

N° 689

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juin 2023

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie (procédure accélérée),*

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, président ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnecarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Thani Mohamed Soilihi, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Muriel Jourda, Agnès Canayer, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, MM. Loïc Hervé, Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Alain Richard, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mme Lana Tetuanui, M. Dominique Théophile, Mmes Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : 554 et 690 (2022-2023)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. SECRÉTAIRE DE MAIRIE : UNE VARIÉTÉ DE STATUTS POUR UN MÉTIER EN MANQUE DE VISIBILITÉ ET DE RECONNAISSANCE .....	6
II. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE PROPOSITION DE LOI BIENVENUE, MAIS QUI RESTE AU MILIEU DU GUÉ S'AGISSANT DE LA CONSÉCRATION DE L'EMPLOI DE SECRÉTAIRE DE MAIRIE COMME EMPLOI DE CATÉGORIE B.....	7
A. METTRE EN ADÉQUATION LES COMPÉTENCES ATTENDUES DES SECRÉTAIRES DE MAIRIE ET LES RESPONSABILITÉS CONFIEES AVEC LE NIVEAU DE CATÉGORIE HIÉRARCHIQUE RECONNU .....	7
B. CONSACRER LES FONCTIONS DE SECRÉTAIRE DE MAIRIE DANS LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	8
III. ACCROÎTRE L'AMBITION DU TEXTE EN RÉAFFIRMANT LES DISPOSITIONS VOTÉES EN AVRIL 2023 RELATIVES À LA FORMATION ET À L'EMPLOI DE CONTRACTUELS .....	8
A. CONCILIER LA NÉCESSAIRE VALORISATION DU MÉTIER DE SECRÉTAIRE DE MAIRIE AVEC L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DES AGENTS PUBLICS.....	8
B. RENFORCER LA PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI EN LA COMPLÉTANT PAR DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA FORMATION ET AU RECRUTEMENT DE CONTRACTUELS .....	9
EXAMEN DES ARTICLES .....	11
• <i>Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)</i> Inscription dans le code général des collectivités territoriales des fonctions de secrétaire de mairie.....	11
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> Requalification dans un emploi de catégorie B des secrétaires de mairie de catégorie C .....	12
• <i>Article 2</i> Création d'une voie de promotion interne par la formation qualifiante pour les fonctionnaires de catégorie C exerçant les fonctions de secrétaire de mairie .....	16
• <i>Article 2 bis (nouveau)</i> Prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour la promotion interne .....	19
• <i>Article 2 ter (nouveau)</i> Introduction d'une formation initiale obligatoire propre à l'emploi de secrétaire de mairie .....	20
• <i>Article 3 (supprimé)</i> Avantage spécifique d'ancienneté pour les agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie.....	21
• <i>Article 4 (nouveau)</i> Ouverture aux communes de 1 000 à 2 000 habitants de la possibilité de recruter des contractuels pour les emplois de secrétaire de mairie.....	24

<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>27</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>41</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE .....</b>	<b>43</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>45</b>

## L'ESSENTIEL

Déposée **moins de quatre semaines après l'adoption à l'unanimité par le Sénat de la proposition de loi n° 598 (2021-2022)** de Céline Brulin telle que modifiée par la commission des lois<sup>1</sup>, la proposition de loi n° 554 (2022-2023) de **François Patriat** vise elle aussi à revaloriser le métier de secrétaire de mairie.

Le constat est inchangé : il est urgent d'agir pour **répondre au besoin actuel de reconnaissance des agents** exerçant les fonctions de secrétaire de mairie, d'une part, et **améliorer** pour l'avenir **l'attractivité de ce métier** qui garantit le bon fonctionnement des communes ainsi que la qualité du service public, d'autre part.

La commission souscrit à l'objectif de la proposition de loi de **favoriser l'accès à un emploi de catégorie B** pour les agents qui, parmi les secrétaires de mairie, relèvent de la catégorie C. Soulignant la nécessité de mettre en adéquation les compétences attendues et les responsabilités confiées avec le niveau de catégorie hiérarchique reconnu, le rapporteur aurait souhaité **pousser à son terme la logique du texte**, et ainsi prévoir l'obligation de nommer aux emplois de secrétaire de mairie des agents relevant de la catégorie B au moins. La commission regrette que les règles de recevabilité financière n'aient pas permis de disposition en ce sens.

La commission a par ailleurs estimé que la proposition de loi n'apportait qu'**une partie des réponses** aux difficultés qui se posent actuellement aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et aux communes de moins de 2 000 habitants.

C'est pourquoi elle a complété ses dispositions par les **trois articles votés par le Sénat le 6 avril 2023**, afin d'instaurer une formation initiale commune à l'ensemble des secrétaires de mairie, de favoriser la promotion interne y compris pour l'accès à la catégorie A, et de permettre aux communes comptant entre 1 000 et 2 000 habitants de recruter à temps complet des contractuels pour leurs emplois permanents de secrétaire de mairie.

**Émettant le vœu que ce nouveau texte ne reste pas lettre morte**, et renouvelant la demande déjà formulée auprès du ministre de la transformation et de la fonction publiques de **prêter une attention particulière à la situation des secrétaires de mairie** dans le cadre des travaux portant sur l'accès, les rémunérations et les parcours professionnels dans la fonction publique, la commission a **adopté la proposition de loi ainsi modifiée**.

---

<sup>1</sup> Voir le dossier législatif à l'adresse : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp121-598.html>.

## I. SECRÉTAIRE DE MAIRIE : UNE VARIÉTÉ DE STATUTS POUR UN MÉTIER EN MANQUE DE VISIBILITÉ ET DE RECONNAISSANCE

Depuis la mise en extinction du cadre d'emplois des secrétaires de mairie, en 2001, les secrétaires de mairie sont recrutés dans trois cadres d'emplois distincts : celui des **attachés territoriaux** (catégorie A) ; celui des **rédacteurs territoriaux** (catégorie B) ; et celui des **adjoints administratifs territoriaux** (catégorie C)<sup>1</sup>. Dès lors, **le métier de secrétaire de mairie correspond à une fonction, et non pas à un statut.**

De cette spécificité, sans équivalent dans le reste de la fonction publique, découle **l'absence** de concours propre au métier de secrétaire de mairie, et plus généralement, **de dispositions statutaires unifiées** s'agissant de la carrière ou encore de la rémunération.

Ainsi, la situation des agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie diffère considérablement selon leur cadre d'emplois d'appartenance.

	Attachés territoriaux (cat. A)	Rédacteurs territoriaux (cat. B)	Adjoints administratifs territoriaux (cat. C)
Part de l'ensemble des secrétaires de mairie	17 %	23 %	60 %
Condition de diplôme pour le concours externe	Licence	Baccalauréat	-
Rémunération indiciaire mensuelle brute du 1 <sup>er</sup> grade <sup>2</sup>	2 480 €	1 920 €	1 750 € <sup>3</sup>
Plafond annuel du RIFSEEP <sup>4</sup> brut	42 600 €	19 860 €	12 600 €

Source : commission des lois

Comme souligné par le rapporteur à l'occasion de l'examen de la proposition de loi de Céline Brulin, les possibilités d'évolution visant l'harmonisation des statuts ne semblent toutefois guère convaincantes.

<sup>1</sup> Seuls les adjoints administratifs principaux peuvent exercer les fonctions de secrétaire de mairie ; les adjoints administratifs du premier grade, recrutés sans concours, ne le peuvent pas.

<sup>2</sup> À l'échelon médian.

<sup>3</sup> En conséquence du décret n° 2023-312 du 26 avril 2023 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique.

<sup>4</sup> Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

D'une part, il ne paraît **pas opportun de recréer le cadre d'emplois des secrétaires de mairie**, plus de vingt ans après sa suppression ; d'autre part, la **création d'un statut d'emploi** de secrétaire de mairie, c'est-à-dire sa transformation en un emploi fonctionnel, ne permettrait pas non plus d'offrir des perspectives de carrière améliorées aux secrétaires de mairie, ni ne constituerait un facteur particulier d'attractivité pour de futurs candidats. En effet, un statut d'emploi qui serait accessible à plusieurs catégories de la fonction publique ne pourrait être associé à une grille indiciaire cohérente ; en outre, la position de détachement qu'il implique serait incompatible avec la pluralité d'emplois à temps non complet qu'exercent la majorité des secrétaires de mairie.

