandat parlementaire et d'autres mandats électifs locaux.

Votre commission des Lois s'est longuement interrogée sur l'articulation de ces deux dispositifs. Il convient en effet de rappeler que conformément à l'article 25 alinéa premier de la Constitution, «*Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, ...*». La Constitution confère donc le caractère organique aux règles régissant l'indemnité parlementaire. Sur cette base, l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 porte loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

Les deux premiers articles de ladite ordonnance instituent le régime de calcul de l'indemnité parlementaire proprement dite et de l'indemnité dite «*de fonction*». L'article 3 de cette ordonnance précise de surcroît que «*Les indemnités visées aux articles précédents sont perçues dans les conditions prévues par la loi du 4 février 1938.*».

En l'espèce, la loi du 4 février 1938 s'est bornée à confirmer différentes dispositions législatives antérieures dont il résulte que les indemnités versées aux parlementaires se répartissent en deux fractions de respectivement 55 % et 45 %, dont la seconde est considérée comme représentative de frais et comme telle, exonérée de tout impôt sur le revenu.

La loi du 4 février 1938 et les textes antérieurs auxquels elle-même renvoie (lois des 27 mars 1920, 3 août 1926 et 30 décembre 1928) constituent certes des dispositions anciennes qui fixent un régime fiscal des indemnités parlementaires quelque peu dérogatoire par rapport aux dispositions fiscales contemporaines régissant le revenu des personnes physiques. Toutefois, ces dispositions ont été confirmées par l'ordonnance organique du 13 décembre 1958. Dans cette optique, l'article 36 bis nouveau du projet de loi semble difficilement compatible avec l'économie générale des dispositions de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958, notamment en ce qu'il réforme complètement la ventilation des indemnités perçues par les parlementaires en deux fractions dont l'une, représentative de frais, échappe à l'impôt sur le revenu.

Le nouveau dispositif proposé dans le projet de loi organique n'appelle quant à lui pas d'observations juridiques particulières, dès lors que serait admis le principe du plafonnement du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées à un élu cumulant un mandat national et un ou plusieurs mandats locaux (dans les limites de cumul autorisées par le code électoral).

###

## TABLEAU COMPARATIF

### Projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Code des communes.	TITRE PREMIER	TITRE PREMIER	TITRE PREMIER
Livres premier : organisation communale.	GARANTIES ACCORDÉES AUX TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX	GARANTIES ACCORDÉES AUX TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX	GARANTIES ACCORDÉES AUX TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX
Titre II : organes de la commune.	Article premier.	Article premier.	Article premier.
Chapitre premier : conseil municipal.	<p>Il est inséré, au chapitre premier du titre II du livre premier du code des communes, les sections VI et VII ainsi rédigées :</p> <p align="center">« Section VI</p> <p>« <i>Garanties accordées aux membres des conseils municipaux dans l'exercice de leur mandat.</i></p> <p>« Art. L. 121-36. — Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise membres d'un conseil municipal le temps nécessaire pour participer :</p> <p>« 1° aux séances plénières de ce conseil ;</p> <p>« 2° aux réunions des commissions dont ils sont membres et instituées par une délibération du conseil municipal ;</p> <p>« 3° aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter la commune.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <p align="center">« Section VI</p> <p>« <i>Garanties accordées aux membres des conseils municipaux dans l'exercice de leur mandat.</i></p> <p>« Art. L. 121-36. — Sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <p align="center">Division et intitulé non modifiés</p> <p>« Art. L. 121-36. — <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 :</i></p> <p>« 1° sans modification ;</p> <p>« 2° ... ... dont il est membre et instituées... ... municipal ;</p> <p>« 3° ...</p> <p align="center">... où il a été désigné pour représenter la commune.</p> <p>« <i>Selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat, l'élu municipal doit informer l'employeur de la date de la</i></p>

Texte en vigueur  
ou de référence

Texte du projet de loi

« Le temps passé par ces élus aux séances et réunions précitées ne leur est pas payé comme temps de travail.

« Art. L. 121-37. — Les pertes de revenu subies, du fait de l'assistance aux séances et réunions prévues à l'article L. 121-36, 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.

« 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.

« Art. L. 121-38. — I. — Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient dans les conditions prévues à l'article L. 121-36, les maires, les adjoints et, dans les villes de 100 000 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.

« II. — Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est égal :

« 1° à l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des villes d'au moins 10 000 habitants et les adjoints au maire des com-

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

« Art. L. 121-37. — Sans modification.

« Art. L. 121-38. — Sans modification.

Propositions  
de la Commission

*séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance.*

*« L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu aux séances et réunions précitées. Ce temps peut toutefois être remplacé et les modalités d'exécution du contrat de travail adaptées par accord entre l'employeur et le salarié concerné.*

*« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs.*

« Art. L. 121-37. — Supprimé.

« Art. L. 121-38. — I. — Sans modification.

« II. — Sans modification.

Texte en vigueur  
ou de référence

Texte du projet de loi

munes d'au moins 30 000 habitants ;

« 2° à 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 ;

« 3° à l'équivalent de 60 % de la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des villes de 100 000 habitants au moins et les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants.

« Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.

« 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.

« 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.

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

« III. — Alinéa sans modification.

« L'employeur est tenu d'accorder à l'élu concerné, sur demande de celui-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Toutefois, la satisfaction accordée à la demande peut être différée afin que le pourcentage des travailleurs simultanément absents ne dépassent pas 2 % du nombre total des salariés lorsque l'entreprise ou l'établissement compte plus de 100 salariés. Dans les entreprises ou établissements employant de 10 à 99 salariés, ce seuil est fixé à 10 % du nombre total des salariés. Dans les entreprises ou établissements comptant moins de 10 salariés, la demande peut être différée lorsqu'elle aboutirait à l'absence simultanée, au titre des crédits d'heures, d'au moins deux salariés de l'entreprise. Ce temps d'absence...

... l'employeur.

« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs.

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Code des communes.			
Art. L. 123-5 : cf. infra, art. 18 du projet de loi.	« Art. L. 121-39. — Les conseils municipaux visés à l'ar- ticle L. 123-5 peuvent voter une majoration de la durée des cré- dits d'heures prévus à l'article L. 121-38.	« Art. L. 121-39. — Sans modi- fication.	« Art. L. 121-39. — Supprimé.
	« Art. L. 121-40. — Le temps d'absence utilisé en application des articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 ne peut dépasser la moitié de la durée légale du tra- vail pour une année civile.	« Art. L. 121-40. — Sans modi- fication.	« Art. L. 121-40. — ...  ... dépasser le quart de la durée... ... civile.
	« Art. L. 121-41. — Des décrets en Conseil d'Etat fixent les mo- dalités d'application des disposi- tions des articles L. 121-38 à L. 121-40, notamment les limi- tes dans lesquelles les conseils municipaux peuvent voter les majorations prévues à l'article L. 121-39.	« Art. L. 121-41. — Des...  ... à l'article L. 121-39 ainsi que les condi- tions dans lesquelles ces articles sont appliqués aux membres des assemblées délibérantes et aux présidents des établissements publics de coopération inter- communale, lorsqu'ils n'exercent pas de mandat municipal.	« Art. L. 121-41. — ... ... fixent en tant que de besoin les modalités... ... L. 121-40. Ils précisent en outre les conditions dans lesquelles ces articles s'appliquent aux mem- bres...  ... municipal.
	« Section VII.	« Section VII.	Division et intitulé non modifiés.
	« Garanties accordées aux membres des conseils municipaux dans leur activité professionnelle.	« Garanties accordées aux membres des conseils municipaux dans leur activité professionnelle.	
	« Art. L. 121-42. — Le temps d'absence prévu aux arti- cles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés, du droit aux pres- tations sociales ainsi qu'au re- gard de tous les droits découlant de l'ancienneté.	« Art. L. 121-42. — Sans modi- fication.	« Art. L. 121-42. — ...  ... détermination du droit...  ... ancienneté.
			« Le temps d'absence visé à l'alinéa précédent est assimilé à une durée de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés. La part de cette dernière durée correspondant au temps d'absence n'est pas payée comme temps de congé.
			« Le montant du salaire pris en compte pour le calcul des alloca-

**Texte en vigueur  
ou de référence**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

« Aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut, en outre, être effectuée en raison des absences intervenues en application des dispositions prévues aux articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 sans l'accord de l'élu concerné.

« *Art. L. 121-43.* — Aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences résultant de l'application des dispositions des articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39 sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu.

« La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.

« *Art. L. 121-44.* — Les maires des villes de 10 000 habitants au moins et les adjoints au maire des villes de 30 000 habitants au moins qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 122-24-2 et L. 122-24-3 du code du travail relatives aux

« *Art. L. 121-43.* — Sans modification.

« *Art. L. 121-44.* — Sans modification.

*tions de chômage est augmenté du nombre des heures d'absence visées au premier alinéa pour la part d'entre elles non rémunérées par l'employeur.*

Alinéa sans modification.

« *Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs.*

« *Art. L. 121-43.* — Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

« *En cas de sanction disciplinaire, cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs. Ces agents bénéficient également des garanties prévues par cet article en matière de licenciement et de déclassement professionnel.*

« *Art. L. 121-44.* — Sans modification.

**Code du travail.**

*Art. L. 122-24-2.* — Le contrat de travail d'un salarié membre de

**Texte en vigueur  
ou de référence**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

l'Assemblée nationale ou du Sénat est, sur sa demande, suspendu jusqu'à l'expiration de son mandat, s'il justifie d'une ancienneté minimale d'une année chez l'employeur à la date de son entrée en fonction.

droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La suspension prend effet quinze jours après la notification qui en est faite à l'employeur, à la diligence du salarié, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Le salarié doit manifester son intention de reprendre son emploi en adressant à son employeur une lettre recommandée avec demande d'avis de réception au plus tard dans les deux mois qui suivent l'expiration de son mandat.

Il retrouve son précédent emploi ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, dans les deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur. Il bénéficie de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie durant l'exercice de son mandat. Il bénéficie en outre, en tant que de besoin, d'une réadaptation professionnelle en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le mandat a été renouvelé à moins que la durée de la suspension prévue au premier alinéa de cet article n'ait été, pour quelque cause que ce soit, inférieure à cinq ans. Il en est de même lorsque le salarié membre de l'une des assemblées visées au premier alinéa est élu dans l'autre. A l'expiration du ou des mandats renouvelés, le salarié peut cependant solliciter son réembauchage dans les forme et délai prévus au troisième alinéa du présent article. L'employeur est alors tenu, pendant un an, de l'embaucher par priorité dans les emplois auxquels sa qualification lui permet de prétendre et de lui accorder, en cas de réemploi, le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis au moment de son départ.

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Un décret fixera les conditions dans lesquelles les droits des salariés, notamment en matière de prévoyance et de retraite, leur seront conservés durant la durée du mandat.</p>	<p>« Les fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique sont placés, sur leur demande, en position de détachement.</p>	<p>« Art. L. 121-45. — Sans modification.</p>	<p>« Art. L. 121-45. — Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. L. 122-24-3. — Les dispositions de la présente section sont applicables aux agents non titulaires de l'Etat et aux personnels des collectivités locales, des établissements et entreprises publics, pour autant qu'ils ne bénéficient pas déjà de dispositions plus favorables.</p>	<p>« Art. L. 121-45. — Les maires des villes de 10 000 habitants au moins et les adjoints au maire des villes de 30 000 habitants au moins qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle et qui ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, sont affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité.</p>	7	<p>« Les... ... indemnités votées qu'elles aient ou non été perçues...</p>
<p>Code des communes.</p>	<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>
<p>Art. L. 121-24. — Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise, membres d'un conseil municipal, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil ou des commissions qui en dépendent.</p>	<p>L'article L. 121-24 du code des communes est abrogé.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>
<p>Le temps passé par les salariés aux différentes séances du conseil et des commissions en dépendant ne leur est pas payé</p>			<p>... fonctions. »</p>

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>comme temps de travail. Ce temps peut être remplacé.</p>	Art. 3.	Art. 3.	Art. 3.
<p>La suspension de travail prévue au présent article ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de louage de services, et ce à peine de dommages et intérêts au profit du salarié.</p>	<p>L'article 25 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	Supprimé.	Suppression maintenue.
<p><b>Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.</b></p>	<p><i>« Section II bis.</i></p>		
<p><i>Art. 25.</i> — Les adjoints au maire d'arrondissement qui ne perçoivent aucune indemnité au titre du conseil municipal reçoivent une indemnité égale à la moitié de celle attribuée aux conseillers municipaux de la commune.</p>	<p><i>« Des conditions d'exercice des mandats de maire et conseiller d'arrondissement.</i></p>		
<p>Toutefois, en ce qui concerne la commune de Paris, cette indemnité ne sera pas inférieure à celle qui était attribuée aux officiers municipaux, cette mesure prenant effet au 1<sup>er</sup> janvier 1985.</p>	<p><i>« Art. 25. — Sont applicables aux maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement des villes de Paris, Marseille et Lyon les articles suivants du code des communes : L. 121-36 à L. 121-38, L. 121-40, L. 121-42 et L. 121-43.</i></p>		
	<p><i>« Pour l'application du II de l'article L. 121-38, les fonctions de maire d'arrondissement sont assimilées à celles visées au 2° et les fonctions d'adjoint au maire d'arrondissement à celles visées au 3° de ce II. »</i></p>		
	Art. 4.	Art. 4.	Art. 4.
	<p>Les dispositions des articles L. 121-36 à L. 121-44 du code des communes sont applicables aux communes des territoires de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de la collectivité territoriale de Mayotte.</p>	Sans modification.	Sans modification.

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Loi du 10 août 1871 modifiée relative aux conseils généraux.	Art. 5.	Art. 5.	Art. 5.
TITRE II	Le titre II de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux prend l'intitulé suivant : « Des conditions d'exercice du mandat de conseiller général ».	Sans modification.	Sans modification.
DE LA FORMATION DES CONSEILS GÉNÉRAUX	Art. 6.	Art. 6.	Art. 6.
	Au titre II de la loi du 10 août 1871 précitée, les articles 2 à 9 sont rétablis dans le texte suivant :	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
	« Art. 2. — Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise, membres d'un conseil général, le temps nécessaire pour participer :	« Art. 2. — Sans modification.	« Art. 2. — L'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise, membre d'un conseil général, le temps nécessaire pour se rendre et participer :
	« 1° aux séances plénières de ce conseil ;		« 1° Sans modification.
	« 2° aux réunions des commissions dont ils sont membres et instituées par une délibération du conseil général ;		« 2° ... ... dont il est membre et instituées... ... général ;
	« 3° aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter le département.		« 3° ... ... où il a été désigné pour représenter le département.
	« Le temps passé par ces élus aux séances et réunions précitées ne leur est pas payé comme temps de travail.		« Selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat, l'élu doit informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance.
			« L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu aux séances et réunions précitées. Ce temps peut toutefois être remplacé et les modalités d'exécution du contrat de travail adaptées par accord entre l'employeur et le salarié concerné.
			« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs.

Texte en vigueur  
ou de référence

Texte du projet de loi

« Art. 3. — Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient dans les conditions prévues à l'article 2, les présidents et les membres des conseils généraux ont droit à un crédit d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration du département ou de l'organisme auprès duquel ils le représentent, et à la préparation des réunions des instances où ils siègent.

« Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est égal :

« 1° pour le président et chaque vice-président du conseil général, à l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail ;

« 2° pour les conseillers généraux, à l'équivalent d'une fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail.

« Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.

« 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.

« 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.

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

« Art. 3. — Sans modification.

Propositions  
de la Commission

« Art. 3. — Alinea sans modification.

« Alinea sans modification.

« 1° sans modification ;

« 2° sans modification ;

« Alinea sans modification.

« Alinea sans modification.

« L'employeur...

... sur  
leur demande, l'autorisation...

... article. Toutefois, la satisfaction accordée à la demande peut être différée afin que le pourcentage des travailleurs simultanément absents ne dépassent pas 2 % du nombre total des salariés lorsque l'entreprise ou l'établissement compte plus de 100 salariés. Dans les entreprises ou établissements employant de 10 à 99 salariés, ce seuil est fixé à 10 % du nombre total des salariés. Dans les entreprises ou établissements comptant moins de 10 salariés, la demande peut être différée lorsqu'elle aboutirait à l'absence simultanée, au titre des crédits d'heures, d'au moins deux salariés de l'entreprise. Ce temps d'absence...

... l'employeur.

**Texte en vigueur  
ou de référence**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

« Art. 4. — Le temps d'absence utilisé en application des articles 2 et 3 ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile.