## **II. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE PROPOSITION DE LOI BIENVENUE, MAIS QUI RESTE AU MILIEU DU GUÉ S'AGISSANT DE LA CONSÉCRATION DE L'EMPLOI DE SECRÉTAIRE DE MAIRIE COMME EMPLOI DE CATÉGORIE B**

### ***A. METTRE EN ADÉQUATION LES COMPÉTENCES ATTENDUES DES SECRÉTAIRES DE MAIRIE ET LES RESPONSABILITÉS CONFIÉES AVEC LE NIVEAU DE CATÉGORIE HIÉRARCHIQUE RECONNU***

La proposition de loi entend favoriser l'accès à la **catégorie B** des agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie de catégorie C par le biais de **deux nouvelles voies de promotion interne** : la première, dérogeant à la règle des quotas<sup>1</sup>, expirerait au 31 décembre 2028, tandis que la deuxième, reposant sur la validation d'une formation qualifiante, serait pérenne.

La commission souscrit pleinement à l'objectif de ces dispositions en ce qu'elles permettront une **meilleure reconnaissance des agents de catégorie C déjà en poste**. Elle a toutefois veillé à leur opérationnalité. À l'initiative du rapporteur, elle a ainsi assorti le dispositif exceptionnel de promotion interne de deux **conditions** supplémentaires **d'éligibilité**. Elle a également différé au **1<sup>er</sup> janvier 2029** l'entrée en vigueur de la voie de promotion interne par la validation d'une formation qualifiante, afin que cette nouvelle disposition prenne le relais de la disposition temporaire.

Toutefois, le rapporteur a estimé que **la proposition de loi restait au milieu du gué** : si les secrétaires de mairie de catégorie C en poste pourront espérer accéder à la catégorie B, **rien n'empêchera** pour autant les communes, pour leurs recrutements à venir, **de continuer à ouvrir des emplois de secrétaire de mairie de catégorie C**.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire à la proportion, déterminée par les statuts particuliers, entre les recrutements intervenus au titre de la promotion interne, et les autres recrutements (mutation, détachement, concours).

C'est pourquoi il aurait souhaité **amorcer une nouvelle dynamique de recrutement**, en prévoyant l'obligation de nommer à un emploi de secrétaire de mairie un agent de catégorie B au moins. Il regrette que les règles de recevabilité financière n'aient pas permis de proposer une telle disposition, et que **le Gouvernement n'ait pas été prêt à apporter son appui à cette fin**.

#### ***B. CONSACRER LES FONCTIONS DE SECRÉTAIRE DE MAIRIE DANS LE CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES***

Désireuse de **renforcer l'identification** des fonctions de secrétaire de mairie, la commission a, sur proposition du rapporteur, consacré dans le code général des collectivités territoriales l'exercice de telles fonctions.

Cette **consécration législative** permettrait notamment de mettre fin à la situation, qui peut s'observer parfois, dans laquelle un agent **fait office** de secrétaire de mairie **sans avoir été nommé en tant que tel par le maire**.

### **III. ACCROÎTRE L'AMBITION DU TEXTE EN RÉAFFIRMANT LES DISPOSITIONS VOTÉES EN AVRIL 2023 RELATIVES À LA FORMATION ET À L'EMPLOI DE CONTRACTUELS**

#### ***A. CONCILIER LA NÉCESSAIRE VALORISATION DU MÉTIER DE SECRÉTAIRE DE MAIRIE AVEC L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT DES AGENTS PUBLICS***

Jugeant nécessaire d'améliorer les perspectives d'évolution de carrière de l'ensemble des secrétaires de mairie **quel que soit leur cadre d'emplois**, la commission a repris, sur proposition du rapporteur, la disposition visant à **garantir la prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour l'établissement des listes d'aptitude**, déjà adoptée par la commission le 29 mars et votée par le Sénat le 6 avril dernier. Cette mesure favoriserait aussi bien la promotion interne des secrétaires de mairie de catégorie C, pour leur **accès à la catégorie B**, que celle des secrétaires de mairie de catégorie B, pour leur **accès à la catégorie A**.

En outre, **l'octroi d'un avantage spécifique d'ancienneté** aux agents exerçant le métier de secrétaire de mairie n'a pas paru opportun à la commission : ni les conditions d'exercice, ni les responsabilités et sujétions liées aux fonctions de secrétaire de mairie ne lui ont semblé justifier la **dérogation au principe d'égalité de traitement des agents publics** qui serait induite. Si elle juge important de fidéliser les secrétaires de mairie, la commission a préféré supprimer cette disposition, **dans l'attente d'une refonte générale des règles d'avancement pour l'ensemble des fonctionnaires** ; aussi a-t-elle adopté un amendement du rapporteur en ce sens.



**B. RENFORCER LA PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI EN LA COMPLÉTANT PAR DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA FORMATION ET AU RECRUTEMENT DE CONTRACTUELS**

Si la proposition de loi entend faciliter l'accès à la catégorie B pour les agents de catégorie C en poste, en consacrant une nouvelle voie de promotion interne par la validation d'une formation qualifiante, elle n'aborde pas directement la question de la formation offerte aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie.

En l'état du droit, chaque agent reçoit la formation prévue par son cadre d'emplois ; en revanche, l'offre de formation propre aux fonctions de secrétaire de mairie est **trop courte et trop fragmentée**. La **spécificité des missions** confiées aux secrétaires de mairie semble au contraire nécessiter la **création d'une formation obligatoire, commune** à l'ensemble des agents concernés, qui serait dispensée par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) dans un **délai d'un an à compter de la prise de poste**.

Aussi la commission a-t-elle adopté l'amendement du rapporteur - qu'elle avait déjà adopté en mars et qui avait également été voté par le Sénat en avril dernier - visant à **instaurer par la loi une telle formation**.

Enfin, la commission a souligné que les **réponses aux difficultés de recrutement** dont souffrent aujourd'hui l'ensemble des communes de moins de 2 000 habitants pour leurs emplois de secrétaire de mairie doivent tendre vers un double objectif : s'il faut assurément **renforcer l'attractivité** de cet emploi, pour augmenter le nombre de candidats, il convient également d'offrir aux employeurs locaux **davantage de souplesse**.

À cette fin, la commission a adopté un amendement du rapporteur, qui avait lui aussi été adopté par la commission en mars puis voté par le Sénat en avril dernier, visant à permettre aux communes **comptant entre 1 000 et 2 000 habitants** de recruter des **agents contractuels à temps complet** aux emplois de secrétaire de mairie<sup>1</sup>.

\*

\*           \*

**La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

---

<sup>1</sup> Cette possibilité existant pour les communes de moins de 1 000 habitants depuis la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012.



## EXAMEN DES ARTICLES

*Article 1<sup>er</sup> A (nouveau)*

### **Inscription dans le code général des collectivités territoriales des fonctions de secrétaire de mairie**

**Adopté par la commission à l'initiative du rapporteur**, l'article 1<sup>er</sup> A vise à inscrire, dans le code général des collectivités territoriales, l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants.

Comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi, l'emploi de secrétaire de mairie existe aujourd'hui dans **plus de 29 000 communes**, soit la totalité des communes de moins de 2 000 habitants<sup>1</sup>.

Pourtant, le principe même de ces fonctions est aujourd'hui dépourvu de base légale<sup>2</sup> ; en conséquence, la nomination par le maire d'un secrétaire de mairie reste, en l'état du droit, une simple faculté.

Il peut donc arriver qu'un agent fasse office de secrétaire de mairie, **sans avoir été nommé en tant que tel par le maire**.

En visant à inscrire, dans le code général des collectivités territoriales, l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie, **l'amendement COM-7 du rapporteur** a donc pour objectif de lever l'ambiguïté qui peut exister aujourd'hui, à consacrer l'emploi de secrétaire de mairie et *in fine* à renforcer sa visibilité.

Seraient également prévus les cas dans lesquels **plusieurs agents sont employés à temps partiel** au sein d'une même commune pour exercer à tour de rôle les fonctions de secrétaire de mairie.

Souscrivant à l'ambition de doter d'une base législative l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie, la commission a adopté **l'amendement COM-7** du rapporteur.

La commission a **adopté** l'article 1<sup>er</sup> A **ainsi rédigé**.

<sup>1</sup> Les communes de moins de 2 000 habitants correspondent à 84,5 % de l'ensemble des communes, soit plus de 29 500 sur les 34 826 communes que compte le territoire (France métropolitaine et DOM). Source : direction générale des collectivités locales.

<sup>2</sup> Il est uniquement fait mention de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie dans les décrets portant statuts particuliers des adjoints administratifs territoriaux, d'une part, et des rédacteurs territoriaux, d'autre part.

*Article 1<sup>er</sup>*

**Requalification dans un emploi de catégorie B  
des secrétaires de mairie de catégorie C**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à instaurer une **voie de promotion interne dérogatoire temporaire** permettant aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et relevant d'un cadre d'emplois de catégorie C d'être nommés dans un cadre d'emplois de catégorie B. Cette voie de promotion, qui serait ouverte uniquement jusqu'au **31 décembre 2028**, dérogerait à la règle de droit commun imposant une proportion fixe entre les recrutements intervenus au titre de la promotion interne, et les autres recrutements.

Jugeant pertinent dans son principe ce **plan de requalification**, la commission a toutefois souhaité encadrer davantage ses modalités d'application ; elle a donc adopté l'article 1<sup>er</sup> **avec modification**.

**1. La promotion interne des secrétaires de mairie de catégorie C vers la catégorie B est soumise à la règle de droit commun des quotas**

*1.1. Les secrétaires de mairie de catégorie C peuvent aujourd'hui accéder à la catégorie B par la promotion interne dans le cadre de la règle dite des quotas*

La **promotion interne** a pour objectif de permettre aux fonctionnaires titulaires d'accéder sans concours à un cadre d'emplois, voire à une catégorie hiérarchique de niveau supérieur par **l'inscription**, dans la fonction publique territoriale, **sur une liste d'aptitude** :

- soit après réussite d'un **examen professionnel** ;

- soit sur **appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle** de l'agent au regard des lignes directrices de gestion arrêtées par l'autorité territoriale.

Conformément à l'**article L. 523-1** du code général de la fonction publique, la **proportion de postes** pouvant être proposés aux fonctionnaires au titre de la promotion interne est **déterminée par les statuts particuliers**.

Ainsi, **s'agissant de l'accès au cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux**, la proportion entre les recrutements intervenus au titre de la promotion interne et les recrutements intervenus par mutation, détachement, ou inscription sur liste d'aptitude après concours est de **un pour trois**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 9 du décret n° 2010-329 du 22 mars 2010 portant dispositions statutaires communes à divers cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique territoriale.

En outre, l'article L. 523-5 précise que les **listes d'aptitude** sont établies par le président du centre de gestion sur proposition de l'autorité territoriale lorsque la collectivité est affiliée à un centre de gestion, ou bien par l'autorité territoriale sinon. Ces listes ont valeur nationale.

1.2. *Dans le cadre de la règle des quotas, les fonctionnaires de catégorie C occupant ou ayant occupé un emploi de secrétaire de mairie bénéficient d'une mesure visant à faciliter leur accès à un emploi de catégorie B par la promotion interne*

Le statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux prévoit une disposition visant à valoriser, pour la promotion interne, l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie.

Pour la promotion interne vers le cadre des rédacteurs, **la durée minimale d'exercice de services publics est ainsi réduite de dix ans à huit ans** pour les adjoints administratifs ayant exercé pendant quatre ans au moins les fonctions de secrétaire de mairie dans une commune de moins de 2 000 habitants<sup>1</sup>. Cette disposition s'applique dans le cadre de la règle de proportion énoncée plus haut.

**2. L'article 1<sup>er</sup> vise à instaurer une voie de promotion interne dérogatoire temporaire permettant aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et relevant d'un cadre d'emplois de catégorie C d'être nommés dans un cadre d'emplois de catégorie B**

L'article 1<sup>er</sup> tend à créer une **voie de promotion interne dérogatoire à la règle des quotas** qui bénéficierait à l'ensemble des secrétaires de mairie appartenant à un cadre d'emplois de catégorie C, afin de leur permettre d'accéder à un cadre d'emplois relevant de la catégorie B. Cette possibilité serait ouverte à compter du quatrième mois suivant celui de la publication de la proposition de loi et **jusqu'au 31 décembre 2028**.

La procédure exceptionnelle ainsi créée dérogerait à la règle de droit commun imposant une proportion fixe entre les recrutements intervenus au titre de la promotion interne, d'une part, et les autres recrutements, d'autre part. En revanche, elle suivrait les règles d'établissement des listes d'aptitude prévues à l'article L. 523-5.

Enfin, les modalités d'application de cette nouvelle voie de promotion interne seraient précisées par un **décret en Conseil d'État**.

En pratique, les secrétaires de mairie qui relèvent aujourd'hui du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux pourraient accéder au cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux, sans limitation de nombre.

---

<sup>1</sup> Article 8 du décret n° 2012-924 du 30 juillet 2012 portant statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux.

**3. Jugeant pertinent dans son principe le plan de requalification dans un cadre d'emplois de catégorie B des agents qui exercent aujourd'hui les fonctions de secrétaire de mairie et relèvent d'un cadre d'emplois de catégorie C, la commission a encadré ses modalités d'application**

*3.1. Un dispositif provisoire rendu nécessaire par l'ambition de rehausser en catégorie B l'emploi de secrétaire de mairie*

Aujourd'hui, plus de 60 % des agents (fonctionnaires et contractuels) qui occupent un emploi de secrétaire de mairie relèvent du cadre d'emplois d'adjoints administratifs territoriaux, de catégorie C<sup>1</sup>.

Pour le rapporteur, **la possibilité de nommer à un emploi de secrétaire de mairie un agent relevant d'un cadre d'emplois de catégorie C entre pourtant en contradiction avec le caractère varié, technique et exigeant des missions** exercées par les secrétaires de mairie, ainsi qu'avec les nombreuses compétences requises – celles-ci allant de la comptabilité jusqu'à l'état civil en passant par l'urbanisme et la gestion funéraire.

Au regard des responsabilités qui incombent à ces agents, et de la nécessité de mieux reconnaître l'importance de leurs missions, le rapporteur estime que **de telles fonctions devraient relever, a minima, d'un cadre d'emplois de catégorie B.**

C'est pourquoi il souscrit à l'objectif du plan de requalification que tend à instaurer l'article 1<sup>er</sup>, en ce qu'il **permettra à une part importante d'agents de catégorie C** (relevant du cadre des adjoints administratifs territoriaux) exerçant les fonctions de secrétaire de mairie **d'accéder à un cadre d'emplois de catégorie B** (celui des rédacteurs territoriaux).

Le nombre d'agents susceptibles d'être concernés par la voie de promotion dérogatoire ainsi créée s'élèverait, d'après la direction générale des collectivités locales, à 8 500<sup>2</sup> – le rapporteur estimant quant à lui ce chiffre entre 6 500 à 7 000, dans la mesure où la mesure viserait uniquement les fonctionnaires, et pas les contractuels<sup>3</sup>.

En tout état de cause, le **délai de cinq ans** environ<sup>4</sup> durant lequel cette disposition serait en vigueur semble adapté au volume d'agents concernés, en leur laissant le temps de bénéficier de cette voie exceptionnelle de promotion interne.

---

<sup>1</sup> Source : Fédération nationale des centres de gestion.

<sup>2</sup> Aujourd'hui, un peu plus de 14 000 secrétaires de mairie (fonctionnaires et contractuels) travaillent dans les communes de moins de 3 500 habitants.

<sup>3</sup> Environ 80 % des secrétaires de mairie ayant le statut de fonctionnaire au 31 décembre 2021 (source : Fédération nationale des centres de gestion).

<sup>4</sup> À supposer que la présente proposition soit promulguée avant la fin de l'année 2023.

3.2. *La commission a invité à ne pas surestimer la portée effective de la mesure*

Si la voie de promotion interne exceptionnelle que tend à ouvrir l'article 1<sup>er</sup> répond à une intention louable, elle n'est toutefois pas dépourvue de **limites dans sa portée**.

Tout d'abord, même dans le cadre de la procédure dérogatoire visée, l'inscription sur les listes d'aptitude des candidats éligibles à la promotion interne ne sera ni automatique ni systématique : le président du centre de gestion (ou l'autorité territoriale elle-même) conservera la **faculté de faire figurer les agents, ou non, sur les listes d'aptitude**.

De plus, **l'inscription** sur la liste d'aptitude **ne vaut pas nomination**, qui est à la décision de chaque employeur : l'inscription d'un secrétaire de mairie appartenant au cadre des adjoints administratifs territoriaux sur la liste d'aptitude pour la promotion interne comme rédacteur territorial ne lui garantit donc aucunement d'être nommé sur un emploi de rédacteur territorial.