« Art. 5. — Le temps d'absence prévu aux articles 2 et 3 est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination de la durée des congés payés, du droit aux prestations sociales ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté.

« Aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut, en outre, être effectuée en raison des absences intervenues en application des dispositions prévues aux articles 2 et 3 sans l'accord de l'élu concerné.

« Art. 6. — Aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés en raison des absences résultant de l'appli-

« Art. 4. — Sans modification.

« Art. 5. — Sans modification.

« Art. 6. — Sans modification.

*« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs.*

« Art. 4. — ...

... dépasser le  
quart de la durée...  
... civile.

« Art. 5. — ...

... détermination  
du droit..

... ancienneté.

*« Le temps d'absence visé à l'alinéa précédent est assimilé à une durée de travail effectif pour la détermination de la durée des congés payés. La part de cette dernière durée correspondant au temps d'absence n'est pas payée comme temps de congé.*

*« Le montant du salaire pris en compte pour le calcul des allocations de chômage est augmenté du nombre des heures d'absence visées au premier alinéa pour la part d'entre elles non rémunérée par l'employeur.*

« Alinéa sans modification.

*« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs.*

« Art. 6. — Alinéa sans modification.

Texte en vigueur  
ou de référence

Texte du projet de loi

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

cation des dispositions des articles 2 et 3 sous peine de nullité et de dommages et intérêts au profit de l'élu.

« La réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit.

« Alinea sans modification.

*« En cas de sanction disciplinaire, cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs. Ces agents bénéficient des garanties prévues par cet article en matière de licenciement et de déclassement professionnel.*

Code du travail.

« Art. 7. — Le président du conseil général qui, pour l'exercice de son mandat, a cessé d'exercer son activité professionnelle bénéficie, s'il est salarié, des dispositions des articles L. 122-24-2 et L. 122-24-3 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

« Art. 7. — Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général qui, ...  
... de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions...

« Art. 7. — Sans modification.

Art. L. 122-24-2 et L. 122-24-3 : cf. supra, article premier du projet de loi.

« Les fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique sont placés, sur leur demande, en position de détachement.

Sénat.

Alinea sans modification.

« Art. 8. — Le président du conseil général qui, pour l'exercice de son mandat, a cessé d'exercer toute activité professionnelle et qui ne relève plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, est affilié au régime général de la sécurité sociale pour les prestations en nature des assurances maladie, maternité et invalidité.

« Art. 8. — Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général qui, ...  
... de leur mandat, ont cessé d'exercer toute activité professionnelle et qui ne relèvent plus, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale, sont affiliés au régime...  
... invalidité.

« Art. 8. — Alinea sans modification.

« Les cotisations du département et celles de l'élu sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ce dernier en application des dispositions régissant l'indemnisation de ses fonctions.

Alinea sans modification.

« Les...

... indemnités votées qu'elles aient ou non été perçues...

... fonctions.

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><b>Loi du 10 août 1871 précitée.</b></p> <p><i>Art. 19.</i> — Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise, membres d'un conseil général, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil ou des commissions qui en dépendent.</p> <p>Le temps passé par les salariés aux différentes séances du conseil et des commissions en dépendant ne leur sera pas payé comme temps de travail. Ce temps pourra être remplacé.</p> <p>La suspension du travail prévue au présent article ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de louage de services, et ce à peine de dommages et intérêts au profit du salarié.</p>	<p>« <i>Art. 9.</i> — Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les modalités d'application des articles 3 et 4. »</p> <p><b>Art. 7.</b></p> <p>L'article 19 de la loi du 10 août 1871 précitée est abrogé.</p>	<p>« <i>Art. 9.</i> —...</p> <p>... des articles 3 et 4, notamment les limites dans lesquelles les conseils généraux des départements visés au dernier alinéa de l'article 3 ci-dessus peuvent voter les majorations prévues audit alinéa. »</p> <p><b>Art. 7.</b></p> <p>Sans modification.</p>	<p>« <i>Art. 9.</i> —...</p> <p>... 3 et 4.</p> <p><b>Art. 7.</b></p> <p>Sans modification.</p>
	<p><b>Art. 8.</b></p> <p>Les dispositions des articles 2 à 7 de la loi du 10 août 1871 précitée sont applicables aux présidents, aux vice-présidents et aux membres des assemblées territoriales de la Polynésie française et de Wallis et Futuna, du congrès de la Nouvelle-Calédonie et du conseil général de Mayotte.</p>	<p><b>Art. 8.</b></p> <p>Les...</p> <p>... Mayotte. Pour l'application du présent article, les fonctions de président des assemblées susvisées sont assimilées à celle de président de conseil général, celles de vice-président de ces assemblées à celles de vice-président de conseil général et le mandat des membres de ces assemblées à celui des conseillers généraux.</p>	<p><b>Art. 8.</b></p> <p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><b>Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.</b></p>	<p align="center"><b>Art. 9.</b></p> <p>La loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est ainsi modifiée :</p>	<p align="center"><b>Art. 9.</b></p> <p>Sans modification.</p>	<p align="center"><b>Art. 9.</b></p> <p>Sans modification.</p>
<p><i>Art. 11.</i> — Sont applicables au conseil régional et au président du conseil régional :</p>	<p>I. — Au <i>a)</i> de l'article 11, la référence « 19 » est remplacé par les références « 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 ».</p>		
<p><i>a)</i> Les articles 19, 20, 29, 30, 31, 32, 36 <i>bis</i>, 54 et le second alinéa de l'article 63 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux ;</p>	<p>II. — Le dernier alinéa de l'article 15 est ainsi rédigé :</p>		
<p><i>Art. 15.</i> — ..... Les articles 19 et 36 <i>bis</i> de la loi du 10 août 1871 précitée ainsi que l'article 38 de la loi du 27 février 1912 précitée sont applicables au président et aux membres du comité économique et social.</p>	<p>« Les articles 2 et 36 <i>bis</i> de la loi du 10 août 1871 sont applicables au président et aux membres du comité économique et social. »</p>	<p align="center"><i>Art. 9 bis (nouveau).</i></p>	<p align="center"><i>Art. 9 bis (nouveau).</i></p>
		<p>A la fin de son mandat, l'élu bénéficie à sa demande d'un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise, compte tenu notamment de l'évolution de son poste de travail ou de celles des techniques utilisées.</p>	<p align="center"><i>Supprimé.</i></p>
	<p><b>TITRE II</b></p> <p><b>DROIT DES ÉLUS LOCAUX À LA FORMATION</b></p>	<p><b>TITRE II</b></p> <p><b>DROIT DES ÉLUS LOCAUX À LA FORMATION</b></p>	<p><b>TITRE II</b></p> <p><b>DROIT DES ÉLUS LOCAUX À LA FORMATION</b></p>
	<p><b>Art. 10.</b></p> <p>Il est inséré, au chapitre premier du titre II du livre premier du code des communes, une section VIII ainsi rédigée :</p>	<p><b>Art. 10.</b></p> <p>Sans modification.</p>	<p><b>Art. 10.</b></p> <p>Alinéa sans modification.</p>
	<p><i>« Section VIII.</i></p> <p><i>« Droit à la formation.</i></p>		<p><i>« Division et intitulé non modifiés</i></p>

Texte en vigueur  
ou de référence

Texte du projet de loi

« Art. L. 121-46. — Les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation.

« Art. L. 121-47. — Les frais de formation de l'élu constituent une dépense obligatoire pour la commune.

« Les frais de déplacement, de séjour et, le cas échéant, d'enseignement donnent droit à remboursement.

« 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.

« Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus de la commune.

« Art. L. 121-48. — Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles L. 121-36, L. 121-38 et L. 121-39, 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.

« Les modalités d'exercice de ce droit sont fixées par décret au Conseil d'Etat.

« Art. L. 121-49. — Les dispositions des articles L. 121-46 à L. 121-48 ne sont pas applica-

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

« Art. L. 121-46. — ...

... formation adaptée à leurs fonctions.

« Art. L. 121-47. — Alinéa sans modification.

« Alinéa sans modification.

« Les...

... mandat et de 17 % de la valeur du point d'indice servant au calcul des traitements de la fonction publique.

« Alinéa sans modification.

« Art. L. 121-48. — Alinéa sans modification.

« Alinéa sans modification.

« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs.

« Art. L. 121-49. — Supprimé.

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 précitée	Art. 11.	Art. 11.	Art. 11.
Art. 25 : cf. supra, art. 3 du projet de loi.	L'article 25 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982, relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération inter- communale est ainsi complété :  « b) L. 121-46 à L. 121-49. »	Supprimé.	Suppression maintenue.
	Art. 12.	Art. 12.	Art. 12.
	Les dispositions des articles L. 121-46 à L. 121-49 du code des communes sont applicables aux communes des territoires de la Polynésie française, de la Nouvelle-Calédonie et de la col- lectivité territoriale de Mayotte.	Sans modification.	Sans modification.
	Art. 13.	Art. 13.	Art. 13.
	Au titre II de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils géné- raux, les articles 10 à 13 sont rétablis dans la rédaction sui- vante :	Sans modification.	Alinea sans modification.
	« Art. 10. — Les membres du conseil général ont droit à un congé de formation.		« Art. 10. — ...  ... formation adaptée à leurs fonctions.
	« Art. 11. — Les frais de forma- tion de l'élu constituent une dépense obligatoire pour le dé- partement.		« Art. 11. — Alinea sans modi- fication.
	« Les frais de déplacement, de séjour et, le cas échéant, d'ensei- gnement donnent droit à rem- boursement.		« Alinea sans modification.
	« Les pertes de revenu de l'élu sont également supportées par le département dans la limite de six jours par élu pour la durée		« Les...

Texte en vigueur  
ou de référence

Texte du projet de loi

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

d'un mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance.

« Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des crédits ouverts au titre des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus du département.

« Art. 12. — Indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures prévus aux articles 2 et 3, les membres du conseil général 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.

« Les modalités d'exercice de ce droit d'exercice de ce droit sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

« Art. 13. — Les dispositions des articles 10 à 12 ne sont pas applicables aux voyages d'études des conseils généraux. Les délibérations relatives à ces voyages précisent leur objet, qui doit avoir un lien direct avec l'intérêt du département, ainsi que leur coût prévisionnel. »

Art. 14.

Les dispositions des articles 10 à 13 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont applicables aux membres des assemblées territoriales de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, du congrès de la Nouvelle-Calédonie et du conseil général de Mayotte.

... mandat et de 17 % de la valeur du point d'indice servant au calcul des traitements de la fonction publique.

« Alinéa sans modification.

« Art. 12. — Alinéa sans modification.

« Alinéa sans modification.

« Cet article est applicable de plein droit aux fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique ainsi qu'aux agents contractuels de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics administratifs.

« Art. 13. — Supprimé.

Art. 14.

Sans modification.

Art. 14.

Sans modification.

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée.</p> <p>Art. 11 : cf. supra, art. 9 du projet de loi.</p>	<p align="center">Art. 15.</p> <p>La loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est ainsi complétée : au a) de l'article 11, après la référence : « 9 », sont insérés les références : « 10, 11, 12, 13 ».</p>	<p align="center">Art. 15.</p> <p>Sans modification.</p>	<p align="center">Art. 15.</p> <p>La loi...</p> <p align="right">... 11.</p> <p>12 ».</p>
	<p align="center">Art. 16.</p> <p>I. — Les dispositions du titre II de la présente loi ne s'appliquent que si l'organisme qui dispense la formation a fait l'objet d'un agrément délivré par le ministre de l'Intérieur.</p>	<p align="center">Art. 16.</p> <p>I. — Sans modification.</p>	<p align="center">Art. 16.</p> <p>I. — Sans modification.</p>
	<p>II) — Il est créé un Conseil national de la formation des élus locaux, composé de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, de représentants d'élus locaux, ayant pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux concernés par les dispositions du titre II de la présente loi et de donner un avis sur les agréments visés au I.</p>	<p>II. — ...</p>	<p>II. — ...</p> <p align="right">... des élus locaux, présidé par un élu local, composé de personnalités qualifiées désignées par les élus locaux et, pour moitié au moins d'élus locaux, ayant pour mission...</p>
	<p>Des décrets en Conseil d'Etat fixent les conditions de délivrance des agréments ainsi que la composition et les modalités de désignation des membres et de fonctionnement de ce conseil.</p>	<p align="center">... un avis préalable sur les agréments visés au I.</p> <p align="center">Alinéa sans modification.</p>	<p align="center">... préalable sur les demandes d'agrément.</p> <p align="center">Alinéa sans modification.</p>
	<p align="center">TITRE III</p> <p align="center">INDEMNITÉS DE FONCTION DES TITULAIRES DES MANDATS LOCAUX</p>	<p align="center">TITRE III</p> <p align="center">INDEMNITÉS DE FONCTION DES TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX</p>	<p align="center">TITRE III</p> <p align="center">INDEMNITÉS DE FONCTION DES TITULAIRES DE MANDATS LOCAUX</p>
<p>Code des communes.</p>	<p align="center">Art. 17.</p> <p>L'article L. 123-4 du code des communes est ainsi rédigé :</p>	<p align="center">Art. 17.</p> <p align="center">Alinéa sans modification.</p>	<p align="center">Art. 17.</p> <p align="center">Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. L. 123-4. — Les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de maire et</p>	<p>« Art. L. 123-4. — I. — Les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de</p>	<p>« Art. L. 123-4. — I. — Sans modification.</p>	<p>« Art. L. 123-4. — I. — Sans modification.</p>

**Texte en vigueur  
ou de référence**

adjoint des communes, de président et membres de délégations spéciales faisant fonction de certain conseils municipaux, sont fixées par décret en Conseil d'Etat par référence aux indices des traitements de la fonction publique.

Les dispositions du présent article sont applicables de plein droit dans toutes les communes ; les indemnités ainsi prévues constituent pour celles-ci une dépense obligatoire.

**Texte du projet de loi**

res et adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint, sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

« II. — 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 au I du présent article le barème suivant :

Population	Taux maximal (%)
Moins de 500 habitants .....	12
De 500 à 999 habitants .....	17
De 1 000 à 3 499 habitants .....	31
De 3 500 à 9 999 habitants .....	43
De 10 000 à 19 999 habitants .....	48
De 20 000 à 49 999 habitants .....	55
De 50 000 à 99 999 habitants .....	65
De 100 000 à 200 000 habitants	82
Plus de 200 000 habitants .....	90

« La population à prendre en compte est la population totale municipale résultant du dernier recensement.

« III. — L'élu municipal titulaire d'autres mandats locaux ou qui siège au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

Disposition supprimée.

**Propositions  
de la Commission**

« II. — ...

« II. — L'élu...  
... mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil.

**Texte en vigueur  
ou de référence**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale, ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article premier de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

... locale  
ou qui préside une telle société, ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités...

... Parlement.

... Parlement. Pour l'application de la présente disposition, l'encrètement correspondant porte par priorité sur les indemnités de fonction versées par la commune.

**Ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.**

*Art. premier.* — L'indemnité parlementaire est calculée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'Etat classés dans la catégorie présentement dite « hors échelle ». Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie.

« IV. — La fraction des indemnités de fonction représentative de frais d'emploi est fixée par décret en Conseil d'Etat compte tenu de la nature du mandat exercé, de l'importance de la population de la collectivité concernée et des conditions dans lesquelles cette collectivité prend en charge ou rembourse aux élus les frais réels inhérents à leur fonction.

« II. — La...

...  
mandat ou des fonctions exercés, de l'importance...

...  
fonction ou leur accorde des avantages en nature de quelque sorte que ce soit.

« III. — La fraction des indemnités de fonction versées aux élus municipaux représentative de frais d'emploi est déterminée en fonction de la population de la commune, par application aux indemnités qui leur sont effectivement versées d'un pourcentage fixé selon le barème suivant :

Population de la commune	% de frais
Moins de 2 000 . . . .	100
De 2 000 à 3 499 . . .	70
De 3 500 à 9 999 . . .	65
De 10 000 à 19 999 .	60
De 20 000 à 49 999 .	55
De 50 000 à 99 999 .	50
De 100 000 et plus . .	45

« La population à prendre en compte est la population totale

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><b>Code des communes.</b></p>	<p>« V. — Les indemnités prévues au présent article constituent pour les communes une dépense obligatoire. »</p>	<p>« IV. — Alinéa sans modification.</p>	<p><i>municipale résultant du dernier recensement. Les dispositions prévues aux articles 83-3<sup>a</sup> alinéa 2 et 158-5 a) alinéa 4 du code général des impôts sont applicables à la fraction non représentative de frais de l'indemnité de fonction.</i></p>
<p><i>Art. L. 123-5. — Peuvent voter des majorations d'indemnités de fonctions par rapport à celles prévues à l'article précédent, les conseils municipaux :</i></p>	<p>Art. 18.</p>	<p>Art. 18.</p>	<p>Art. 18.</p>
<p>1° des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ;</p>	<p>Il est ajouté à la fin du 3° de l'article L. 123-5 du code des communes le membre de phrase suivant : « ainsi que des villes classées stations de sports d'hiver et d'alpinisme ; ».</p>	<p>I. — Le 3° de l'article L. 123-5 du code des communes est complété par les mots suivants : « ainsi que...</p>	<p>I. — Sans modification.</p>
<p>2° des communes sinistrées ;</p>	<p>... d'alpinisme ; »</p>	<p><i>Ibis. — Après le 3° du même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p>	<p>« 3° bis. — Les communes touristiques et thermales bénéficiaires de la dotation prévue aux I et II de l'article L. 234-13. »</p>
<p>4° des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification ;</p>	<p>II (<i>nouveau</i>). — Les deux derniers alinéas du même article sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>II (<i>nouveau</i>). — Sans modification.</p>	
<p>5° des communes de plus de 2 500 habitants situées dans la</p>	<p>« 5° des communes qui, au cours de l'un au moins des trois</p>		

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>première zone de salaires de la région parisienne ;</p>		<p>exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine prévue à l'article L. 234-14-1 du code des communes. »</p>	
<p>6° des communes suburbaines à caractère industriel des villes de plus de 120 000 habitants.</p>		<p>Art. 18 bis (nouveau).</p>	<p>Art. 18 bis (nouveau).</p>
		<p>Après l'article L. 123-5 du code des communes, il est inséré un article L. 123-5-1 ainsi rédigé :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
		<p>« Art. L. 123-5-1. — 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. 123-4 le barème suivant :</p>	<p>« Art. L. 123-5-1. — Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. L. 234-14-1. — I. — Il est institué une dotation de solidarité urbaine afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines confrontées à une insuffisance de leurs ressources et supportant des charges élevées. Bénéficient de cette dotation les communes soit de moins de 10 000 habitants dont le nombre de logements sociaux tels que définis au 3° de l'article L. 234-10 est supérieur à 1 100, soit celles de 10 000 habitants et plus, et qui remplissent les deux conditions suivantes :</p>			
<p>1° Le rapport entre le nombre de logements sociaux et la population de la commune telle qu'elle résulte des recensements généraux ou complémentaires doit être supérieur à 11 % ; toutefois, cette condition sera considérée comme remplie si le rapport entre le nombre de bénéficiaires des prestations prévues aux articles L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale et la population de la commune calculée dans les mêmes conditions est supérieur à 10 % ;</p>			

**Texte en vigueur  
ou de référence**

2° Le potentiel fiscal par habitant de la commune, tel que défini à l'article L. 234-6, doit être inférieur au potentiel fiscal moyen national par habitant des communes de plus de 10 000 habitants.

Ce dernier est égal à la somme des potentiels fiscaux des communes de plus de 10 000 habitants rapportée à la population de ces mêmes communes prise en compte dans les conditions prévues à l'article L. 234-19-3.

Pour apprécier le seuil de 10 000 habitants mentionné au premier alinéa ci-dessus, la population de la commune est calculée dans les conditions prévues à l'article L. 234-19-3.

La liste des communes remplissant les conditions ci-dessus énoncées est arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales.

II. — Le montant des crédits affectés à la dotation de solidarité urbaine est fixé à 400 millions de francs en 1991, 700 millions de francs en 1992 et un milliard de francs en 1993. Ces montants ne sont pas pris en compte pour l'application des articles L. 234-12 et L. 234-13.

A compter de 1994, le taux de progression de la dotation est arrêté chaque année par le comité des finances locales. Le montant de la dotation ne peut être inférieur à 35 % des sommes affectées aux concours particuliers.

III. — Les crédits ouverts au titre de la dotation de solidarité urbaine sont répartis, après avis du comité des finances locales, entre les communes éligibles dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte de la population, du potentiel fiscal, de l'effort fiscal pris en compte dans la limite de 1,20 et du nombre de logements sociaux.

L'avis du comité des finances locales est donné au vu d'un rapport présenté par le Gouvernement, qui retrace les actions de développement social urbain en-

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

Population	Taux maximal (%)	Population	Taux maximal (%)
Moins de 500 habitants .....	12	Moins de 500 habitants .....	12
De 500 à 999 habitants .....	17	De 500 à 999 habitants .....	20
De 1 000 à 3 499 habitants .....	31	De 1 000 à 3 499 habitants .....	31
De 3 500 à 9 999 habitants .....	43	De 3 500 à 9 999 habitants .....	43
De 10 000 à 19 999 habitants .....	48	De 10 000 à 19 999 habitants .....	48
De 20 000 à 49 999 habitants .....	55	De 20 000 à 49 999 habitants .....	55
De 50 000 à 99 999 habitants .....	65	De 50 000 à 99 999 habitants .....	65
De 100 000 à 200 000 habitants .....	82	De 100 000 à 200 000 habitants .....	82
Plus de 200 000 habitants .....	90	Plus de 200 000 habitants .....	90

**Texte en vigueur  
ou de référence**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

treprises au cours de l'exercice précédent par les communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine.

*Art. L. 123-4 : cf. supra, art. 17 du projet de loi.*

« La population à prendre en compte est la population totale municipale résultant du dernier recensement.

... la population communale telle que définie à l'article L. 234-19-3 pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement. »

*Article additionnel  
après l'article 18 bis.*

*Après l'article L. 123-5 du code des communes, il est inséré un article L. 123-5-2 ainsi rédigé :*

*« Art. L. 123-5-2. — Les maires des communes de plus de 200 000 habitants perçoivent en outre une indemnité différentielle égale au maximum à la différence entre l'indemnité maximale du président du conseil général et l'indemnité maximale prévue à l'article L. 123-5-1. »*

*Article additionnel  
après l'article 18 bis.*

*Après l'article L. 123-5 du code des communes, il est inséré un article L. 123-5-3 ainsi rédigé :*

*« Art. L. 123-5-3. — Dans les communes de moins de 2 000 habitants, les indemnités votées par les conseils municipaux pour l'exercice des fonctions de maires ne peuvent être inférieures à 50 % du taux maximal prévu à l'article L. 123-5-1.*

*« Cette fraction de l'indemnité de fonction est compensée par une dotation spéciale de l'Etat, dans les conditions prévues à l'article de la loi <sup>nr</sup> relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. »*

Art. 19.

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

Art. 19.

Alinéa sans modification.

Art. 19.

Alinéa sans modification.

**Texte en vigueur  
ou de référence**

*Art. L. 123-6.* — Dans les villes de plus de 400 000 habitants, autres que Paris, les conseils municipaux peuvent voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints.

**Texte du projet de loi**

*« Art. L. 123-6. — I. —* Les indemnités 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 sont au maximum égales à 40 % de l'indemnité maximale du maire de la commune.

*« Les indemnités votées par les conseils municipaux des communes de 100 000 habitants au moins pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal sont au maximum égales à 50 % de l'indemnité maximale des maires des communes de moins de 500 habitants.*

*« II. — Les crédits ouverts au titre des indemnités de fonction ne doivent pas dépasser le montant des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux maires et adjoints.*

*« Les indemnités des adjoints peuvent dépasser le maximum*

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

*« Art. L. 123-6. — Alinéa sans modification.*

*« L'indemnité versée à un adjoint peut dépasser le maximum prévu à l'alinéa précédent, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux maires et aux adjoints ne soit pas dépassé.*

*« Dans les communes de moins de 100 000 habitants, il peut être versé une indemnité aux conseillers municipaux exerçant des mandats spéciaux dont ils sont chargés par le conseil municipal dans les limites prévues à l'alinéa précédent. »*

*« Les...*

*... égales à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 123-4. »*

*« II. — Supprimé.*

**Propositions  
de la Commission**

*« Art. L. 123-6. — ...*

*... commune. Ce taux peut être porté à 50 % dans les communes d'au moins 100 000 habitants.*

*« L'indemnité...*

*... allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé.*

*« Alinéa sans modification.*

*« Les...*

*... L. 123-4. Dans ces communes, les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions en application de l'article L. 122-11 peuvent percevoir une indemnité complémentaire votée par le conseil municipal. Toutefois le total des indemnités complémentaires et des indemnités du maire et des adjoints ne doit pas dépasser le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints. »*

*« II. — Suppression maintenue.*

**Texte en vigueur  
ou de référence**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

prévu, à condition que le montant total des crédits visés au premier alinéa du II du présent article ne soit pas augmenté. »

*Article additionnel  
après l'article 19.*

*I. — Il est inséré après l'article L. 163-3 du code des communes un article L. 163-3-1 ainsi rédigé :*

*« Art. L. 163-3-1. — Le président d'un syndicat de communes peut percevoir une indemnité maximale de fonction équivalente au tiers de l'indemnité maximale de fonction susceptible d'être allouée au maire d'une commune dont la population serait équivalente à celle de la population de l'ensemble des communes membres du syndicat. Cette indemnité ne peut toutefois excéder l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune la plus peuplée du syndicat. »*

*II. — Il est inséré après l'article L. 164-10 du code des communes un article L. 164-10-1 ainsi rédigé :*

*« Art. L. 164-10-1. — Les dispositions de l'article L. 163-3-1 sont applicables au président de district. »*

Art. 20.

L'article L. 123-7 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 123-7. — Les indemnités des maires, des adjoints ou des conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus ne sont perçues qu'à concurrence de la moitié de leur montant lorsque ces élus sont membres de l'Assemblée nationale, du Sénat ou du Parlement européen ; l'autre moitié peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui

Art. 20.

L'article L. 123-7 du code des communes est abrogé.

Alinéa supprimé.

Art. 20.

Sans modification.

*Art. L. 123-7. — Dans les communes de plus de 120 000 habitants, les conseils municipaux sont autorisés à voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints, pour l'accomplissement de certaines fonctions ou missions particulières.*

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><i>Art. L. 123-8.</i> — L'indemnité de certains magistrats municipaux peut dépasser le maximum prévu, à condition que le montant total de la dépense ne soit pas augmenté.</p> <p>Sous la même condition, les adjoints supplémentaires peuvent bénéficier d'une indemnité de fonctions.</p> <p><i>Art. L. 123-4 :</i> cf. <i>supra</i>, art. 17 du projet de loi.</p>	<p>le suppléent dans ses fonctions municipales. »</p> <p>Art. 21.</p> <p>L'article L. 123-8 du code des communes est ainsi rédigé :</p> <p>« <i>Art. L. 123-8.</i> — Les indemnités maximales votées par le conseil de Paris et les conseils municipaux de Marseille et de Lyon, pour l'exercice effectif des fonctions de maire de Paris, Marseille et Lyon sont égales au terme de référence mentionné au I de l'article L. 123-4 majoré de 15 %.</p> <p>« Les indemnités votées par le conseil de Paris et les conseils municipaux de Marseille et de Lyon pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire et de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint sont au maximum égales à 40 % de l'indemnité maximale du maire de la commune.</p> <p>« Les indemnités votées par le conseil de Paris et les conseils municipaux de Marseille et de Lyon pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal sont au maximum égales à 30 % de l'indemnité maximale du maire de la commune. »</p>	<p>Art. 21.</p> <p>Sans modification.</p>	<p>Art. 21.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« <i>Art. L. 123-8.</i> — Par dérogation aux dispositions des articles L. 123-5-1 et L. 123-5-2, les indemnités maximales...</p> <p>... sont égales à 140 % du terme... ... L. 123-4.</p> <p>« Alinéa sans modification.</p> <p>« Alinéa sans modification.</p>
<p>Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 précitée.</p> <p><i>Art. 25 :</i> cf. <i>supra</i>, art. 3 du projet de loi.</p>	<p>Art. 22.</p> <p>L'article 25 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale est ainsi complété :</p> <p>« c) L. 123-4 III à V, L. 123-6 II et L. 123-7 ;</p> <p>« d) L'indemnité de fonction des conseillers de Paris et des conseillers municipaux de Marseille et Lyon investis des fonctions de maire d'arrondissement est au maximum égale à l'indemnité de fonction maximale pré-</p>	<p>Art. 22.</p> <p>Supprimé.</p>	<p>Art. 22.</p> <p>Suppression maintenue.</p>

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Code des communes.</p>	<p>Art. 23.</p>	<p>Art. 23.</p>	<p>Art. 23.</p>
<p><i>Art. L. 123-9.</i> — Les indemnités de maires ou d'adjoints ne sont perçues qu'à concurrence de la moitié lorsque le maire ou l'adjoint est membre de l'Assemblée nationale ou du Sénat ; l'autre moitié peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans les fonctions de magistrat municipal.</p>	<p>L'article L. 123-9 du code des communes est abrogé.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>
	<p>Art. 24.</p>	<p>Art. 24.</p>	<p>Art. 24.</p>
	<p>Les articles 14 et 15 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont rétablis dans le texte suivant :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
	<p>« <i>Art. 14. — I.</i> — Les membres du conseil général reçoivent, pour l'exercice effectif de leurs fonctions, une indemnité fixée par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.</p>	<p>« <i>Art. 14. — I.</i> — Sans modification.</p>	<p>« <i>Art. 14. — I.</i> — Sans modification.</p>
	<p>« <i>II.</i> — Les indemnités maximales votées par les conseils généraux pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller général sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné au I du présent article le barème suivant :</p>	<p>« <i>II.</i> — Alinéa sans modification.</p>	<p>« <i>II.</i> — Alinéa sans modification.</p>

**Texte en vigueur  
ou de référence**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

Population départementale (habitants)	Taux maximal (%)
Moins de 250 000 . .	40
250 000 à moins de 500 000 . . . . .	50
500 000 à moins de 1 million . . . . .	60
1 million à moins de 1,25 million . . . . .	65
1,25 million et plus .	70

Population départementale (habitants)	Taux maximal (%)
Moins de 1 million .	60
1 million et plus . . . . .	70

Art. L. 123-8 : cf. supra, art. 21 du projet de loi.

« Les indemnités de fonction des conseillers de Paris fixées à l'article L. 123-8 du code des communes sont cumulables, dans la limite des dispositions de l'article L. 123-4-III du code des communes, avec celles fixées ci-dessus.

« Les...

« Alinéa sans modification.

... L. 123-4-II du code...

ci-dessus.

« III. — L'indemnité de fonction votée par le conseil général ou par le conseil de Paris pour l'exercice effectif des fonctions de président de conseil général est au maximum égale au terme de référence mentionné au I du présent article, majoré de 30 %.

« III. — Alinéa sans modification.

« III. — ...

... majoré de 40 %.

« L'indemnité de fonction de chacun des membres du bureau du conseil général ou du conseil de Paris autre que le président est, dans les mêmes conditions, au maximum égale à l'indemnité maximale de conseiller majorée de 10 %.

« L'indemnité de fonction de chacun des vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général ou du conseil de Paris est, dans les mêmes conditions, au maximum égale à l'indemnité maximale de conseiller majorée de 40 %.

« Alinéa sans modification.

« L'indemnité de fonction de chacun des conseillers généraux ou des conseillers de Paris exerçant des mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur assemblée est, dans les mêmes conditions, au maximum égale à l'indemnité maximale de conseiller majorée de 20 %.

« L'indemnité de fonction de chacun des membres du bureau du conseil général ou du conseil de Paris autres que le président et les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif est, dans les mêmes conditions, au maximum égale à l'indemnité maximale de conseiller majorée de 10 %.

« Alinéa sans modification.

Texte en vigueur  
ou de référence

Texte du projet de loi

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

Ordonnance n° 58-1210  
du 13 décembre 1958 précitée.

Art. premier : cf. supra, art. 17  
du projet de loi.

« IV. — Le conseiller général titulaire d'autres mandats locaux ou qui 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 ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article premier de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

« V. — La fraction des indemnités de fonction représentatives de frais d'emploi est fixée par décret en Conseil d'Etat compte tenu de la nature du mandat exercé, de l'importance de la population de la collectivité concernée et des conditions dans lesquelles cette collectivité prend en charge ou rembourse aux élus les frais réels inhérents à leur fonction.

« VI. — Les indemnités prévues au présent article constituent pour le département une dépense obligatoire.