Enfin, la promotion interne peut être **synonyme de mobilité géographique**, ce qui peut décourager certains agents de postuler à un emploi, voire à la promotion interne. En effet, l'inscription sur une liste d'aptitude n'imposant pas au conseil municipal de créer l'emploi correspondant<sup>1</sup>, le fonctionnaire qui a changé de cadre d'emplois peut être amené à changer de commune s'il souhaite occuper un emploi correspondant à son nouveau cadre.

En conséquence, **la portée de l'article 1<sup>er</sup>** pourrait se révéler **plus limitée** que l'objectif poursuivi.

3.3. *La commission a estimé que les modalités de ce dispositif dérogatoire au droit commun devraient être davantage encadrées*

La commission a considéré que la procédure *ad hoc* que tend à instaurer l'article 1<sup>er</sup> était justifiée, au regard de la spécificité du métier de secrétaire de mairie, qui peut être exercé par des agents appartenant à des cadres d'emplois relevant de **trois catégories différentes**, d'une part, et de la nécessité de **mettre en adéquation le niveau hiérarchique avec le degré d'exigence et de responsabilités** qui incombe à ces agents, d'autre part.

Considérant néanmoins que la voie de promotion dérogatoire ainsi créée devrait conserver un **caractère exceptionnel**, elle a jugé nécessaire d'encadrer ses modalités d'application.

C'est pourquoi elle a adopté **l'amendement COM-8 du rapporteur**, visant à assortir la disposition proposée de **deux conditions supplémentaires d'éligibilité**.

---

<sup>1</sup> Comme l'a considéré le Conseil d'État (CE, 1<sup>re</sup> et 6<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 29 mai 2009, n° 300599).

Par cohérence avec la disposition réglementaire actuelle selon laquelle **seuls les adjoints administratifs relevant des grades d'avancement peuvent être chargés du secrétariat de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants**<sup>1</sup>, la commission a ainsi prévu que le plan de requalification proposé ne pourrait pas concerner les adjoints administratifs territoriaux du premier grade.

De plus, il lui a semblé nécessaire de conditionner l'éligibilité à la voie de promotion interne dérogatoire à une **durée minimale d'ancienneté du fonctionnaire** dans l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie, en renvoyant au décret en Conseil d'État la détermination de cette durée.

Enfin, afin de lever toute ambiguïté, la commission a précisé que cette voie de promotion interne serait ouverte aux seuls fonctionnaires (même **amendement COM-8** du rapporteur).

La commission a **adopté l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.**

#### *Article 2*

### **Création d'une voie de promotion interne par la formation qualifiante pour les fonctionnaires de catégorie C exerçant les fonctions de secrétaire de mairie**

L'article 2 tend à créer une voie de promotion interne pour les fonctionnaires exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et relevant d'un cadre d'emplois de catégorie C qui ont validé une formation qualifiante.

Souscrivant à l'objectif de **favoriser la promotion interne des secrétaires de mairie de catégorie C vers la catégorie B**, afin qu'à terme, l'emploi de secrétaire de mairie soit occupé par des agents relevant au moins de la catégorie B, la commission a **clarifié la rédaction** de l'article 2.

En outre, afin de rendre **plus opérationnelle** l'articulation entre le dispositif dérogatoire temporaire de l'article 1<sup>er</sup> et la disposition pérenne de l'article 2, la commission a différé **au 1<sup>er</sup> janvier 2029** l'entrée en vigueur de celle-ci.

La commission a **adopté l'article 2 avec modification.**

---

<sup>1</sup> Conformément à l'article 3 du décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux.



**1. L'article 2 vise à créer une troisième voie de promotion interne au bénéfice des secrétaires de mairie relevant d'un cadre d'emplois de catégorie C**

*1.1. Les agents exerçant des fonctions de secrétaire de mairie et relevant de la catégorie C sont aujourd'hui éligibles aux deux voies de promotion interne de droit commun*

L'article L. 523-1 du code général de la fonction publique prévoit deux voies de promotion interne : après **réussite d'un examen professionnel**, ou bien sur appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle (dit « **au choix** »).

La proportion de postes pouvant être proposés aux fonctionnaires au titre de la promotion interne - c'est-à-dire le ratio entre les recrutements intervenus au titre de la promotion interne et les recrutements intervenus par mutation, détachement, ou inscription sur liste d'aptitude après concours - est déterminée par les statuts particuliers.

Aujourd'hui, les fonctionnaires exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et appartenant à un cadre d'emplois relevant de la catégorie C - soit le cadre d'emplois des **adjoints administratifs territoriaux** - peuvent ainsi accéder au cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux, de catégorie B, par l'une de ces deux voies de promotion interne, dans le cadre du ratio défini par le statut particulier du cadre d'emplois des rédacteurs territoriaux.

*1.2. L'article 2 vise à instaurer une troisième voie de promotion interne, par la formation qualifiante, au bénéfice des secrétaires de mairie relevant d'un cadre d'emplois de catégorie C*

L'article 2 tend à créer un nouvel article dans le code général de la fonction publique afin d'introduire une **troisième voie de promotion interne** au bénéfice des fonctionnaires de catégorie C exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et ayant validé une formation qualifiante.

Si l'exposé des motifs de la proposition de loi indique que l'article 2 vise à permettre à tout « *agent de catégorie C - quel que soit son cadre d'emploi ou sa filière [...] - faisant fonction de secrétaire de mairie ou occupant d'autres fonctions mais souhaitant accéder à celles-ci* » d'être promu en catégorie B, **la lettre de l'article 2 ne concerne, en toute rigueur, que les agents qui exercent déjà les fonctions de secrétaire de mairie.**

**2. Soucieuse de favoriser la promotion interne des secrétaires de mairie de catégorie C, la commission a clarifié la rédaction de l'article 2 et veillé à son articulation avec le reste de la proposition de loi**

Le rapporteur juge que l'ambition affichée par l'exposé des motifs de la proposition, et traduite seulement en partie par l'article 2, est discutable. Il lui semble en effet **contraire à la logique que tend à poursuivre la présente proposition de loi** – à savoir, consacrer l'emploi de secrétaire de mairie comme un emploi de catégorie B – **d'ouvrir le vivier des secrétaires de mairie à tout agent de catégorie C**, quels que soient son cadre d'emplois, sa filière, ou même ses fonctions.

Le rapporteur estime en revanche qu'il convient de **favoriser la promotion interne des secrétaires de mairie de catégorie C qui ont validé une formation qualifiante en lien avec les fonctions de secrétaire de mairie**, pour deux raisons.

Tout d'abord, il convient de pallier les limites des deux voies de promotion interne existantes.

En outre, il est probable qu'à l'issue du délai offert par l'article 1<sup>er</sup>, tous les fonctionnaires de catégorie C qui exercent des fonctions de secrétaire de mairie n'auront pas pu bénéficier de la promotion interne ouverte à titre exceptionnel ; aussi convient-il de prévoir, à l'expiration de la disposition dérogatoire temporaire, une **mesure complémentaire** qui s'adressera aux secrétaires de mairie de catégorie C restants, dans **l'objectif final d'épuiser progressivement le volume constitué par les secrétaires de mairie de catégorie C**.

Son **amendement COM-9** tend ainsi à préciser la rédaction de l'article 2, afin de **mieux définir les modalités de la nouvelle voie de promotion interne ainsi créée** : d'une part, seuls les fonctionnaires de catégorie C justifiant d'une durée minimale d'ancienneté dans l'exercice des fonctions de secrétaires de mairie pourraient bénéficier de cette disposition ; d'autre part, la nature de la formation qualifiante, ainsi que les modalités de sa validation, devraient être précisées par décret.

Le même **amendement COM-9** vise à **différer au 1<sup>er</sup> janvier 2029 l'entrée en vigueur de la disposition de l'article 2**, afin qu'elle prenne le relais de la disposition dérogatoire temporaire de l'article 1<sup>er</sup>.

Enfin, le rapporteur a jugé que la disposition prévue à l'article 2 n'avait **pas vocation à être codifiée**.

À ces fins, la commission a adopté l'amendement COM-9 du rapporteur.

La commission a <b>adopté l'article 2 ainsi modifié</b> .
---

*Article 2 bis (nouveau)*

**Prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie  
pour la promotion interne**

**Adopté par la commission à l'initiative du rapporteur**, l'article 2 *bis* vise à inscrire dans le code général de la fonction publique la prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour l'établissement des listes d'aptitude pour la promotion interne.

Le rapporteur relève le caractère circonscrit de l'article 2 de la proposition de loi, qui concernera uniquement la **promotion interne des secrétaires de mairie relevant d'un cadre d'emplois de catégorie C**.