« VII. — Les indemnités de membres d'un conseil général ne sont perçues qu'à concurrence de la moitié de leur montant lorsque ces élus sont membres de l'Assemblée nationale, du Sénat, ou du Parlement européen ; l'autre moitié peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans ses fonctions départementales.

« Art. 15. — Les membres du conseil général autres que les

« IV. — Le...  
... mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil...

... locale ou qui préside une telle société, ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités...

... Parlement.

« V. — La...  
... mandat ou des fonctions exercés, de l'importance de la population du département et des conditions dans lesquelles ce département prend en charge...

... fonction ou leur accorde des avantages en nature de quelque sorte que ce soit.

« VI. — Sans modification.

« VII. — Supprimé.

« Art. 15. — Sans modification.

« IV. — ...

... Parlement. Pour l'application de la présente disposition, l'écrêtement correspondant porte par priorité sur les indemnités de fonction versées par le département.

« V. — La fraction des indemnités de fonction versées aux élus départementaux représentative de frais d'emploi est fixée à 45 % des indemnités qui leur sont effectivement versées.

« VI. — Sans modification.

« VII. — Suppression maintenue.

« Art. 15. — Les...  
... général peuvent...

**Texte en vigueur  
ou de référence**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

**Loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912.**

*Art. 38. — Les conseillers généraux autres que les parlementaires peuvent recevoir, sur les ressources du budget départemental, une indemnité de déplacement lorsque, pour prendre part aux réunions du conseil général, de la commission départementale, aux séances des commissions réglementaires dont ils font partie es qualités, ainsi que pour les missions dont ils sont chargés par leur assemblée, en application de l'article 51 de la loi du 10 août 1871, relative aux conseils généraux, ils sont obligés de se transporter à plus de deux kilomètres de leur résidence.*

Il peut, d'autre part, être alloué aux conseillers généraux, pendant la durée des sessions et des réunions des commissions visées au précédent alinéa, ainsi que pendant la durée des missions dont ils sont chargés par leur assemblée, en application de l'article 51 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, une indemnité pour chaque journée de présence à l'assemblée, aux séances des commissions et pour les journées passées en mission.

Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais sup-

*parlementaires peuvent recevoir une indemnité de déplacement dans le département pour prendre part aux réunions du conseil général et aux séances des commissions ou organismes dont ils font partie es qualités.*

« Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur assemblée.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret. »

Art. 25.

L'article 38 de la loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912 est abrogé.

Art. 25.

Sans modification.

... déplacement  
pour prendre...

... qualifiés.

« Alinéa sans modification.

« Alinéa sans modification.

Art. 25.

Sans modification.

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>plémentaires pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur assemblée.</p>	<p>La loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est ainsi modifiée :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>Le taux des indemnités journalières est fixé par le conseil général.</p>	<p>I. — Le b) de l'article 11 est ainsi rédigé :</p>	<p>I. — Sans modification.</p>	<p>I. — Sans modification.</p>
<p>Chaque année, le total des indemnités allouées à chacun des membres du conseil général et du conseil d'arrondissement pendant l'exercice budgétaire précédent sera inséré au rapport présenté par le préfet pour la première session ordinaire. Toute disposition contraire est abrogée.</p>	<p>« b) l'article 15 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux. »</p>	<p>II. — Alinéa sans modification.</p>	<p>II. — Alinéa sans modification.</p>
<p><b>Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée.</b></p>	<p>II. — Il est créé un article 11-1 ainsi rédigé :</p>	<p>« Art. 11-1. — ... ... III à VI de l'article...</p>	<p>« Art. 11-1. — Alinéa sans modification.</p>
<p>Art. 11. — Sont applicables au conseil régional et au président du conseil régional :</p>	<p>« Art. 11-1. — Les dispositions des III à VII de l'article 14 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont applicables au président et aux membres de conseil régional.</p>	<p>... régional.</p>	<p>« Alinéa sans modification.</p>
<p>b) L'article 38 de la loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912 ;</p>	<p>« Les indemnités maximales votées par les conseils régionaux pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller régional sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné au I de l'article 14 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux le barème suivant :</p>	<p>« Alinéa sans modification.</p>	
<p><b>Loi du 10 août 1871 précitée.</b></p>			
<p>Art. 14. — cf. supra, art. 24 du projet de loi.</p>			

**Texte en vigueur  
ou de référence**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

Population régionale (habitants)	Taux maximal (%)
Moins de 1 million .	40
1 million à moins de 2 millions . . . . .	50
2 millions à moins de 3 millions . . . . .	60
3 millions et plus ..	70

Population régionale	Taux maximal (%)
Moins de 2 millions .	60
2 millions et plus ...	70

Art. 15. - cf. supra, art. 9 du projet de loi.

III. - 1° Au dernier alinéa de l'article 15, après la référence : « 2. » il est inséré la référence : « 15 » ;

III. - Sans modification.

III. - Sans modification.

2° L'article 15 est complété par les alinéas suivants :

« Il peut être alloué au président et aux membres du comité économique et social, une indemnité pour chaque journée de présence aux séances du comité et des commissions prévues par une délibération de l'assemblée dont ils font partie.

« Ils ont, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux dont ils sont chargés par leur comité.

« Le taux des indemnités journalières est fixé par le conseil régional. »

Art. 27.

Art. 27.

Art. 27.

Dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, les dispositions prévues au II de l'article 14 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont applicables aux fonctions de conseiller régional.

Sans modification.

Supprimé.

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
	TITRE IV	TITRE IV	TITRE IV
	RETRAITE DES ÉLUS LOCAUX	RETRAITE DES ÉLUS LOCAUX	RETRAITE DES ÉLUS LOCAUX
	Art. 28.	Art. 28.	Art. 28.
	La section IV du chapitre III du titre II du livre premier du code des communes est ainsi rédigée :	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
Code des communes.			
Section IV.	« Section IV.	« Section IV.	Section IV.
Régime de retraite des maires et adjoints.	« Retraite des élus municipaux.	« Retraite des élus municipaux.	« Retraite des élus locaux.
Art. L. 123-10. — Les maires et adjoints qui reçoivent une in- dennité de fonctions par appli- cation des dispositions de la sec- tion III du présent chapitre béné- ficient d'un régime de retraite par affiliation au régime complémen- taire de retraite institué au profit des agents non titulaires des col- lectivités publiques en applica- tion de l'article L. 4 du code de la sécurité sociale.	« Art. L. 123-10. — Les élus visés à l'article L. 121-45 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'assu- rance vieillesse sont affiliés à l'as- surance vieillesse du régime gé- néral de la sécurité sociale.	« Art. L. 123-10. — Sans modi- fication.	« Art. L. 123-10. — ...  ... affiliés, au ti- tre du régime de base de retraite, à l'assurance vieillesse du ré- gime...  ... sociale.
Art. L. 123-11. — Les cotisa- tions des communes et celles des maires et adjoints sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues, au titre des dispositions de la section III	« Art. L. 123-11. — Les élus, autres que ceux qui, en applica- tion des dispositions de l'article L. 121-45, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, peu- vent constituer une retraite par	« Art. L. 123-11. — Les élus qui perçoivent une indemnité de fonction en application des dis- positions du présent code ou de toute autre disposition régissant l'indemnisation de leurs fonc-	« Art. L. 123-11. — Supprimé.

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>du présent chapitre, par les maires et adjoints intéressés.</p>	<p>rente à la gestion de laquelle doivent participer les élus affiliés.</p>	<p>tions, autres que ceux... ... affiliés.</p>	
<p>Les cotisations des communes constituent pour celle-ci une dépense obligatoire; celles des maires et adjoints ont un caractère personnel et obligatoire.</p>	<p>« La constitution de cette rente incombe pour moitié à l'élu et pour moitié à la commune.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	
	<p>« Un décret en Conseil d'Etat fixe le plafond des taux de cotisation.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	
	<p>« Art. L. 123-12. — Les élus qui reçoivent une indemnité de fonction en application des dispositions du présent code ou de toute autre disposition régissant l'indemnisation de leurs fonctions, sont affiliés au régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques.</p>	<p>« Art. L. 123-12. — Sans modification.</p>	<p>« Art. L. 123-12. — Il est institué une caisse autonome de retraite des élus locaux, dont la gestion administrative et financière est assurée par la Caisse des dépôts et consignations, sous le contrôle d'un Conseil de surveillance composé de représentants de la Caisse des dépôts et consignations et, à titre majoritaire, d'élus affiliés. Le Conseil de surveillance est présidé par un élu affilié.</p>
<p>Art. L. 123-12. — Les pensions versées en exécution des dispositions de la présente section sont cumulables sans limitation avec toutes autres pensions ou retraites.</p>	<p>« Les pensions versées en exécution du présent article sont cumulables sans limitation avec toutes autres pensions ou retraites.</p>	<p>Alinéa supprimé (cf. infra art. 123-12-4).</p>	
<p>Art. L. 123-13. — Un décret fixe les conditions dans lesquelles sont pris en compte les services rendus par les maires et adjoints.</p>	<p>« Un décret fixe les conditions dans lesquelles sont pris en compte les services rendus par les maires et adjoints.</p>	<p>Alinéa supprimé.</p>	
			<p>« Art. L. 123-12-1. — En ce qui concerne les retraites des élus locaux, la Caisse autonome de retraite des élus locaux est subrogée de plein droit dans tous les droits et obligations de l'organisme gestionnaire du régime de retraite complémentaire des agents non titulaires des collectivités publiques. ».</p>
			<p>« Art. L. 123-12-2. — La Caisse autonome de retraite des élus locaux perçoit des communes et des élus des cotisations assises sur le montant des indemnités de fonction.</p>
			<p>Les taux des cotisations mises à la charge des communes sont fixés par le Conseil de surveil-</p>

**Texte en vigueur  
ou de référence**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

« Art. L. 123-13. — Les cotisations des communes et celles de leurs élus sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ces derniers en application des dispositions du présent code ou de toute autre disposition régissant l'indemnisation de leurs fonctions.

« Les cotisations des communes, lorsqu'elles sont dues en application des dispositions qui précèdent, constituent pour celles-ci une dépense obligatoire.

« Elles sont exclusives de toute autre contribution pour la retraite des élus municipaux à la charge d'une collectivité publique.

« Les cotisations des élus ont un caractère personnel et obligatoire. »

« Art. L. 123-13. — ...

... élus résultant de l'application des articles L. 123-10 à L. 123-12 ci-dessus sont calculées...

... fonctions.

« Alinéa sans modification.

« Alinéa supprimé.

« Alinéa sans modification.

*lance dans la limite de plafonds déterminés par décret.*

*Les taux des cotisations mises à la charge des élus sont fixés par le Conseil de surveillance. Un décret fixe un taux minimum obligatoire. Des classes facultatives de taux plus élevés sont proposées aux élus.*

« Art. L. 123-12-3. — Les droits à pension sont établis par référence à un nombre de points de retraite proportionnel au montant des cotisations. La valeur du point de retraite est fixée chaque année par le Conseil de surveillance.

« Art. L. 123-12-4. — Les pensions de retraite versées en exécution de la présente section sont cumulables sans limitation avec toutes autres pensions ou retraites. »

« Art. L. 123-13. — ...

... l'application de la présente section sont calculées...

... fonctions.

« Alinéa sans modification.

« Suppression de l'alinéa maintenue.

« Alinéa sans modification.

« Art. L. 123-14. — Pendant la durée de leur mandat, les élus affiliés à la Caisse autonome de retraite des élus locaux ont la faculté de verser des cotisations sur les indemnités de fonction qu'ils ont perçues au titre de ce mandat ou au titre de mandats locaux antérieurs en vue de racheter des points de retraite. La coti-

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 précitée.</p>	<p>Art. 29.</p> <p>L'article 25 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale est ainsi complété :</p> <p>« e) L. 123-10 à L. 123-13. »</p>	<p>Art. 29.</p> <p>Supprimé.</p>	<p>sation correspondante mise à la charge des collectivités est calculée dans les conditions prévues à l'article L. 123-12-2.</p> <p>« Dans le délai d'un an à compter du transfert de droits et obligations prévu à l'article L. 123-12-1, les titulaires d'une pension versée par le régime de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques au titre des indemnités de fonction visées dans la présente section peuvent racheter des points de retraite dans les mêmes conditions. Les communes ne sont toutefois pas tenues au versement des cotisations correspondantes. »</p>
<p>Art. 25 : cf. supra, art. 3 du projet de loi.</p>	<p>Art. 30.</p> <p>Les articles 16 à 19 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont ainsi rédigés :</p> <p>« Art. 16. — Les membres du conseil général 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 sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de la sécurité sociale.</p> <p>« Art. 17. — Les membres du conseil général, à l'exception du président du conseil général s'il a cessé d'exercer son activité professionnelle, peuvent constituer une retraite par rente à la gestion de</p>	<p>Art. 30.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« Art. 16. — Sans modification.</p> <p>« Art. 17. — Sans modification.</p>	<p>Art. 29.</p> <p>Suppression maintenue.</p> <p>Art. 30.</p> <p>« Les articles 16 à 18 de la loi... ... ré- digés :</p> <p>« Art. 16. — Sans modification.</p> <p>« Art. 17. — ... ... général peuvent...</p>

Texte en vigueur  
ou de référence

Texte du projet de loi

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

laquelle doivent participer les élus affiliés.

« La constitution de la retraite par rente incombe pour moitié à l'élu et pour moitié au département.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe le plafond des taux de cotisation.

« Art. 18. — Les membres du conseil général qui reçoivent une indemnité de fonction en application des dispositions de la présente loi ou de tout autre texte régissant l'indemnisation de leurs fonctions sont affiliés au régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques.

« Les pensions versées en exécution du présent article sont cumulables sans limitation avec toutes autres pensions ou retraites.

« Art. 19. — Les cotisations des départements et celles de leurs élus sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ces derniers en application des dispositions de la présente loi ou de tout autre texte régissant l'indemnisation de leurs fonctions.

« Les cotisations des départements, lorsqu'elles sont dues en application des dispositions qui précèdent, constituent pour ceux-ci une dépense obligatoire.

« Elles sont exclusives de toute autre contribution pour la retraite des élus à la charge d'une collectivité publique.

« Les cotisations des élus ont un caractère personnel et obligatoire. »

Art. 31.

La loi n° 72-612 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions est ainsi com-

« Art. 18. — Sans modification.

« Art. 19. — Alinéa sans modification.

« Alinéa sans modification.

« Alinéa supprimé.

« Alinéa sans modification.

Art. 31.

Sans modification.

... affiliés.

« Alinéa sans modification.

« Alinéa sans modification.

« Art. 18. — Les dispositions de la section IV du chapitre III du titre II du livre premier du code des communes sont applicables aux membres des conseils généraux. »

« Alinéa supprimé (cf. alinéa précédent).

« Art. 19. — Supprimé.

Art. 31.

La loi...

Loi n° 72-619  
du 5 juillet 1972 précitée.

Art. 11 : cf. supra, art. 9 du projet de loi.

Texte en vigueur  
ou de référence

Texte du projet de loi

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

plétée : au a) de l'article 11, après la référence : « 13 », sont insérées les références : « 16, 17, 18, 19 ».

... la référence : « 12 », sont...

18 ».

Loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger.

*Article premier ter.* — Les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger bénéficient d'indemnités forfaitaires et du remboursement des frais encourus dans l'exercice de leur mandat.

Les membres désignés du Conseil supérieur des Français de l'étranger résidant hors de France ont droit à la prise en charge des frais de transport et de séjour en France engagés à l'occasion de toute réunion à

TITRE IV BIS

**INDEMNITÉS DES MEMBRES ÉLUS DU CONSEIL SUPÉRIEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

*Art. additionnel après l'art. 31.*

*Le premier alinéa de l'article premier ter de la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative au Conseil supérieur des Français de l'étranger est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :*

*« Les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger perçoivent une indemnité forfaitaire représentative de frais généraux exposés pour l'exercice de leur mandat. Cette indemnité varie, en fonction des données géographiques, entre 20 et 30 % du montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Ils perçoivent également des indemnités de vacation lorsqu'ils participent en France à une réunion à laquelle ils ont été convoqués dans l'exercice de leur mandat. Ils bénéficient de la prise en charge des frais de transport et de séjour en France engagés à l'occasion des réunions du conseil, de son bureau permanent ou de ses commissions et de toute réunion à laquelle ils sont convoqués par le ministre des Affaires étrangères. »*

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>laquelle ils ont été convoqués dans l'exercice de leurs fonctions par le ministre des Affaires étrangères.</p>	<p>TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES</p>	<p>TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES</p>	<p>TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES</p>
<p>Le montant et les modalités de versement des indemnités et de remboursement des frais prévus au présent article sont déterminés par décret, après consultation du Conseil supérieur des Français de l'étranger.</p>	<p>Art. 32.</p>	<p>Art. 32.</p>	<p>Art. 32.</p>
<p>Ordonnance n° 77-1102 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre et Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales.</p>	<p>I. — En ce qui concerne l'assurance vieillesse et les prestations en nature de l'assurance maladie et maternité, le président du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon, s'il cesse, pour la durée de son mandat, son activité professionnelle et n'acquiert plus aucun droit au titre d'un régime obligatoire de protection sociale, est affilié à la caisse de prévoyance sociale mentionnée à l'article 5 de l'ordonnance n° 77-1102 du 26 sep-</p>	<p>Sans modification.</p>	<p><i>Art. additionnel avant l'art. 32.</i></p> <p><i>Nonobstant toutes dispositions contraires, les caisses, institutions, organismes ou régimes conventionnels mis en place avant la publication de la présente loi par les communes, les départements ou les régions en vue de servir une pension de retraite à leurs élus sont maintenus pour assurer le service des pensions et retraites liquidées, en cours de liquidation et celles pour lesquelles des droits ont été acquis à cette date. Le service de ces prestations pourra être assuré par une subvention d'équilibre versée par les collectivités locales concernées.</i></p> <p>Sans modification.</p>
<p>Art. 5.</p>			
<p>La caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon est soumise aux mêmes contrôles administratifs et financiers que les organismes de sécurité sociale prévus à l'article L. 716 du code de la sécurité sociale. Toutefois les décisions du conseil d'administration de la caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon sont soumises au contrôle de l'autorité administrative supérieure. Elles lui sont communiquées immédiate-</p>			

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>ment. Dans les quinze jours suivant la date à laquelle il a été saisi l'autorité administrative supérieure peut annuler les décisions qui lui paraissent contraires à la loi ou de nature à compromettre l'équilibre financier de la caisse.</p>	<p>tembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales.</p>		
<p>Le budget établi par la caisse est soumis à l'approbation de l'autorité administrative supérieure.</p>	<p>Les cotisations de la collectivité et celles du président du conseil général sont calculées sur le montant des indemnités effectivement perçues par ce dernier en application des dispositions des articles 14 et 15 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.</p>		
<p><b>Loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.</b></p>	<p>II. — Le cinquième alinéa de l'article 18 de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est remplacé par les dispositions suivantes :</p>		
<p><i>Art. 18.</i> — .....</p> <p>Les articles 19 et 36 bis de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux ainsi que l'article 38 de la loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912 sont applicables au président et aux membres du comité économique et social.</p> <p>.....</p>	<p>« Les articles 2, 15 et 36 bis de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont applicables au président et aux membres du comité économique et social. Il peut leur être alloué une indemnité pour chaque journée de présence aux séances du comité et des commissions prévues par une délibération du comité économique et social.</p>		
	<p>« Le taux des indemnités journalières est fixé par le conseil général. »</p>		
	<p>Art. 33.</p>	<p>Art. 33.</p>	<p>Art. 33.</p>
	<p>La loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse est ainsi modifiée :</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.</p>	<p>I. — L'article 23 est ainsi rédigé :</p>	<p>I. — Sans modification.</p>	
<p><i>Art. 23.</i> — Les dispositions de l'article 19 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont applicables aux salariés conseillers à l'Assemblée.</p>	<p>« <i>Art. 23.</i> — Les dispositions de l'article 2 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont applicables aux salariés conseillers à l'Assemblée. »</p>		
	<p>II. — Il est ajouté un article 23-1 ainsi rédigé :</p>	<p>II. — Supprimé.</p>	
	<p>« <i>Art. 23-1.</i> — Les indemnités des conseillers à l'assemblée de Corse ne sont perçues qu'à concurrence de la moitié de leur montant lorsque ces élus sont membres de l'Assemblée nationale, du Sénat, ou du Parlement européen ; l'autre moitié peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans ses fonctions de conseiller. »</p>		
	<p>III. — Il est inséré un article 29-1 ainsi rédigé :</p>	<p>III. — Sans modification.</p>	
	<p>« <i>Art. 29-1.</i> — Les dispositions de l'article 11 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions sont applicables aux fonctions de membre et de président du conseil exécutif, assimilées, respectivement, aux mandats de conseiller régional et de président de conseil régional. Toutefois, les fonctions de membre du conseil exécutif sont, en ce qui concerne leur régime indemnitaire, assimilées à celles de membre du bureau d'un conseil régional. »</p>		
	<p>IV. — Il est ajouté un article 29-2 ainsi rédigé :</p>	<p>IV. — Supprimé.</p>	
	<p>« <i>Art. 29-2.</i> — Les indemnités de conseillers exécutifs de Corse ne sont perçues qu'à concurrence de la moitié de leur montant lorsque ces élus sont membres de l'Assemblée nationale, du Sénat ou du Parlement européen ; l'autre moitié peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui</p>		

Texte en vigueur  
ou de référence

Texte du projet de loi

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Propositions  
de la Commission

le suppléent dans ses fonctions de conseiller. »

V. — Il est inséré un article 46-1 ainsi rédigé :

« Art. 46-1. — Les dispositions de l'article 15 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions sont applicables aux fonctions de membre et de président du conseil économique, social et culturel de Corse, assimilées respectivement aux mandats de membre et de président de comité économique et social. »

V. — Sans modification.

Art. 33 bis (nouveau).

L'article 25 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Section II bis.

« Des conditions d'exercice des mandats de maire et conseiller d'arrondissement.

« Art. 25. — Sont applicables aux maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement des villes de Paris, Marseille et Lyon, les articles suivants du code des communes :

a) L. 121-36 à L. 121-38, L. 121-40, L. 121-42 et L. 121-43. Pour l'application du II de l'article L. 121-38, les fonctions de maire d'arrondissement sont assimilées à celles visées au 2° et les fonctions d'adjoint au maire d'arrondissement à celles visées au 3° de ce II ;

b) L. 121-46 à L. 121-49 ;

c) L. 123-4 II à IV, et le deuxième alinéa du L. 123-6. L'indemnité de fonction des conseillers de Paris et des conseillers municipaux de Marseille et Lyon investis des fonctions de maire d'arrondissement

Art. 33 bis (nouveau).

Sans modification.

Texte en vigueur ou de référence	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale.</p>	<p>Art. 34.</p>	<p>est au maximum égale à l'indemnité de fonction maximale prévue pour les adjoints au maire de la commune. L'indemnité de fonction des adjoints au maire d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon qui ne sont pas conseillers municipaux est au maximum égale à celle prévue pour les conseillers municipaux de la commune ;</p> <p>d) L. 123-10 à L. 123-13 ».</p>	<p><i>Art. additionnel après l'art. 33 bis.</i></p> <p><i>Après l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, il est inséré un article 11 bis ainsi rédigé :</i></p>
<p><i>Art 59. — Des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels sont accordées :</i></p>	<p>Les dispositions des titres III, IV et V de la présente loi sont applicables aux membres des</p>	<p>Sans modification.</p>	<p><i>« Art. 11 bis. — Les fonctionnaires qui occupent des fonctions publiques électives bénéficient des garanties accordées aux titulaires de mandats locaux et du droit à la formation des élus locaux reconnu par la loi n° du relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. »</i></p>
<p>1° Aux fonctionnaires territoriaux qui occupent des fonctions publiques électives pour la durée totale des sessions des assemblées dont ils font partie ;</p>	<p>Art. 34.</p>	<p>Art. 34.</p>	<p><i>Art. additionnel après l'art. 33 bis.</i></p> <p><i>Le deuxième alinéa (1°) de l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est abrogé.</i></p>
<p>.....</p>	<p>Art. 34,</p>	<p>Art. 34,</p>	<p>Supprimé.</p>

Texte en vigueur  
ou de référence

Texte du projet de loi

conseils municipaux, des conseils d'arrondissement, des conseils généraux et des conseils régionaux et aux membres des comités économiques et sociaux à compter du prochain renouvellement des conseils généraux et des conseils régionaux dans les conditions prévues par la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

Texte adopté  
par l'Assemblée nationale

Art. 35 (nouveau).

Pour leur assurer les moyens adaptés à la mise en œuvre de la présente loi et contribuer à la démocratisation des mandats locaux, les petites communes rurales reçoivent une dotation particulière, prélevée sur les recettes de l'Etat, et déterminées chaque année en fonction de la population totale de ces communes ainsi que de leur potentiel fiscal. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.

Propositions  
de la Commission

*Art. additionnel  
après l'art. 34.*

*Les communes de moins de 2 000 habitants reçoivent une dotation spéciale, prélevée sur les recettes de l'Etat, et fixée chaque année au montant de l'indemnité minimale de leur maire telle qu'elle est définie à l'article L. 123-5-3 du code des communes.*

*Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article.*

Art. 35 (nouveau).

Pour le financement des charges résultant de la présente loi, il est en outre institué en faveur des communes de moins de 2 000 habitants une dotation particulière prélevée sur les recettes de l'Etat.

*Cette dotation est répartie entre ces communes en fonction de leur population totale et de leur potentiel fiscal dans des conditions précisées par un décret en Conseil d'Etat.*

*Pour 1993, son montant global est fixé à 200 millions de francs. Pour les exercices suivants, il progressera chaque année selon le taux de progression constaté au cours de la même période de référence pour la dotation globale de fonctionnement.*

**Texte en vigueur  
ou de référence**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté  
par l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

Art. 36 (*nouveau*).

Art. 36 (*nouveau*).

L'indemnité parlementaire définie à l'article premier de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est imposable à l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun. La date d'entrée en vigueur de la présente disposition sera fixée par la loi de finances pour 1993.

Sans modification.

Intitulé du projet de loi :

Projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Intitulé du projet de loi :

Sans modification.

Intitulé du projet de loi :

Projet de loi relatif aux conditions d'exercice *du mandat des élus locaux et des membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger.*

## TABLEAU COMPARATIF

### Projet de loi organique relatif à l'indemnité des membres du Parlement

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><b>Ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement</b></p>	<p>Article unique.</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est ainsi rédigé :</p>	<p>Article unique.</p> <p>Alinéa supprimé</p>	<p>Article unique.</p> <p>Sans modification</p>
<p><b>Art. 4.</b> - L'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique, réserve faite de l'application des dispositions de l'article 12 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires, qui doit se faire conformément aux règles du cumul des rémunérations publiques.</p>	<p>«Néanmoins, peuvent être cumulés avec l'indemnité parlementaire les pensions civiles et militaires de toute nature, les pensions allouées à titre de récompense nationale, les traitements afférents à la Légion d'honneur et à la médaille militaire et, à concurrence de la moitié de leur montant, les indemnités de fonctions allouées aux membres d'un conseil régional, d'un conseil général, aux conseillers à l'Assemblée de Corse, aux conseillers exécutifs de Corse, aux membres des</p>	<p>I. - Après les mots : «médaille militaire», la fin du deuxième alinéa de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement est supprimée.»</p>	

Texte en vigueur

Texte du projet de loi  
organique

Texte adopté par  
l'Assemblée nationale

Propositions de la  
Commission

assemblées territoriales de Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, aux membres du congrès de Nouvelle-Calédonie, aux membres du conseil général de Mayotte, ainsi que les indemnités de fonctions allouées aux maires et adjoints, aux conseillers municipaux des villes de 100.000 habitants au moins, et aux membres d'un conseil d'arrondissement de Paris, Marseille et Lyon.»

II - Après le deuxième alinéa de ce même article, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

«En outre, le parlementaire titulaire d'autres mandats électoraux ou qui 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 qui préside une telle société ne peut cumuler les rémunérations et indemnités afférentes à ces mandats ou fonctions avec son indemnité parlementaire de base que dans la limite d'une fois et demie le montant de cette dernière».

Texte en vigueur	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
Les droits à une pension de retraite du fonctionnaire élu au Parlement continuent à courir comme si son traitement lui était effectivement payé, sous réserve du versement des retenues pour pension.			

## ANNEXES

-----

- PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, POUR LE DÉVELOPPEMENT DES RESPONSABILITÉS LOCALES (22 AVRIL 1980).

- PROPOSITION DE LOI ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, TENDANT À FACILITER L'EXERCICE DU MANDAT DE CONSEILLER GÉNÉRAL ET À COMPLÉTER LA LOI DU 10 AOÛT 1871 RELATIVE AUX CONSEILS GÉNÉRAUX (18 DÉCEMBRE 1980).

- LISTE DES PROPOSITIONS DE LOIS RELATIVES AU STATUT DES ÉLUS DÉPOSÉES AU SÉNAT DEPUIS 1978 OU RAPPORTÉES PAR LA COMMISSION DES LOIS DEPUIS CETTE DATE.

- LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL EN EUROPE.

- CONSEIL DE L'EUROPE : RÉOLUTION DE LA CONFÉRENCE PERMANENTE DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE N° 142 (1983) SUR LE STATUT ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES ÉLUS LOCAUX ET RÉGIONAUX.

N° 1683

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SIXIÈME LÉGISLATURE

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mai 1980.  
Annexe au procès-verbal de la séance du 7 mai 1980.

## PROJET DE LOI

ADOPTÉ PAR LE SÉNAT

*pour le développement des responsabilités  
des collectivités locales.*

TRANSMIS PAR

M. LE PREMIER MINISTRE

M. LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(Renvoyé 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.)

*Le Sénat a adopté, en première lecture, le projet de loi dont la teneur suit :*

---

Voir les numéros :

Sénat : 187, 307, 318, 333, 337 (1978-1979) et in-8° 52 (1979-1980).

Collectivités locales. — Action sociale - Agents communaux - Communes - Conseils municipaux - Districts - Départements - Dotation globale d'équipement - Education - Elus locaux - Emprunts - Fonction publique - Justice - Maires - Police - Santé - Syndicats de communes - Urbanisme - Code des communes - Code général des impôts.

### TITRE III

## DISPOSITIONS ASSURANT AUX ÉLUS LOCAUX LES DROITS ET LES MOYENS D'EXERCER LEUR MANDAT

### CHAPITRE PREMIER

## DISPOSITIONS FACILITANT L'EXERCICE DE CERTAINS MANDATS MUNICIPAUX

### Art. 92.

Les dispositions du chapitre III du titre II du livre premier du code des communes sont remplacées par les dispositions suivantes :

#### « CHAPITRE III

#### « DISPOSITIONS FACILITANT L'EXERCICE DE CERTAINS MANDATS MUNICIPAUX

#### « SECTION I

#### « Dispositions générales.

« *Art. L. 123-1.* — Les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites, sous réserve des dispositions du présent chapitre.

« SECTION II

« Garantie d'exercice de certains mandats municipaux.

« *Art. L. 123-2.* — Tout employeur est tenu, dans les conditions définies dans la présente section, de laisser à ses salariés, membres d'un conseil municipal, le temps nécessaire pour participer aux séances de ce conseil ou de ses commissions ou pour représenter la commune dans un organisme qui en dépend directement, et notamment les organismes de coopération intercommunale prévus par les dispositions du titre VI du livre premier du présent code, quand ils ont été chargés d'assurer cette représentation par décision du maire ou du conseil municipal.

« L'Etat, les collectivités locales et les établissements publics ont les mêmes obligations à l'égard de leurs agents.

« *Art. L. 123-3.* — Le temps passé par les salariés aux différentes séances du conseil municipal et de ses commissions ou dans les organismes dépendant de la commune dans lesquels ils ont été désignés pour la représenter, conformément à l'article L. 123-2, ne donne pas lieu à rémunération de la part de l'employeur. Ce temps peut être remplacé.

« Ces dispositions sont applicables aux agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics.

« *Art. L. 123-4.* — Sans préjudice de l'application de l'article L. 123-2, les employeurs qui occupent plus de

10 salariés dans le même établissement sont tenus d'accorder à ceux d'entre eux qui ont la qualité de maire, d'adjoint ou de conseiller municipal bénéficiant d'une indemnité de fonctions en application de l'article L. 123-12 des autorisations spéciales d'absence. La durée et les conditions de ces autorisations sont fixées par décret en Conseil d'Etat en tenant compte de la population permanente et saisonnière de la commune. Sauf accord de l'employeur, l'absence ainsi autorisée doit être utilisée par journée ou demi-journée. Si le temps passé pendant l'absence autorisée ne peut être remplacé, le salarié ne perçoit pas de rémunération de la part de son employeur. Dans ce cas, il peut recevoir la compensation pécuniaire prévue à l'article L. 123-10.