Si les secrétaires de mairie relèvent en majorité de la catégorie C, il n'est pas moins justifié **d'améliorer également les perspectives d'évolution de carrière des secrétaires de marie relevant de la catégorie B**, qui représentent tout de même plus de 23 % des agents exerçant ces fonctions<sup>1</sup>.

C'est pourquoi **l'amendement COM-10 du rapporteur** tend à prévoir que, pour l'établissement des listes d'aptitude – quels que soient le cadre d'emplois et la catégorie considérés – il doit être tenu compte de l'exercice des fonctions de secrétaire : en pratique, les listes d'aptitude devront comporter une part – qui sera fixée par décret – de fonctionnaires exerçant ces fonctions.

Une telle disposition favoriserait aussi bien la promotion interne des secrétaires de mairie de catégorie C, pour leur **accès à la catégorie B**, que celle des secrétaires de mairie de catégorie B, pour leur **accès à la catégorie A**.

De nature pérenne, elle serait codifiée dans le code général de la fonction publique et entrerait en vigueur dès la promulgation de la présente proposition de loi.

La commission a adopté **l'amendement COM-10** du rapporteur<sup>2</sup>.

La commission a **adopté l'article 2 bis ainsi rédigé**.

<sup>1</sup> Source : Fédération nationale des centres de gestion.

<sup>2</sup> Un amendement similaire a été adopté par la commission des lois le 29 mars 2023 à l'occasion de l'examen de la proposition de loi n° 598 (2021-2022) de Céline Brulin ; l'article 5 ainsi modifié a ensuite été adopté par le Sénat le 6 avril 2023.

*Article 2 ter (nouveau)*

**Introduction d'une formation initiale obligatoire  
propre à l'emploi de secrétaire de mairie**

**Adopté par la commission à l'initiative du rapporteur,**  
l'article 2 *ter* vise à consacrer dans la loi le principe d'une formation initiale  
obligatoire propre aux secrétaires de mairie.

Comme souligné par le rapporteur à l'occasion de l'examen de la proposition de loi visant à revaloriser le statut de secrétaire de mairie, déposée par Céline Brulin, **l'offre de formation aujourd'hui dispensée aux agents occupant un emploi de secrétaire de mairie est à la fois trop courte et trop fragmentée.**

Pour le rapporteur, la **spécificité des missions** confiées aux secrétaires de mairie nécessite la création d'une **formation obligatoire, commune** à l'ensemble des agents concernés, qui serait dispensée par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). De surcroît, dans la mesure où les secrétaires de mairie relèvent de quatre cadres d'emplois distincts, le rapporteur considère que l'instauration d'une telle formation mérite d'être inscrite dans la loi.

Sans nier les **difficultés pratiques** qui limitent aujourd'hui l'exercice, par les secrétaires de mairie, de leur droit à la formation continue – manque de temps, nombre de places limitées, éloignement géographique du lieu de formation et, surtout, difficultés à trouver un remplaçant pendant leur absence –, le rapporteur considère que l'inscription dans la loi de cette formation initiale permettra de lutter contre l'autocensure des intéressés et de leur faire gagner du temps en leur donnant, dès leur prise de poste, les outils adéquats à l'exercice de leurs missions.

Son **amendement COM-11** vise ainsi à donner à tous les secrétaires de mairie, dans un délai d'un an à compter de leur prise de poste, **un socle de connaissances adaptées** à la particularité de leurs fonctions.

En permettant aux secrétaires de mairie qui entreront en fonction à compter de la promulgation de la proposition de loi de bénéficier de cette formation, cette disposition entend également **renforcer l'attractivité** du métier de secrétaire de mairie.

Souscrivant à ces objectifs, la commission a adopté l'**amendement COM-11**<sup>1</sup>.

La commission a **adopté** l'article 2 *ter* **ainsi rédigé**.

*Article 3 (supprimé)*

**Avantage spécifique d'ancienneté pour les agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie**

L'article 3 vise à conférer aux agents exerçant le métier de secrétaire de mairie un avantage spécifique d'ancienneté.

Si la commission estime important de **fidéliser les secrétaires** de mairie, elle juge néanmoins que ni la nature de leurs fonctions, ni leurs conditions d'exercice ne sauraient justifier le traitement particulier que constituerait l'octroi d'une bonification d'ancienneté.

C'est pourquoi la commission **a supprimé l'article 3**.

**1. L'avantage spécifique d'ancienneté : une disposition prévue aujourd'hui pour certains fonctionnaires de l'État en raison de leurs conditions d'exercice ou de la nature de leurs fonctions**

La bonification d'ancienneté permet de **réduire le temps d'ancienneté nécessaire pour avancer d'un échelon à l'intérieur d'un grade**, et ce faisant, permet aux agents concernés de bénéficier plus rapidement dans leur carrière d'une rémunération plus élevée.

Elle est aujourd'hui prévue pour deux types de motifs : d'une part, en raison des **conditions** dans lesquelles le fonctionnaire de l'État est amené à exercer ses fonctions ; d'autre part, en raison de la nature des fonctions, et plus précisément des **responsabilités et sujétions** qui sont liées à celles-ci.

Ainsi, l'**article L. 522-9** du code général de la fonction publique<sup>2</sup> prévoit que « *le fonctionnaire de l'État affecté pendant une durée déterminée dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles a droit à un avantage spécifique d'ancienneté pour le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement d'échelon* ».

<sup>1</sup> Un amendement similaire a été adopté par la commission des lois le 29 mars 2023 à l'occasion de l'examen de la proposition de loi n° 598 (2021-2022) de Céline Brulin ; l'article 4 ainsi modifié a ensuite été adopté par le Sénat le 6 avril 2023.

<sup>2</sup> Codifiant l'article 11 de la loi n° 91-715 du 26 juillet 1991.

Les critères à remplir, ainsi que les modalités de calcul de l'avantage en question, sont précisés par le décret n° 95-313 du 21 mars 1995<sup>1</sup>. Par ailleurs, le quartier urbain mentionné à l'article L. 522-9 a été assimilé à un **quartier prioritaire de la ville (QPV)** par le Conseil d'État<sup>2</sup>.

Par ailleurs, une bonification d'ancienneté est octroyée à certains **enseignants-chercheurs** par le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 : est ainsi prévue, pour les maîtres de conférences et les professeurs des universités ayant exercé pendant une durée d'au moins trois ans les fonctions de président ou de directeur d'établissement public d'enseignement supérieur, une bonification d'ancienneté pour l'avancement d'échelon d'une durée égale à 60 % de la durée effective d'un seul mandat.

## **2. Proposant d'octroyer aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie une bonification d'ancienneté, l'article 3 n'a pas été jugé pertinent par la commission**

2.1. *L'article 3 vise à inscrire dans le code général de la fonction publique l'octroi d'une bonification d'ancienneté pour les agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie*

L'article 3 tend à créer un **nouvel article** dans le code général de la fonction publique afin d'octroyer aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie un avantage spécifique d'ancienneté pour le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement d'échelon.

2.2. *La commission considère que ni les conditions d'exercice des missions de secrétaire de mairie, ni la nature de celles-ci ne justifient d'accorder un avantage à ces agents en particulier*

Relevant que la rédaction proposée par l'article 3 reprend celle de l'article L. 522-9 du code général de la fonction publique, le rapporteur note que cette **similitude de forme** masque une **profonde différence de logique**.

En effet, la disposition de l'article L. 522-9 est motivée par les **conditions particulières**, caractérisées par leur **pénibilité**, dans lesquelles les fonctionnaires affectés dans les quartiers prioritaires de la ville exercent leurs fonctions.

---

<sup>1</sup> Dont l'article 2 prévoit que : « Lorsqu'ils justifient de trois ans au moins de services continus accomplis dans un quartier urbain, les fonctionnaires de l'État ont droit, pour l'avancement, à une bonification d'ancienneté d'un mois pour chacune de ces trois années et à une bonification d'ancienneté de deux mois par année de service continu accomplie au-delà de la troisième année ».

<sup>2</sup> CE 1<sup>er</sup> juillet 2019, Mme A... D..., cons. n°1, req. n°424.794.

Le rapporteur ne nie pas que les conditions d'exercice d'un secrétaire de mairie peuvent être marquées par certaines difficultés, liées notamment, dans les communes rurales, à l'isolement de l'agent, ainsi qu'à l'amplitude parfois importante dans les horaires, en particulier en période électorale. Pour autant, **ces caractéristiques ne lui semblent pas justifier l'octroi un avantage particulier d'ancienneté.**

En outre, si la nature même de certaines fonctions peut justifier le bénéfice d'une bonification d'ancienneté, c'est en raison d'un **intérêt général motivé par des responsabilités et sujétions particulières** associées à ces fonctions.