« Ces dispositions s'appliquent également aux salariés qui ont la qualité de président d'organismes de coopération intercommunale mentionnés au titre VI du livre premier du présent code et qui reçoivent à ce titre une indemnité de fonctions.

« *Art. L. 123-5.* — Les suspensions de travail prévues aux articles précédents ne peuvent être une cause de rupture, par l'employeur, du contrat de travail et ce à peine de nullité du licenciement.

« *Art. L. 123-6.* — Les agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics, qui ont la qualité de maire, d'adjoint ou de conseiller municipal bénéficiant d'une indemnité de fonctions en application de l'article L. 123-12, bénéficient des autorisations spéciales d'absence prévues à l'article L. 123-4 dans les conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, en tenant compte de la population permanente et saisonnière de la commune.

« Ces dispositions s'appliquent également aux agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics qui ont la qualité de président d'organismes de coopération intercommunale mentionnés au titre VI du livre premier du présent code et qui reçoivent à ce titre une indemnité de fonctions.

« *Art. L. 123-7.* — Peuvent, avec l'accord du conseil municipal, choisir, pour la durée de leur mandat, de cesser d'exercer toute activité professionnelle et bénéficier de l'indemnité municipale prévue à l'article L. 123-14 :

« 1° les maires des communes de plus de 30.000 habitants ;

« 2° un adjoint dans les communes de plus de 100.000 habitants, lorsque le maire a opté pour l'exercice de son mandat à temps complet.

« Les maires ou adjoints qui choisissent le temps complet renoncent à toute activité professionnelle rémunérée pour la durée de cette option. Lorsqu'ils bénéficient d'une pension de retraite, les règles de cumul sont déterminées conformément à l'article L. 123-14-1 ci-dessous.

« Les maires ou adjoints fonctionnaires de l'Etat ou des collectivités locales et les agents titulaires des établissements publics sont mis d'office en position de détachement quand ils optent pour l'exercice à plein temps de leur mandat municipal. Ils ne peuvent bénéficier d'aucun avancement au choix aussi longtemps que dure leur détachement.

« Dans le même cas, les maires ou adjoints salariés bénéficient des dispositions de l'article L. 122-24-2 du

code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat, le délai de cinq ans correspondant à la durée normale du mandat de député prévu à l'avant-dernier alinéa dudit article étant remplacé par celui de six ans, durée du mandat des élus communaux. Les maires et adjoints agents non titulaires de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics bénéficient dans les mêmes conditions des dispositions de l'article L. 122-24-3 du code du travail.

« Pendant toute la période de suspension de son contrat de travail, l'intéressé ne peut exercer les fonctions de délégué du personnel, de membre du comité d'entreprise, de représentant syndical au comité d'entreprise ou de délégué syndical.

« Pendant toute la période de suspension du contrat de travail du salarié ainsi placé en congé exceptionnel, il n'est pas tenu compte de celui-ci pour l'application à son entreprise des dispositions législatives, réglementaires ou conventionnelles, qui se réfèrent à une condition d'effectif du personnel.

« Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'application du présent article et détermine les modalités de prise en compte des populations saisonnières importantes pour abaisser, s'il y a lieu, le chiffre de 30.000 habitants figurant au 1° ci-dessus.

« SECTION 117

« **Compensations pécuniaires  
à l'exercice de certains mandats municipaux.**

« Sous-section I. — *Régime commun.*

« *Art. L. 123-8.* — Les maires et adjoints des communes, les présidents et membres de délégation spéciale faisant fonction d'adjoints et les membres de certains conseils municipaux ont droit à des indemnités de fonctions destinées à compenser les charges inhérentes à leur mandat, dans les conditions fixées aux articles ci-après. Ces indemnités constituent pour les communes une dépense obligatoire.

« Le montant de ces indemnités est déterminé dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat par référence à l'échelle des indices de traitement de la fonction publique. Il peut dépasser le maximum prévu si le montant total de la dépense n'est pas augmenté.

« *Art. L. 123-9.* — Les indemnités de fonctions ne sont perçues qu'à concurrence de la moitié lorsque le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal qui reçoit une indemnité de fonctions dans les conditions prévues à l'article L. 123-12 est membre du Gouvernement, de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel, ou de l'assemblée des Communautés européennes. L'autre moitié peut être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans les fonctions de magistrat municipal.

« *Art. L. 123-10.* — Les pertes de salaire subies par les maires, les adjoints et les conseillers municipaux qui

bénéficient des autorisations spéciales d'absence qui sont prévues à l'article L. 123-4 peuvent être compensées, sur leur demande, par une majoration de l'indemnité de fonctions à laquelle ils ont droit en vertu des articles L. 123-8 et L. 123-12. Le montant de cette majoration est fixé par le conseil municipal dans la limite d'un plafond de 25 % de cette indemnité.

« Les présidents des organismes de coopération intercommunale mentionnés au titre VI du livre premier du présent code peuvent bénéficier des mêmes dispositions, dans la limite du même plafond.

« *Art. L. 123-11.* — Peuvent voter des majorations d'indemnités de fonctions par rapport à celles qui sont prévues à l'article L. 123-8, dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat et qui ne peut excéder 30 %, les conseils municipaux :

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

« 2° des villes classées stations hydrominérales, climatiques, balnéaires, touristiques ou uvales ou des communes touristiques ou thermales non classées dont la population saisonnière représente plus de 30 % de la population permanente ;

« 3° des communes dont la population a augmenté de plus de 20 % depuis le dernier recensement ;

« 4° des communes suburbaines à caractère industriel des villes de plus de 120.000 habitants.

« *Art. L. 123-12.* — Dans les communes de plus de 30.000 habitants, les conseils municipaux peuvent

voter des indemnités de fonctions aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints sans que le total de ces indemnités puisse dépasser le chiffre prévu comme maximum pour l'indemnité du maire, en application de l'article L. 123-8. Le nombre des conseillers municipaux qui bénéficient de ces indemnités ne peut être supérieur au nombre maximum d'adjoints prévu par la loi.

« Dans les communes de plus de 400.000 habitants, le montant des indemnités dont peuvent bénéficier les conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints est déterminé dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat, comme il est dit au deuxième alinéa de l'article L. 123-8.

« Art. L. 123-13. — Supprimé.

« Sous-section II. — *Régime particulier des maires et adjoints bénéficiant de l'indemnité municipale.*

« Art. L. 123-14. — Les maires et adjoints qui ont choisi d'accomplir leur mandat dans les conditions prévues à l'article L. 123-7, ainsi que les maires et adjoints des communes visées par le même article qui n'exercent pas une activité professionnelle rémunérée et qui ne sont pas membres du Gouvernement, de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel ou de l'assemblée des Communautés européennes, bénéficient d'une indemnité municipale.

« Le montant de l'indemnité municipale est égal au plafond de l'indemnité de fonctions prévue à l'article

L. 123-8 sans que le total de ces deux indemnités puisse excéder celui de l'indemnité parlementaire.

« *Art. L. 123-14-1* (nouveau). — Pour les maires et adjoints qui perçoivent une pension de retraite, l'indemnité municipale est assimilée à un salaire, pour l'application des règles de cumul propres au régime qui assure le versement de cette pension.

« *Art. L. 123-14-2* (nouveau). — Lorsqu'un maire ou un adjoint, qui demande l'application de l'article L. 123-14, perçoit l'une des indemnités de chômage visées à l'article L. 351-5 du code du travail, il cesse d'en conserver le bénéfice dès le jour où il reçoit effectivement l'indemnité municipale.

« *Art. L. 123-15*. — Les maires et adjoints remplissant les conditions fixées à l'article précédent sont affiliés au régime général des assurances sociales conformément aux dispositions de l'article L. 242-11° du code de la sécurité sociale et bénéficient des prestations familiales conformément à l'article L. 514 dudit code.

« L'indemnité municipale qu'ils perçoivent est assujettie dans les mêmes conditions que les rémunérations mentionnées à l'article L. 120 du code de la sécurité sociale, aux cotisations d'assurance maladie, maternité, décès, d'allocations familiales, d'invalidité et d'assurance vieillesse sauf dans le cas où, pour ces deux derniers risques, ils demeurent garantis par un autre régime de base obligatoire.

« SECTION IV

« Frais de mission et de représentation.

« *Art. L. 123-16.* — Les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et de membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux.

« Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat appartenant au groupe I. Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais.

« *Art. L. 123-17.* — Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités aux maires pour frais de représentation.

« SECTION V

« Régime de retraite complémentaire  
des élus municipaux.

« *Art. L. 123-18.* — Les maires, adjoints et conseillers municipaux recevant une indemnité de fonctions par application des dispositions de la sous-section I de la section III du présent chapitre sont affiliés au régime complémentaire institué au profit des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques en application de l'article L. 4 du code de la sécurité sociale.

« *Art. L. 123-19.* — Les cotisations des communes et celles des maires, adjoints et conseillers municipaux, sont calculées sur le montant des indemnités de fonctions votées par les conseils municipaux. L'indemnité municipale entre dans la détermination de l'assiette des cotisations des communes et de celles des maires et adjoints qui la perçoivent.

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

« *Art. L. 123-19-1 (nouveau).* — Les maires, adjoints et conseillers municipaux visés par l'article L. 123-18 peuvent, pour la durée de leur mandat et dans un délai d'un an à compter de leur élection, opter pour une cotisation double, triple, ou quadruple de la cotisation normale du régime de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (I.R.C.A.N.T.E.C.).

« *Art. L. 123-20.* — Les pensions versées en exécution des dispositions de la présente section sont cumulables sans limitation avec toutes autres pensions.

## « SECTION VI

### « Stages de formation.

« *Art. L. 123-21.* — Les communes peuvent allouer sur leur budget, aux membres du conseil municipal, des indemnités pour rembourser les frais qu'ils ont exposés, le cas échéant, pour suivre des stages dans des centres

de formation agréés par l'autorité compétente et créés soit par des organismes publics de formation, soit par des associations d'élus locaux ayant au moins le département pour cadre de leur recrutement.

« SECTION VII (NOUVELLE)

« Responsabilité.

« Art. L. 123-22 (nouveau). — Les maires et les élus municipaux les suppléant ne peuvent être condamnés pénalement, pour un délit commis dans l'exercice de leurs fonctions, que s'ils n'ont pas accompli toutes diligences normales, compte tenu des moyens dont ils disposaient et des difficultés propres aux missions que la loi leur confie. »

Art. 92 bis (nouveau).

Les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 19 de la loi du 10 août 1871, relative aux conseils généraux sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Tout employeur est tenu de laisser à ses salariés, membres d'un conseil général, le temps nécessaire pour participer aux séances de ce conseil ou de ses commissions ou pour représenter le département dans un organisme qui en dépend directement quand ils ont été chargés d'assurer cette représentation par décision du conseil général.

« Ce temps ne donne pas lieu à rémunération de la part de l'employeur ; il peut être remplacé.

« Ces dispositions sont applicables aux agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics.

« Les suspensions de travail prévues au deuxième alinéa ci-dessus ne peuvent être une cause de rupture, par l'employeur, du contrat de travail et ce à peine de nullité du licenciement. »

#### Art. 93.

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

#### Art. 94.

Pendant une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, les maires et adjoints qui n'étaient plus en fonctions au 1<sup>er</sup> janvier 1973 pourront racheter les cotisations correspondant aux indemnités qu'ils ont effectivement perçues au taux en vigueur à la même date. Les communes devront prendre en charge la part des cotisations qui leur incombe à ce titre.

Il en sera de même pour les maires et adjoints qui auraient renoncé à la perception des indemnités auxquelles ils pouvaient prétendre avant le 1<sup>er</sup> janvier 1973.

Les uns et les autres auront la jouissance de la retraite à partir de l'âge légal ou, si cet âge est dépassé lors de leur demande, à partir de la date de cette demande.

**Art. 95.**

Il est ajouté au chapitre II du titre II du livre premier du code du travail une section IV-2 ainsi rédigée :

**« SECTION IV-2**

**« Règles particulières applicables  
aux salariés élus locaux.**

**« Art. L. 122-24-4. — Les salariés conseillers municipaux, maires et adjoints, bénéficient des dispositions du chapitre III du titre II du livre premier du code des communes. »**

**Art. 96.**

Il est ajouté à l'article L. 242 du code de la sécurité sociale un alinéa 11° ainsi rédigé :

**« 11° les maires et les adjoints qui exercent leur mandat dans les conditions prévues aux articles L. 123-7, L. 123-14 et L. 123-15 du code des communes. »**

**Art. 96 bis (nouveau).**

Les articles L. 121-25 et L. 122-17 du code des communes relatifs à la responsabilité des communes en cas d'accident sont complétés par la phrase suivante :

**« En cas de faute intentionnelle ou inexcusable de la victime ou de ses ayants droit, la responsabilité de la commune est atténuée ou supprimée dans les limites où**

elle est atténuée ou supprimée pour les accidents du travail à l'article L. 467 du code de la sécurité sociale. »

**Art. 96 *ter* (nouveau).**

L'article 36 *bis* de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est ainsi rédigé :

« *Art. 36 bis.* — Les départements sont responsables des dommages résultant des accidents subis par les présidents et les membres des conseils généraux dans l'exercice de leurs fonctions.

« La responsabilité du département peut être supprimée ou atténuée en cas de faute intentionnelle ou inexcusable de la victime ou de ses ayants droit dans les limites où elle est atténuée ou supprimée pour les accidents du travail à l'article L. 467 du code de la sécurité sociale. »

## CHAPITRE II

### DISPOSITIONS RELATIVES AU NOMBRE D'ADJOINTS

**Art. 97.**

L'article L. 121-1 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

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

Art. 98.

Les articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des communes sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. L. 122-1. — Il y a dans chaque commune un maire et un adjoint élus parmi les membres du conseil municipal.

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

« Le nombre total des adjoints ne peut être supérieur à celui qui est fixé au tableau suivant :

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

Art. 99.

A l'article L. 112-6 du code des communes, sont supprimés les mots : « réglementaires ».

A l'article L. 112-7 du code des communes, sont supprimés le mot : « réglementaires » au troisième alinéa et les mots : « réglementaires et adjoints supplémentaires » au quatrième alinéa.

Art. 100.

L'article L. 184-9 du code des communes est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 184-9. — Le nombre total des adjoints ne peut être supérieur à 27. »

N° 150

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEPTIÈME LÉGISLATURE

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juillet 1981.  
Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juillet 1981.

## PROPOSITION DE LOI

ADOPTÉE PAR LE SÉNAT

*tendant à faciliter l'exercice du mandat de conseiller général  
et à compléter la loi du 10 août 1871 relative aux conseils  
généraux.*

TRANSMISE PAR

M. LE PRÉSIDENT DU SÉNAT

A

M. LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(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.)

---

*Le Sénat a adopté, en première lecture, la proposition de loi  
dont la teneur suit :*

---

Voici les numéros :

Sénat : 153, 267, 313 (1979-1980), 199 et in-8° 38 (1980-1981).

Assemblée nationale (8° légial.) : 2109.

Départements. — Conseillers généraux - Délégations de vote - Frais de représentation - Indemnités de déplacement - Indemnités journalières - Responsabilité civile - Seine : département - Suspensions de travail.

### Article premier.

Il est ajouté à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un titre VIII dont l'intitulé est ainsi rédigé : « Du statut des conseillers généraux. »

#### Art. 2.

I. — Il est introduit dans la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un article 95 ainsi rédigé :

« Art. 95. — Les fonctions de conseiller général sont gratuites sous réserve des dispositions du présent titre. »

II. — L'article 75 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est abrogé.

#### Art. 3.

I. — Il est ajouté à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un article 96 ainsi rédigé :

« Art. 96. — Tout employeur est tenu de laisser à ses salariés, membres d'un conseil général, le temps nécessaire pour participer aux séances de ce conseil ou de ses commissions ou pour représenter le département dans un organisme qui en dépend directement quand ils ont été chargés d'assurer cette représentation par décision du conseil général.

« Ce temps d'absence de l'entreprise ou du service ne donne pas lieu à rémunération de la part de l'employeur ; il peut être remplacé.

« Ces dispositions sont applicables aux agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics.