Le Conseil d'État a ainsi considéré que les dispositions relatives à la bonification d'ancienneté pour les maîtres de conférences et des professeurs des universités ayant exercé pendant une durée d'au moins trois ans les fonctions de président ou de directeur d'établissement public d'enseignement supérieur **ne portaient pas atteinte au principe d'égalité de traitement des fonctionnaires dès lors qu'il était dans l'intérêt général d'encourager les candidatures aux fonctions de chef d'établissement**, qui sont marquées par des « *responsabilités et sujétions administratives [...], de nature notamment à rendre difficile la poursuite des travaux de recherche par les intéressés* »<sup>1</sup>.

À la suite du rapporteur, la commission a considéré que la **dérogation au principe d'égalité de traitement des agents publics** que tendrait à opérer l'article 3 ne pourrait être justifiée par un intérêt général suffisamment démontré. Pour spécifiques qu'elles soient, les fonctions des secrétaires de mairie ne sont en effet pas caractérisées par des responsabilités et sujétions administratives de nature à justifier une telle dérogation. À cet égard, la commission ne peut reprendre à son compte l'analyse de la direction générale des collectivités locales, exposée au rapporteur, selon laquelle « *les contraintes et compétences spécifiques à ces missions indispensables au fonctionnement des communes rurales sont de nature à justifier la mise en œuvre de dispositifs dédiés* ».

À l'inverse, il apparaît à la commission que l'adoption d'une telle disposition supposerait, en toute logique, **d'ouvrir un avantage similaire** aux agents exerçant des métiers plus pénibles ou plus dangereux.

---

<sup>1</sup> CE 17 décembre 2003 Syndicat autonome du personnel enseignant des sciences juridiques, politiques, économiques et de gestion des universités req. n° 246494.

Afin de ne pas créer une liste de dispositions particulières à cette fin dans le code général de la fonction publique, et **dans l'attente d'une refonte générale des règles d'avancement pour l'ensemble des fonctionnaires**, la commission a supprimé l'article 3 par l'adoption de l'**amendement COM-12 du rapporteur**.

La commission a **supprimé** l'article 3.

*Article 4 (nouveau)*

**Ouverture aux communes de 1 000 à 2 000 habitants  
de la possibilité de recruter des contractuels  
pour les emplois de secrétaire de mairie**

**Adopté par la commission à l'initiative du rapporteur**, l'article 4 vise à ouvrir la possibilité aux communes de 1 000 à 2 000 habitants de recruter des agents contractuels pour les emplois de secrétaire de mairie.

Depuis la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012<sup>1</sup>, les emplois de secrétaire de mairie des **communes de moins de 1 000 habitants** peuvent être occupés de manière permanente par des contractuels.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 a ouvert à **l'ensemble des emplois** la possibilité donnée aux **communes de moins de 1 000 habitants** et aux groupements regroupant moins de 15 000 habitants la possibilité de recruter des **contractuels**<sup>2</sup>; elle a également permis aux **collectivités de plus de 1 000 habitants** de recruter des agents contractuels pour occuper des **emplois à temps non complet** de moins de 50 % d'un temps complet<sup>3</sup>.

En conséquence, le recrutement d'un agent contractuel pour occuper un emploi de secrétaire de mairie dans une **commune de 1 000 à 2 000 habitants** est aujourd'hui possible, mais **uniquement pour des emplois à temps partiel**.

Si, en pratique, de nombreux emplois de secrétaire de mairie sont des emplois à temps non complet, il ne paraît toutefois **pas souhaitable**, en droit, **de priver les communes de moins de 2 000 habitants de la possibilité**

---

<sup>1</sup> Qui a inséré un article 3-3 dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>2</sup> Article L. 332-8 du code général de la fonction publique.

<sup>3</sup> 4° de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, codifié depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022 à l'article L. 332-8 du code général de la fonction publique.



**de recruter un agent contractuel sur un emploi de secrétaire de mairie à temps complet.**

C'est pourquoi la commission a adopté l'**amendement COM-13 du rapporteur**<sup>1</sup>, pour permettre aux communes comptant entre 1 000 et 2 000 habitants de recruter des agents contractuels pour leurs emplois de secrétaires de mairie à temps complet.

La commission a adopté l'article 4 **ainsi rédigé.**

---

<sup>1</sup> Un amendement similaire a été adopté par la commission des lois le 29 mars 2023 à l'occasion de l'examen de la proposition de loi n° 598 (2021-2022) de Céline Brulin ; l'article 5 bis ainsi créé a ensuite été adopté par le Sénat le 6 avril 2023.



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 7 JUIN 2023

- Présidence de M. Philippe Bonnacarrère, vice-président -

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Le sujet que nous abordons à présent préoccupe de très nombreux élus locaux : les maires des communes de moins de 2 000 habitants.

Déposée moins de quatre semaines après l'adoption à l'unanimité par le Sénat de la proposition de loi de Céline Brulin et des membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (CRCE) modifiée par la commission des lois, la proposition de loi de François Patriat et des membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) vise aussi à revaloriser le métier de secrétaire de mairie.

Depuis un mois, le constat reste inchangé : il est urgent d'agir pour répondre au besoin de reconnaissance des agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et d'améliorer l'attractivité de ce métier qui garantit le bon fonctionnement des communes ainsi que la qualité du service public. Je rappelle qu'il s'agit du métier le plus en tension dans la fonction publique territoriale.

Comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi, l'emploi de secrétaire de mairie existe aujourd'hui dans plus de 29 000 communes, soit la totalité des communes de moins de 2 000 habitants.

Depuis la suppression en 2001 du cadre d'emplois des secrétaires de mairie, ces derniers sont recrutés dans trois cadres d'emplois distincts : celui des attachés territoriaux (catégorie A), dont relèvent aujourd'hui environ 17 % des secrétaires de mairie ; celui des rédacteurs territoriaux (catégorie B), pour 23 % d'entre eux ; et celui des adjoints administratifs territoriaux (catégorie C), qui en rassemble 60 %.

Dès lors, le métier de secrétaire de mairie correspond à une fonction et non à un statut. De cette spécificité, sans équivalent dans le reste de la fonction publique, découle l'absence d'un concours propre et de dispositions statutaires unifiées relatives à la carrière ou à la rémunération.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi vise à instaurer une voie de promotion interne dérogatoire et temporaire, permettant aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et relevant d'un cadre d'emplois de catégorie C d'être nommés dans un cadre d'emplois de catégorie B. Cette voie de promotion, qui serait ouverte uniquement jusqu'au 31 décembre 2028, dérogerait à la règle de droit commun, dite des quotas,

qui impose une proportion fixe entre les recrutements intervenus au titre de la promotion interne et les autres recrutements.

Ce plan de requalification paraît pertinent et pourrait concerner entre 6 500 et 7 000 fonctionnaires. Toutefois, il me semble souhaitable d'encadrer davantage ses modalités d'application, raison pour laquelle je présenterai un amendement, qui s'articule autour de trois points.

En premier lieu, l'amendement vise à préciser que le plan de requalification ne pourrait pas concerner les adjoints administratifs territoriaux de premier grade, pour rester cohérent avec la disposition réglementaire actuelle, selon laquelle seuls les adjoints administratifs relevant des grades d'avancement peuvent être chargés du secrétariat de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants.

En deuxième lieu, cet amendement vise à conditionner l'éligibilité à la voie de promotion interne dérogatoire à une durée minimale d'ancienneté du fonctionnaire dans l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie, en renvoyant à un décret en Conseil d'État la détermination de cette durée.

En dernier lieu, afin de lever toute ambiguïté, l'amendement vise à préciser que cette voie de promotion interne serait ouverte aux seuls fonctionnaires.

Cette voie de promotion interne exceptionnelle répond à une intention louable. Toutefois, j'attire votre attention sur sa portée limitée. En effet, l'inscription sur les listes d'aptitude des candidats éligibles à la promotion interne ne sera ni automatique ni systématique ; le président du centre de gestion conservera la faculté de faire figurer ou non les agents sur ces listes.

De plus, l'inscription sur la liste d'aptitude ne vaut pas nomination, cette dernière relevant de la décision de chaque employeur.

Enfin, la promotion interne peut être synonyme de mobilité géographique, ce qui peut décourager certains agents de postuler à un emploi, voire à la promotion. En effet, l'inscription sur une liste d'aptitude n'imposant pas au conseil municipal de créer l'emploi correspondant, le fonctionnaire ayant changé de cadre d'emploi peut être amené à changer de commune s'il souhaite occuper un emploi correspondant à son nouveau cadre.

L'article 2 tend à créer une voie de promotion interne pour les fonctionnaires exerçant les fonctions de secrétaire de mairie, relevant d'un cadre d'emploi de catégorie C et ayant validé une formation qualifiante.

Une ambiguïté apparaît entre l'exposé des motifs, qui indique que l'article 2 vise à permettre à tout « agent de catégorie C – quel que soit son cadre d'emploi ou sa filière [...] – faisant fonction de secrétaire de mairie ou occupant d'autres fonctions, mais souhaitant accéder à celles-ci [...] d'être

promu en catégorie B », et la rédaction de l'article 2, qui ne concerne que les agents exerçant déjà les fonctions de secrétaire de mairie.

L'ambition affichée par l'exposé des motifs semble discutable. En effet, ouvrir le vivier des secrétaires de mairie à tout agent de catégorie C - quels que soient son cadre d'emploi, sa filière ou les fonctions qu'il exerce - paraît contraire à la logique que tend à poursuivre la présente proposition de loi : consacrer l'emploi de secrétaire de mairie comme un emploi de catégorie B.

Je proposerai donc de clarifier la rédaction de cet article par un amendement, afin de mieux définir les modalités de la nouvelle voie de promotion interne ainsi créée. D'une part, seuls les fonctionnaires de catégorie C justifiant d'une durée minimale d'ancienneté dans l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pourraient bénéficier de cette disposition. D'autre part, la nature de la formation qualifiante, ainsi que les modalités de sa validation, devraient être précisées par décret.

Enfin, je propose de différer au 1<sup>er</sup> janvier 2029 l'entrée en vigueur de la disposition de l'article 2, afin qu'elle prenne le relais de la disposition dérogatoire temporaire de l'article 1<sup>er</sup>.

J'en viens à l'article 3, qui vise à conférer aux agents exerçant le métier de secrétaire de mairie un avantage spécifique d'ancienneté.

Cette disposition est aujourd'hui prévue pour certains fonctionnaires de l'État en raison de leurs conditions d'exercice ou de la nature de leurs fonctions. La bonification d'ancienneté permet de réduire le temps d'ancienneté nécessaire pour avancer d'un échelon à l'intérieur d'un grade, permettant ainsi aux agents concernés de bénéficier d'une rémunération plus élevée plus rapidement dans leur carrière.

La rédaction proposée reprend la disposition de l'article L. 522-9 du code général de la fonction publique (CGFP), qui est motivée par les conditions de pénibilité dans lesquelles les fonctionnaires, affectés dans les quartiers prioritaires de la ville, exercent leurs fonctions.

Certes, les conditions d'exercice d'un secrétaire de mairie peuvent être marquées par certaines difficultés, liées à l'isolement de l'agent, notamment dans les communes rurales, à l'amplitude parfois importante des horaires, aux nombreuses compétences requises ou à la nécessité parfois de travailler à temps partiel auprès de plusieurs employeurs, ce qui induit notamment des déplacements fréquents. Cependant, ces éléments justifient-ils l'octroi d'un avantage particulier ?

Par ailleurs, le Conseil d'État a admis que le bénéfice d'une bonification d'ancienneté peut être accordé lorsqu'il participe à l'intérêt général, en raison des responsabilités et sujétions particulières associées aux fonctions ; est-ce vraiment le cas de celles de secrétaire de mairie ?

Pour spécifiques qu'elles soient, ces fonctions ne paraissent pas de nature à autoriser une telle dérogation au principe d'égalité de traitement des agents publics. À l'inverse, il semble que l'adoption d'une disposition de ce type supposerait l'ouverture d'un avantage similaire pour les agents exerçant des métiers plus pénibles ou plus dangereux.

En conséquence, afin de ne pas créer une liste de dispositions particulières dans le CGFP et dans l'attente d'une refonte générale des règles d'avancement pour l'ensemble des fonctionnaires, qui est envisagée par le Gouvernement, je proposerai un amendement de suppression de l'article 3.

Je l'ai dit, cette proposition de loi est bienvenue. Cependant, elle n'apporte qu'une partie des réponses aux difficultés qui se posent aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et aux communes de moins de 2 000 habitants. Aussi, je proposerai des amendements complémentaires.

Premièrement, je crois important de consacrer les fonctions de secrétaire de mairie dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), afin de renforcer leur identification.

Cette consécration législative permettra notamment de mettre fin à une situation dans laquelle certains agents ne sont pas considérés comme des secrétaires de mairie alors qu'ils en exercent les fonctions au quotidien. Je rappelle que, en l'état du droit, la nomination par le maire d'un agent en qualité de secrétaire de mairie reste une simple faculté.

Deuxièmement, je souhaite réintroduire dans ce texte les trois dispositions de la proposition de loi de Céline Brulin et ses collègues, votées par le Sénat le 6 avril 2023.

D'abord, je proposerai l'instauration d'une formation initiale obligatoire, commune à l'ensemble des secrétaires de mairie, qui aura lieu lors de la première année de prise de fonction.

Ensuite, il s'agira de garantir la prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour l'établissement des listes d'aptitude, afin de favoriser la promotion interne des secrétaires de mairie en permettant aussi bien leur passage de la catégorie C à la catégorie B, que celui de la catégorie B à la catégorie A.

Enfin, je suggère de permettre aux communes comptant entre 1 000 et 2 000 habitants de recruter à temps complet des contractuels pour leur emploi permanent de secrétaire de mairie. Je rappelle que ces communes peuvent aujourd'hui recruter des agents contractuels, mais à mi-temps seulement.

Par ailleurs, je souhaite revenir sur une suggestion émise lors des auditions conduites dans le cadre de cette proposition de loi, mais également au cours de celles menées à l'occasion de la proposition de loi de Céline Brulin. Il ne paraît pas opportun de recréer le cadre d'emplois des secrétaires de mairie plus de vingt ans après sa suppression.

De même, la création d'un statut d'emploi de secrétaire de mairie - c'est-à-dire, sa transformation en un emploi fonctionnel - ne permettrait pas d'offrir de meilleures perspectives de carrière aux secrétaires de mairie ni de constituer un facteur particulier d'attractivité pour de futurs candidats.

En effet, un statut d'emploi qui serait accessible à plusieurs catégories de la fonction publique ne pourrait être associé à une grille indiciaire cohérente. En outre, la position de détachement induite serait incompatible avec la pluralité d'emplois à temps non complet qu'exercent la majorité des secrétaires de mairie.

Pour conclure, je souhaite souligner, pour le déplorer, que le texte reste au milieu du gué. En effet, si les secrétaires de mairie de catégorie C qui sont en poste pourront espérer accéder à la catégorie B, grâce aux dispositions de la présente proposition de loi, rien n'empêchera les communes de continuer à ouvrir des emplois de secrétaire de mairie de catégorie C pour leurs recrutements à venir. Or, de l'ensemble des auditions, il ressort que les missions exercées par les secrétaires de mairie devraient relever d'un cadre d'emplois de la catégorie B au moins.

J'aurais souhaité pousser à son terme la logique de l'article 1<sup>er</sup>, qui préconise la requalification en catégorie B, afin de mettre en adéquation les compétences attendues et le niveau de responsabilité des secrétaires de mairie avec le niveau de catégorie hiérarchique reconnu, ce qui aurait permis d'amorcer une nouvelle dynamique de recrutement. À ce titre, je voulais proposer un amendement visant à obliger à la nomination aux emplois de secrétaires de mairie d'agents de catégorie B au moins, à partir de 2029.

Toutefois, cette disposition, qui aurait induit une augmentation des dépenses pour les collectivités, aurait été irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. J'ai donc contacté le Gouvernement pour savoir s'il comptait lever l'irrecevabilité en déposant un amendement identique. Il a répondu par la négative, si bien que j'ai été obligée de retirer mon amendement, non sans regret. Je ne manquerai pas de le mentionner en séance lors de la discussion générale.

J'espère que ce nouveau texte poursuivra son parcours législatif et je renouvelle la demande déjà formulée auprès du ministre de la transformation et de la fonction publiques de prêter une attention particulière à la situation des secrétaires de mairie, dans le cadre des travaux qu'il mène sur l'accès, les rémunérations et les parcours professionnels dans la fonction publique. Nous comptons également sur lui pour porter les mesures complémentaires qui permettront de consacrer pleinement l'emploi de secrétaire de mairie comme un emploi de catégorie B au moins.