« Les suspensions de travail prévues au premier alinéa ci-dessus ne peuvent être une cause de rupture, par l'employeur, du contrat de travail et ce à peine de nullité du licenciement. »

II. — Le deuxième alinéa de l'article 19 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est abrogé.

#### Art. 4.

Il est ajouté à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un article 97 ainsi rédigé :

« Art. 97. — Pendant la durée des sessions et des réunions de la commission départementale ou des commissions réglementaires, ainsi que pendant la durée des réunions dont ils sont chargés, en

application des articles 51 ou 96 de la présente loi, les conseillers généraux peuvent recevoir une indemnité pour chaque journée de présence à l'Assemblée, aux séances desdites commissions ou pour les journées passées en mission. Cette indemnité constitue pour les départements une dépense obligatoire.

« Le montant de l'indemnité journalière est fixé par le conseil général sans pouvoir excéder le vingtième du traitement d'un président de tribunal administratif, hors classe, à son indice terminal. »

#### Art. 5.

Il est ajouté à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un article 98 ainsi rédigé :

« Art. 98. — Lorsque le président du conseil général n'est pas membre du Gouvernement, de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel ou de l'Assemblée des communautés européennes, il peut recevoir l'indemnité journalière prévue à l'article précédent et majorée dans la limite de 30 %, à raison de chaque journée de présence à l'Assemblée dans la limite annuelle de quatre journées en moyenne par semaine.

« Les conseils généraux peuvent également majorer, dans la limite de 10 %, l'indemnité journalière des membres du bureau autres que le président du conseil général. »

#### Art. 6.

Il est ajouté à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un article 99 ainsi rédigé :

« Art. 99. — S'il n'est pas membre du Gouvernement, de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel ou de l'Assemblée des communautés européennes, le conseiller général peut recevoir, sur les ressources du budget départemental, une indemnité de déplacement lorsque, pour prendre part aux réunions du conseil général, de la commission départementale, aux séances des commissions réglementaires dont il fait partie en qualité ainsi que pour les missions dont il est chargé par son assemblée, en application des articles 51 ou 96 de la présente loi, il est obligé de se transporter à plus de deux kilomètres de sa résidence.

« Il a, en outre, droit au remboursement des frais supplémentaires pouvant résulter de l'exercice des mandats spéciaux, dont il est chargé par son assemblée.

« Les frais ainsi exposés peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite d'un montant qui sera fixé par décret en Conseil

d'Etat, par référence aux indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'Etat. »

#### Art. 7.

Il est ajouté à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un article 100 ainsi rédigé :

« *Art. 100.* — Le conseil général peut voter, sur les ressources ordinaires, un crédit pour frais de représentation du président et des membres désignés par lui pour représenter l'assemblée départementale. Les dépenses correspondantes ne peuvent être mandatées qu'après visa du président. »

#### Art. 8.

Il est ajouté à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un article 101 ainsi rédigé :

« *Art. 101.* — Les conseils généraux ont la faculté de participer au financement d'un régime de prévoyance créé au profit de leurs membres et destiné à leur verser des prestations à l'expiration de leur mandat.

« Ces régimes sont, en outre, autorisés à présenter des garanties en cas de décès ou d'invalidité. »

#### Art. 9.

Il est ajouté à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un article 102 ainsi rédigé :

« *Art. 102.* — Le conseil général peut allouer à ses membres, sur ses ressources ordinaires, l'indemnité journalière prévue à l'article 97 ci-dessus pour rembourser les frais qu'ils ont exposés, le cas échéant, pour suivre des stages dans des centres de formation agréés par l'autorité compétente et créés par des organismes publics de formation.

« Les dispositions de l'article 96 relatif au régime des autorisations d'absence sont applicables pendant la durée de ces stages. »

### Art. 10.

Il est ajouté à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un article 103 ainsi rédigé :

« Art. 103. — Un conseiller général empêché d'assister à une séance ne peut donner à un collègue de son choix pouvoir de voter en son nom. Cependant, les membres du conseil général sont, à titre exceptionnel, autorisés à déléguer leur droit de vote en cas de maladie, d'accident ou d'événement familial grave les empêchant de se déplacer ou lorsqu'ils sont appelés à participer aux travaux d'une Assemblée parlementaire, de l'Assemblée des communautés européennes ou d'un conseil régional. Un même conseiller général ne peut être porteur de plus d'un mandat et la validité du mandat s'apprécie au début de chaque séance. »

### Art. 11.

I. — Il est ajouté à la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux un article 104 ainsi rédigé :

« Art. 104. — Les départements sont responsables des dommages résultant des accidents subis par les présidents et les membres des conseils généraux dans l'exercice de leurs fonctions.

« La responsabilité du département peut être supprimée ou atténuée en cas de faute intentionnelle ou inexcusable de la victime dans la limite où elle est atténuée ou supprimée pour les accidents du travail à l'article L. 467 du Code de la sécurité sociale. »

II. — L'article 35 bis de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est abrogé.

### Art. 12.

Le troisième alinéa de l'article 38 de la loi de finances du 27 février 1912, l'article 49 de la loi de finances du 30 juillet 1913 relatif aux indemnités de déplacement et de séjour allouées aux conseillers généraux, l'article premier de la loi n° 47-588 du 4 avril 1947 modifiant et complétant cet article, l'article 2 de la loi n° 49-1101 du 2 août 1949 qui permet aux salariés membres d'un conseil général de participer aux délibérations de ce conseil et des commissions qui en dépendent sont abrogés.

**Art. 13 (nouveau).**

**Le règlement des pensions dues aux conseillers généraux de la Seine, qui n'exercent plus de mandat de conseiller général, est financé, pour le montant des droits acquis, par le département où se situe leur ancienne circonscription cantonale.**

*Délibéré, en séance publique, à Paris, le 18 décembre 1980.*

*Le Président,*

**Signé : ALAIN POHER.**

**LISTE DES PROPOSITIONS DE LOI RELATIVES  
AU STATUT DES ÉLUS DÉPOSÉES AU SÉNAT DEPUIS 1978 OU  
RAPPORTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS DEPUIS CETTE DATE**

- Proposition de loi présentée par MM. Marcel Lucotte et Christian Bonnet et les membres du groupe de l'UREI et rattachés administrativement relative à l'instauration d'une indemnité de retrait minimale pour les maires ayant effectué au moins deux mandats. (n° 52 - 1990-1991)

- Proposition de loi présentée par M. Josselin de Rohan et les membres du groupe du RPR, apparentés et rattachés administrativement relative à l'instauration d'une indemnité de retrait minimale pour le maire ayant effectué au moins deux mandats (n° 374 - 1988-1989).

- Proposition de loi présentée par Mme Hélène Luc et plusieurs de ses collègues portant statut des élus municipaux, départementaux et régionaux et démocratisation de ces fonctions électives (n° 240 - 1988-1989).

- Proposition de loi présentée par MM. José Balarello, Maurice Arreckx, Marcel Lucotte, Jean Boyer, Jean-Paul Bataille et Jean-François Pintat relative à l'instauration d'une indemnité de retrait minimale pour les maires ayant effectué au moins deux mandats (n° 223 - 1987-1988).

- Proposition de loi présentée par M. Josselin de Rohan relative à l'instauration d'une indemnité de retrait minimale pour les maires ayant effectué au moins deux mandats (n° 23 - 1987-1988).

- Proposition de loi organique présentée par M. Etienne Dailly et plusieurs de ses collègues tendant à modifier le second alinéa de l'article L. O. 145 du code électoral (n° 308 - 1986-1987).

- Proposition de loi présentée par MM. Paul Graziani, Roger Chinaud et Jean François-Poncet modifiant les dispositions tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives (n° 222 - 1986-1987).

- Proposition de loi organique présentée par MM. Paul Graziani, Roger Chinaud et Jean François-Poncet modifiant les dispositions tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires (n° 221 - 1986-1987).

- Proposition de loi présentée par Mme Hélène Luc et plusieurs de ses collègues du groupe communiste portant statut des élus municipaux, départementaux et régionaux et démocratisation de ces fonctions électives (n° 54 - 1986-1987)

- Proposition de loi présentée par M. Jean Cluzel et plusieurs de ses collègues du groupe de l'Union centriste, tendant à améliorer le statut des élus des collectivités territoriales de la République (n° 223 - 1988-1989).

- Proposition de loi présentée par Mme Hélène Luc et les membres du groupe communiste, portant statut des élus municipaux, départementaux et régionaux et démocratisation de ces fonctions électives (n° 524 - 1985-1986).

- Proposition de loi présentée par M. Léon Jozeau-Marigné et de M. François Giacobbi, tendant à faciliter l'exercice du mandat de conseiller général (n° 267 - 1979-1980).

- Proposition de loi présentée par MM. Marcel Champeix, Félix Ciccolini et plusieurs de leurs collègues du groupe socialiste, portant décentralisation de l'Etat (n° 153 - 1979-1980).

- Proposition de loi présentée par M. Jacques Carat et plusieurs de ses collègues du groupe socialiste relative au statut de l'élu local et régional (n° 296 - 1978-1979).

- Proposition de loi présentée par M. Paul Séramy et plusieurs de ses collègues relative à l'ouverture des droits à la retraite pour les maires ayant cessé leurs fonctions avant le 1er janvier 1973 (n° 328 - 1977-1978).

- Proposition de loi présentée par MM. Hubert d'Andigné, Lucien Gautier, Christian Poncelet et les membres du groupe du Rassemblement pour la République et apparentés, tendant à faciliter l'exercice du mandat de conseiller général (n° 313 - 1979-1980).

- Proposition de loi présentée par MM. Bernard Legrand, Jean Béranger et Pierre Schiélé, tendant à favoriser l'exercice des mandats des membres des conseils municipaux, des conseils généraux et des établissements publics régionaux (n° 109 rectifié - 1977-1978).

- Proposition de loi présentée par MM. Michel Giraud, Charles Pasqua et les membres du groupe du R.P.R. et apparentés tendant à améliorer le statut de l'élu local (n° 114 - 1977-1978).

- Proposition de loi présentée par MM. Marcel Rosette, Charles Lederman, Jean Ooghe et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à accorder aux élus locaux et régionaux les droits et les moyens de remplir leur mandat (n° 154 - 1977-1978).

- Proposition de loi présentée par MM. Marcel Rosette, Charles Lederman, Jean Ooghe et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à permettre aux communes de voter des indemnités de fonction aux conseillers municipaux autres que le maire et les adjoints (n° 247 - 1977-1978).

- Proposition de loi présentée par Mme Brigitte Gros, tendant à accorder aux salariés membres d'un conseil municipal le temps nécessaire à l'exercice de leur mandat (n° 266 - 1977-1978).

- Proposition de loi présentée par M. Paul Séramy et plusieurs de ses collègues relative à l'ouverture des droits à la retraite pour les maires ayant cessé leurs fonctions avant le 1er janvier 1973 (n° 328 - 1977-1978)

- Proposition de loi présentée par MM. Jacques Carat, Marcel Champeix et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés administrativement, relative à l'indemnité et à la retraite des conseillers généraux (n° 391 - 1974-1975).

LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL EN EUROPE

-----

Note établie par le service des Études législatives du Sénat,  
Division des Collectivités locales, en juin 1990

**LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL EN EUROPE**

La publication récente des conclusions du groupe de travail sur le statut de l'élu local ("rapport DEBARGE") amène à s'interroger sur le statut et les conditions de travail des élus locaux des Etats-membres du Conseil de l'Europe.

A cette fin, il a paru utile de rappeler les principales dispositions existantes chez nos partenaires européens.

**I - LE CADRE INSTITUTIONNEL**

**1 . Existe-t-il un statut légal des élus locaux dans tous les pays européens ?**

L'ensemble des pays européens connaît une législation, nationale ou fédérale, régissant les dispositions relatives au statut et aux conditions de travail des élus locaux et régionaux.

En Grande-Bretagne, le statut des élus est celui des titulaires de postes dans la fonction publique.

En Suisse, le statut des élus est réglé par les communes elles-mêmes, sauf pour les petites communes pour lesquelles les cantons ont édicté une réglementation.

**2 . Quelle est la durée du mandat des élus locaux et régionaux ?**

La durée du mandat varie de :

- 3 ans en Suède, et dans certains cantons suisses,
- 4 ans (Norvège, Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suisse, Espagne, Portugal),

- 5 ans (Italie, Turquie, Irlande, Chypre),
- 6 ans (France, Belgique, Luxembourg, Autriche).

La durée du mandat varie pour les Länder allemands entre 4, 5 et 6 ans.

### 3 . Quelles conditions d'éligibilité sont requises ?

Les non-nationaux peuvent désormais se présenter aux élections locales aux Pays-Bas, en Suède, au Danemark et en Irlande.

L'âge d'éligibilité minimum est fixé entre 18 ans et 21 ans pour la plupart des Etats. En Turquie, l'âge est fixé à 25 ans.

La France, la Turquie et Chypre exigent d'avoir satisfait aux obligations militaires.

La condition de **domiciliation** sur le territoire de la collectivité est exigée dans presque tous les Etats, mais la France est la seule, avec l'Irlande, à demander, si cette première exigence n'est pas remplie, aux candidats l'inscription au rôle dans la collectivité.

Le Royaume-Uni soumet l'éligibilité à trois conditions alternatives : payer des impôts locaux dans la collectivité, avoir son lieu de travail principal sur le territoire de la collectivité, être électeur, et maintenir cette condition pendant la durée du mandat.

La grande majorité des Etats impose d'autres conditions pouvant empêcher l'exercice du mandat : soit ne pas avoir été condamné récemment (y compris en matière fiscale ou électorale au Royaume-Uni), soit ne pas être déclaré mentalement handicapé.

La France, avec la Belgique, oblige à ne pas avoir de liens du sang avec le maire ou avec un autre membre du conseil, ou leur être apparenté par le mariage, à l'exception des conjoints.

La Turquie est le seul Etat à exiger une condition de diplôme (niveau primaire).

Le cumul des mandats n'est interdit dans les autres pays européens, dans les textes, qu'en Italie, et au niveau régional seulement. Mais la pratique se limite dans la majorité des Etats au cumul de deux mandats.

### 4 . Quelles dispositions garantissent l'indépendance des élus ?

Les Etats-membres du Conseil de l'Europe ont, pour la plupart, édicté des incompatibilités de fonctions électives avec la qualité de certaines fonctions publiques ou avec certaines activités économiques.

*L'exercice de fonctions administratives d'autorité, nationale ou locale, est incompatible avec l'exercice d'un mandat local dans tous les Etats.*

*Le fait de posséder une position-clé dans le secteur économique privé est incompatible avec l'exercice d'un mandat local en Autriche. Les entrepreneurs municipaux ne peuvent être élus locaux en France, en Espagne, en Turquie, au Luxembourg et aux Pays-Bas.*

*La transparence financière des élus est prise en compte, au niveau local :*

*- dans le Land de Rhénanie-Westphalie (R.F.A.), les conseillers municipaux doivent fournir des informations concernant leurs intérêts financiers et personnels, dans la mesure où ceux-ci pourraient avoir une influence sur l'exercice de leur mandat,*

*- au Royaume-Uni, le fait de ne pas déclarer son intérêt pécuniaire dans toute question débattue au sein du conseil de district ou de comté est considéré comme un délit,*

*- de même, aux Pays-Bas, en Belgique, les conseillers municipaux ne peuvent exercer leur droit de vote sur des questions auxquelles ils ont un intérêt financier ou personnel direct,*

*- en Espagne, au Portugal, les élus locaux doivent déclarer leurs revenus,*

*- en Irlande, chaque élu est inscrit sur un registre public qui mentionne leurs intérêts fonciers.*

*Sauf pour les membres des parlements des Länder autrichiens, il n'existe aucun Etat garantissant une immunité générale de poursuite comparable à celle dont jouissent les membres des Parlements nationaux. En Suède, au Danemark et en R.F.A., les élus ne bénéficient pas de l'immunité pour les déclarations faites au sein du conseil municipal.*

*A l'inverse, au Royaume-Uni, les élus locaux sont déchargés de toute responsabilité personnelle pour les actes effectués de bonne foi dans l'accomplissement de leurs fonctions, sauf si ces actes ont causé des pertes financières.*

##### **5 . L'exécutif local est-il toujours élu ?**

*L'autorité locale investie du pouvoir exécutif est tantôt nommée par le Gouvernement (Pays-Bas, Luxembourg, Belgique -sur proposition du conseil), tantôt élue au sein de l'assemblée délibérante (Espagne, Irlande, Italie -l'exécutif, collégial, désigne un syndic (sindico), tantôt directement élue au suffrage universel (Portugal, Grèce, Danemark).*

Les trois modes de recrutement se retrouvent en R.F.A., qui ajoute l'exécutif collégial.

L'exécutif local exerce une fonction essentiellement honorifique en Grande-Bretagne (où il est élu pour 1 an), et en Irlande. Dans les autres Etats, il est le chef de l'administration communale.

Là encore la R.F.A. connaît les deux modes d'exercice des fonctions.

## **II - LE REGIME DES INDEMNITES**

### **1 . Les élus locaux reçoivent-ils une rémunération générale ?**

Une indemnité générale de fonction n'est allouée qu'aux exécutifs locaux, dans la majorité des Etats.

Une rémunération fixe est allouée à tous les élus locaux au Danemark (environ 15 000 F en 1987), en Italie (pour les conseillers, elle représente 50 % de l'indemnité versée au maire, dans les villes de plus de 30 000 habitants), aux Pays-Bas (de 16 % à 28 % de la rémunération des maires).

Au Royaume-Uni, tout conseiller chargé "d'attributions spéciales" peut recevoir une indemnité supplémentaire.

En R.F.A., le maire qui exerce une fonction exécutive reçoit une rémunération mensuelle de 40 000 à 46 000 F, pour une ville de 300 000 habitants, celui qui exerce une fonction représentative, de 6 000 à 20 000 F.

**Est-elle destinée à couvrir leurs frais ou à assurer un véritable revenu ?**

Quand les conseillers exercent à plein temps, ils perçoivent un véritable revenu (Espagne, Portugal, Suède, Norvège, Autriche, Pays-Bas, Danemark).

Dans les autres pays (Irlande, R.F.A., Luxembourg, Italie, Turquie, Royaume-Uni), les indemnités allouées sont destinées à couvrir leurs frais.

### **2 . Les élus locaux reçoivent-ils une compensation pour pertes de salaire, traitement et autres revenus ?**

Une compensation pour perte de revenus n'est accordée qu'en Autriche, en R.F.A. (calculée d'après le nombre d'heures où le conseiller a été absent), au Royaume-Uni (environ 250 F par jour, le bénéficiaire devant prouver qu'il a vraiment subi une perte financière), en Suède, et, dans une certaine mesure, en Norvège, en Suisse et au Danemark.

### 3 . Les élus reçoivent-ils des indemnités de présence ?

La participation aux réunions de conseils locaux peut s'accompagner de jetons de présence (Espagne, Belgique, Italie, Suisse, Royaume-Uni : 190 F par jour maximum, Portugal -pour les élus qui n'exercent pas leur fonction à plein temps).

Cette indemnité peut être forfaitaire en plus ou à la place de l'indemnité générale (Autriche, R.F.A., Suède, Norvège). Au Danemark, elle complète la rémunération fixe pour un montant équivalant à 250 ou 500 F, selon que la séance dépasse ou non 4 heures).

D'autres indemnités sont versées pour la participation à des manifestations officielles, à des réunions d'organismes au sein desquels les élus sont représentés (Danemark, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni).

La Suède et le Danemark fournissent une "assistance financière" pouvant couvrir les frais d'abonnement à des journaux ou périodiques, ou les dépenses de téléphone.

### 4 . Les élus reçoivent-ils des indemnités de déplacement ?

Une indemnité de déplacement, sous forme d'indemnité kilométrique ou remboursement du coût de transport est allouée aux élus locaux dans tous les Etats.

Les taux des indemnités de déplacement et de séjour sont fixés soit par les autorités locales, soit par les autorités nationales (Royaume-Uni, Irlande, Portugal, Danemark, Pays-Bas).

### 5 . Existe-t-il une indemnité spécifique pour les maires, présidents de commission ou chefs de majorité municipale ?

En règle générale, les maires ou les présidents de commission des grandes villes exercent à temps complet.

En Autriche, le statut de "politicien professionnel" s'obtient en étant réélu plusieurs fois, en travaillant à plein temps pour cette fonction, après avoir abandonné son propre travail, et donne droit à des émoluments dont une partie est considérée comme un salaire et une autre des frais politiques.

Au Royaume-Uni, les collectivités locales peuvent accorder une indemnité supplémentaire aux conseillers chargés d'attributions spéciales.

### 6 . Existe-t-il une aide spécifique pour les groupes politiques ?

Dans les pays scandinaves, en R.F.A. et aux Pays-Bas, une aide financière peut être allouée aux formations politiques représentées sur le plan local, le plus souvent au prorata du nombre de conseillers locaux ou du nombre de voix obtenu à la dernière élection locale.

### III - LES AUTORISATIONS D'ABSENCE

**Doivent autoriser les salariés élus locaux à s'absenter afin de participer aux réunions officielles et en supporter la charge financière les entreprises en Norvège, au Danemark (dans la pratique) et en Suède, en Espagne (20 % d'un trimestre, les indemnités perçues pouvant être déduites du salaire).**

**Doivent autoriser les salariés élus locaux à s'absenter afin de participer aux réunions officielles sans en supporter la charge financière, qui incombe à la collectivité locale, les entreprises en R.F.A., en Autriche (les autorisations d'absence varient selon la taille de la collectivité), au Luxembourg, au Portugal (32 heures par mois), en Belgique (1/2 à 3 jours par mois).**

**Peuvent autoriser les salariés élus locaux à s'absenter afin de participer aux réunions officielles en donnant un congé sans solde les entreprises en Italie, en Irlande et aux Pays-Bas.**

### IV - LA PROTECTION SOCIALE

**1 . Les élus locaux bénéficient-ils d'une protection pendant la durée de leur mandat en ce qui concerne la sécurité d'emploi ou les perspectives de carrière ?**

**Les élus locaux salariés bénéficient d'une protection du contrat de travail en R.F.A., en Autriche, en Belgique (pendant six mois suivant l'expiration du mandat), en Espagne et au Portugal.**

**2 . Les élus locaux reçoivent-ils une pension de retraite ?**

**En Norvège uniquement, les membres d'un conseil local peuvent percevoir une pension de retraite partielle (et complète après avoir été élus pendant au moins 20 ans).**

**Ailleurs, tout au plus les maires et les élus ayant exercé des fonctions à temps plein peuvent prétendre à une pension.**

**Le Danemark ajoute comme condition, avoir exercé leurs fonctions pendant au moins 8 ans, la Belgique pendant soixante mois et avoir plus de 60 ans.**

**Au Portugal, les élus locaux peuvent choisir entre le régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat et celui de leur activité professionnelle habituelle, les années de mandat étant validées pour les droits à la retraite.**

**En R.F.A., les élus perçoivent une retraite équivalant à 75 % du traitement, après 25 ans de mandat.**

**3. Les élus locaux bénéficient-ils d'une aide pour leur retour à la vie professionnelle ?**

Une allocation de départ ou de réinsertion professionnelle est allouée au Portugal, au Danemark, aux Pays-Bas.

**V - LES CONDITIONS DE TRAVAIL**

**1. Quel est le nombre moyen de commissions dont un conseiller un membre ?**

Le nombre moyen de commissions dont un conseiller est membre est de 3.

Toutefois, en Espagne, en Irlande, en Norvège, pour les grandes villes, il peut atteindre 6 à 8.

**2. Quel est le nombre moyen d'heures passées en réunions ou consacrées aux tâches liées aux fonctions électives ?**

Le nombre d'heures consacrées aux réunions varie considérablement selon la taille de la commune et la nature des fonctions exercées.

En Suède, les conseillers municipaux consacrent 6 heures par mois en réunions, les conseillers de comté 10 heures par semaine.

Au Royaume-Uni, les conseillers consacraient en moyenne 74 heures par mois, en 1985.

Au Danemark, les conseillers se réunissent 10-15 heures par mois en moyenne, les maires et présidents de commission 20-30 heures.

En R.F.A., ces chiffres sont respectivement de 12-14 heures et 40-60 heures.

Le nombre total d'heures consacrées aux tâches d'administration locale varie selon que l'élu se consacre à plein temps, en moyenne de 36 à 40 heures par semaine, en Espagne, au Portugal, aux Pays-Bas, ou que l'élu travaille à temps partiel : de 32 heures par mois en Suède et au Portugal, à 74 ou 93 heures au Royaume-Uni.

Dans la plupart des Etats, sauf en Irlande, des réunions préparatoires des groupes politiques aux réunions du conseil peuvent avoir lieu.

**3. Y a-t-il cooptation de membres ne faisant pas partie de l'assemblée délibérante au sein des commissions ?**

La représentation de membres extérieurs aux conseils locaux n'est possible que dans certains pays.

Elle est admise dans les commissions consultatives (Luxembourg, Pays-Bas). Des experts professionnels sont parfois consultés (R.F.A., Danemark, Italie).

Des membres de partis politiques ou de groupes d'intérêts peuvent être, en tant que tels, cooptés en Norvège et en Suède.

Les collectivités locales au Royaume-Uni peuvent coopter, avec droit de vote, à concurrence d'un tiers, des membres non élus dans toute commission, sauf la commission des finances, à condition que ces personnes soient éligibles.

#### **4 . Quand ont lieu les réunions de l'assemblée délibérante ?**

Les réunions de l'ensemble des collectivités locales se tiennent en fin d'après-midi et le soir en Autriche, au Danemark, en R.F.A.

Dans les autres pays, les réunions des collectivités locales de petite taille se tiennent le soir tandis que les grandes collectivités les tiennent dans la journée.

Au Royaume-Uni, la distinction s'effectue entre collectivités urbaines (réunions le soir) et rurales (pendant la journée).

#### **5 . Quelles sont les facilités matérielles mises à la disposition des élus : bureaux, secrétariat, services de documentation... ?**

Dans tous les Etats, seul l'exécutif local (maire, voire président de commission ou conseiller exerçant sa fonction à temps complet dans les grandes collectivités) dispose d'un bureau et d'un secrétariat.

En R.F.A., seuls les groupes politiques disposent de bureaux ; les conseillers municipaux pouvant utiliser les secrétaires de leurs groupes politiques.

Ont libre accès aux documents et dossiers et ont le droit de demander des informations aux services, les élus locaux en Italie, en Espagne, au Portugal, en Belgique.

### **VI- L'INFORMATION DES ELUS**

#### **1 . Qui organise et finance l'information des élus ?**

L'information des élus est particulièrement développée dans les pays scandinaves, ainsi qu'aux Pays-Bas.

L'information est diffusée par des instituts d'études en administration locale en R.F.A., au Royaume-Uni, en Irlande, en Espagne, en Belgique, par des associations en Italie, par le ministère de l'aménagement du territoire au Portugal, par les partis politiques au Royaume-Uni.

**2 . Existe-t-il un programme de formation lors de l'entrée des élus en fonction ?**

*Il n'existe de programme complet de formation initiale des élus qu'en Norvège (distribution de manuels), en Suède, au Danemark (cours de formation juridique et économique), et aux Pays-Bas (cours sur la gestion des budgets locaux et la comptabilité et sur les institutions communales).*

**3 . Existe-t-il un programme de formation continue ?**

*Pour suivre les changements de réglementation, l'association des collectivités locales en Norvège diffuse des brochures à thèmes, tandis que des séminaires ponctuels sont organisés au Royaume-Uni, en Suède et en Norvège, au Portugal.*

*Le Luxembourg organise une journée d'information annuelle pour les maires.*

\* \* \*

## CONSEIL DE L'EUROPE

### CONFÉRENCE PERMANENTE DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

DIX-HUITIÈME SESSION  
18-20 octobre 1983

---

#### RÉSOLUTION 142 (1983) (1)

*sur le statut et les conditions de travail des élus locaux et régionaux.*

---

La Conférence,

1. Considérant le rapport de M. de La Moussaye sur le statut et les conditions de travail des élus locaux et régionaux ;
2. Estimant que la bonne gestion des affaires publiques au niveau local et régional dépend en premier lieu de la qualité des élus et des conditions dans lesquelles ils exercent leur mandat ;
3. Approuvant le principe d'un service fourni volontairement à la communauté par les conseillers municipaux et régionaux, sans la motivation que constituent les avantages matériels ;
4. Estimant cependant que le caractère bénévole de leurs fonctions ne doit pas atteindre un degré qui puisse être préjudiciable à l'efficacité de l'administration locale et régionale et au bon fonctionnement de la démocratie ;
5. Estimant, en outre, que dans de nombreux cas, il y aurait lieu de faire davantage pour réduire les difficultés rencontrées par les conseillers municipaux et régionaux pour combiner l'exercice de leurs mandats d'élus avec leurs obligations professionnelles et familiales ;

---

(1) Discussion par la conférence et adoption le 18 octobre 1983. 1<sup>re</sup> séance (voir doc. C.P.L. [18] 6, partie 1, projet de résolution présenté par la commission des structures et des finances locales, rapporteur : M. A. de La Moussaye).

6. Souhaitant parvenir à diminuer les obstacles qui empêchent certaines catégories socio-professionnelles de la population de solliciter et d'exercer des mandats électifs (manque de disponibilité, faible rémunération, précarité d'emploi ou perspectives de carrière compromises, responsabilités familiales, etc.) ;

7. Reconnaissant que les responsabilités des collectivités locales et régionales et les problèmes auxquels elles sont confrontées se sont accrus dans leur diversité et leur complexité ;

8. Tenant compte de la nécessité de fournir aux élus locaux et régionaux un support logistique adéquat afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions de manière efficace vis-à-vis tant de leur électorat que de l'administration locale ou régionale ;

9. Invite les autorités concernées, au niveau national, régional ou local à :

i. veiller à ce que les indemnités allouées aux élus locaux et régionaux soient suffisantes pour couvrir tous les frais inhérents obligatoirement à l'exercice de leur mandat (déplacements, téléphone, secrétariat, cotisations, etc.) ;

ii. les dédommager de manière adéquate, soit par une rémunération forfaitaire, soit par des indemnités de présence, soit par une indemnité spécifique, pour les pertes de revenus qu'ils subissent en raison de l'exercice de leurs mandats politiques ;

iii. fournir aux élus qui ont des fonctions exécutives ou d'autres charges spécifiques une rémunération proportionnelle à leurs responsabilités et au temps qu'ils doivent y consacrer, une pension de retraite en fonction de cette rémunération et de la durée effective de leur mandat ainsi que, le cas échéant, une aide pour leur réinsertion dans la vie professionnelle ;

iv. promouvoir effectivement et éventuellement garantir par la loi le droit des conseillers municipaux et régionaux à une autorisation d'absence de leur emploi qui soit suffisante pour leur permettre de participer aux réunions officielles dans le cadre de leurs mandats et veiller à ce qu'ils ne subissent pas, en conséquence, de perte de salaire ou d'autres droits ;

v. les protéger pendant la durée de leur mandat en ce qui concerne la sécurité de l'emploi et les perspectives de carrière, qu'ils soient employés dans le secteur public ou privé ;

vi. créer les conditions optimales tendant à encourager efficacement, dans le respect absolu de la liberté de vote, l'accès équilibré des diverses catégories de la population à des assemblées locales et régionales largement représentatives de la collectivité dont elles émanent ;

10. Demande aux régions et aux collectivités locales :

i. de mettre, en proportion de leurs moyens budgétaires, des services de secrétariat à la disposition de tous leurs élus ;

ii. de prendre les dispositions nécessaires pour amoindrir les difficultés de ceux qui ont des enfants à charge ;

11. Demande aux collectivités locales et régionales de veiller, au besoin par l'intermédiaire de leurs associations régionales, nationales ou internationales, à ce que des possibilités adéquates d'information soient offertes aux élus, et notamment :

i. d'organiser des programmes et de produire des manuels pour introduire les nouveaux conseillers dans le fonctionnement de l'administration locale ou régionale et dans leur rôle d'élu ;

ii. de préparer de la documentation et d'organiser des séminaires ou des cours pour renseigner les conseillers sur la législation nouvelle ou existante, les réglementations, les moyens de contrôle, les finances, etc. ;

iii. de veiller à ce que tous les élus aient accès à des services de documentation adéquats sur les questions d'intérêt pour la politique et l'administration locale ou régionale ;

iv. d'examiner la possibilité d'organiser des séminaires d'information conjointement pour les élus et les fonctionnaires municipaux ou régionaux ;

12. Recommande, pour favoriser la bonne gestion des affaires publiques, la confiance du public dans la démocratie locale ou régionale et l'intégrité des élus eux-mêmes, de prévoir une obligation pour ceux-ci de déclarer leurs intérêts financiers ou personnels relatifs à toute question soumise à l'attention du conseil municipal ou régional ;

13. Demande au Comité des ministres du Conseil de l'Europe de communiquer cette résolution aux gouvernements des Etats membres, en les priant d'en tenir compte dans le cadre de leurs propres responsabilités et de la transmettre, le cas échéant, aux autorités compétentes en matière de pouvoirs locaux dans leurs pays respectifs.