Je vous propose d'adopter le texte ainsi modifié.

**Mme Cécile Cukierman.** – Je souhaiterais d’abord saluer le travail de Catherine Di Folco, qui remet l’ouvrage sur le métier, cherchant toujours à l’améliorer.

Le caractère indispensable de ce métier est plus que jamais mis en lumière ces dernières semaines. Le secrétaire de mairie constitue la cheville ouvrière de l’exercice des mandats de maire et d’élu local. À défaut de tout résoudre au travers des initiatives législatives, il s’agit de lui assurer une vraie reconnaissance, même si cela ne changera pas immédiatement ses conditions de travail.

Je dirai aussi, avec une pointe d’ironie, que lorsqu’un parolier écrit une chanson, il ne sait jamais si elle deviendra populaire. Mais, quand celle-ci est reprise par d’autres, elle peut rapidement devenir un tube... Faisons donc le vœu commun qu’il y ait autant d’adaptations et de reprises que possible et que, à la fin, chacun ait en tête la nécessité d’agir vite pour ce métier.

Cependant, j’éprouve des regrets quand je me souviens des engagements pris par le ministre à l’issue de l’examen en séance de la proposition de loi de notre groupe, qui démontraient une volonté constructive de travailler avec l’ensemble des groupes politiques en s’appuyant également sur le travail effectué par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, pour apporter des réponses réglementaires, mais aussi pour lever différents verrous législatifs. Nombreux sont ceux qui pensent qu’en politique les promesses ne sont pas tenues, et il est plus que jamais indispensable de les tenir.

Nous saluons le travail réalisé et la volonté de renforcer ce texte, notre priorité étant d’améliorer la situation de ces agents indispensables. Nous soutiendrons donc les travaux de la commission.

**Mme Françoise Gatel.** – Nous parlons beaucoup ces jours-ci de la fragilité de l’engagement des maires, comme de leur désenchantement, et de nombreux travaux sont engagés sur cette question, pour trouver des réponses. À cet égard, le travail que le Sénat conduit sur la fonction de secrétaire de mairie peut participer au renforcement de l’ingénierie dont un maire dispose.

Je rappelle qu’à ce jour, dans les 23 000 petites communes concernées, 1 900 postes sont vacants et que, à la fin de la décennie, 30 % des secrétaires de mairie seront partis en retraite. On imagine à quoi ressemble une commune de 1 000 habitants sans secrétaire de mairie, véritable « couteau suisse » qui fabrique les possibles.

Enfin, je voudrais saluer le travail que Céline Brulin a fourni au nom de son groupe, ainsi que celui de Catherine Di Folco, Jérôme Durain et Cédric Vial, qui, au nom de la délégation aux collectivités territoriales, viennent de remettre un rapport d’information contenant dix-sept propositions, démontrant l’importance de cette fonction dont le nom peut



donner l'impression qu'il suffit de savoir prendre des notes pour l'assumer, alors qu'il s'agit d'une véritable fonction de cadre, avec un rôle d'encadrement. Ce rapport a été remis hier au président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et je souhaite que nous puissions collectivement aller au bout de cette démarche.

**M. François Bonhomme.** – Si les textes prolifèrent, ils ne font que traduire une inquiétude locale qui ne cesse de nous revenir aux oreilles. Les maires sont désemparés.

Le secrétaire de mairie constitue la partie armée de chaque mairie et, lorsque les maires perçoivent les difficultés auxquelles ils sont confrontés, ils sont en attente de solutions rapides et pérennes.

Pour autant, cette situation ne doit pas nous conduire à entériner n'importe quels dispositifs. À ce titre, les réserves et garde-fous mis en avant par notre rapporteur sont bienvenus : non seulement du point de vue rédactionnel, puisque l'exposé des motifs et l'article 2 ne coïncidaient pas, mais également sur le fond – la suppression de l'article 3, qui dérogeait au principe d'égalité, me semble bienvenue.

La proposition de loi de Céline Brulin rappelait un principe important : le besoin de formation initiale obligatoire, qui doit constituer un socle pour garantir un niveau de compétences. Cependant, l'attractivité passera inévitablement par une meilleure reconnaissance statutaire et par une amélioration matérielle conséquente.

**M. Hussein Bourgi.** – À l'instar du rapporteur, je regrette que le Gouvernement ne se donne pas les moyens des ambitions qu'il affiche. Sur ce sujet important, nous bricolons. En effet, les propositions de loi se succèdent et celle-ci nous arrive quatre semaines après le vote de celle de Céline Brulin et du groupe CRCE ; les collègues qui la déposent auraient pu enrichir cette dernière, avec l'assentiment du Gouvernement. Nous bricolons donc, avec des propositions de loi parcellaires à la portée modique.

Cependant, je souscris à l'analyse de Catherine Di Folco et reconnais que le mérite de cette proposition de loi, si le Gouvernement s'en donne les moyens, serait d'être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale avant la fin de la session. Sans cela, il ne s'agira que d'un tract électoraliste diffusé à l'approche des élections sénatoriales.

Je conclurai en revenant aux paroliers évoqués par Cécile Cukierman : dans cette affaire, j'ai le sentiment d'assister à une reprise de la chanson de Dalida et Alain Delon, *Paroles, paroles, paroles*, dans laquelle les secrétaires de mairie joueraient le rôle de Dalida et le ministre de la transformation et de la fonction publiques, celui d'Alain Delon...

**M. Alain Richard.** – Je remercie Catherine Di Folco pour les améliorations proposées et les informations données. Toutefois, je souhaiterais revenir sur deux sujets.

D'abord, en ce qui concerne la disposition prévue par l'article 2, qui prévoit l'accès à la catégorie B de personnes n'étant pas encore secrétaires de mairie, je ne suis pas convaincu de l'utilité d'attendre l'année 2029 pour son entrée en vigueur. En effet, cette disposition constitue l'un des moyens de favoriser des vocations et des candidatures de personnes exerçant aujourd'hui une activité dans la fonction publique territoriale, qui pourraient ainsi être tentées de remplir des postes non pourvus de secrétaires de mairie. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de séparer les périodes d'application de l'article 1<sup>er</sup> et de l'article 2.

Ensuite, s'agissant de la bonification d'ancienneté, je ne crains pas l'excès d'utilisation de cette possibilité, qui joue principalement pour les fonctionnaires exerçant dans les quartiers prioritaires de la ville. Le degré de responsabilité et de surcharge que représente la fonction de secrétaire de mairie, du fait de la solitude de l'emploi, représente bien une contrainte d'activité analogue. Nous pouvons donc, sans déformer les règles de la fonction publique, consentir à cette bonification ; il s'agira d'un facteur d'attractivité substantiel.

Par ailleurs, je rejoins le rapporteur et souhaite que le Gouvernement présente un amendement pour que nous ne soyons pas contraints par l'article 40 de la Constitution.

**M. Jérôme Durain.** – Pour filer la métaphore musicale, après les auteurs et les interprètes, je voudrais m'intéresser au public, que constituent les nombreuses personnes que nous avons entendues, dont certaines ont pris leurs habitudes au Sénat tant elles ont été invitées à s'exprimer sur le même sujet, lors de diverses auditions.

S'agissant des travaux que nous avons conduits sous la présidence de Françoise Gatel avec Cédric Vial et Catherine Di Folco, ils concourent à l'atteinte des objectifs présentés dans ce texte. Il serait intéressant que la séance permette de rassembler tout ce qui a été proposé par le Sénat ces dernières semaines et que nous saisissons l'opportunité de proposition de loi pour nourrir le texte de toutes les bonnes contributions déjà faites. Ainsi, notre travail à tous n'aura pas été vain et nous pourrions alors en appeler à la responsabilité du Gouvernement.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – J'apprécie le franc-parler de M. Bourgi, qui aurait pu être mon porte-parole...

Monsieur Richard, j'entends vos réserves concernant les articles 2 et 3. J'ai souhaité restreindre l'article 2 aux personnes exerçant déjà les fonctions de secrétaire de mairie. Pour éviter que les deux dispositions ne soient concomitantes, la seconde interviendrait à partir de janvier 2029. Toutefois, j'étudierai tout amendement qui pourrait être déposé en vue de la séance.

En ce qui concerne l'article 3, je suis d'accord sur la philosophie : certaines fonctions méritent plus de reconnaissance en raison de leur niveau

de difficulté. Cependant, je ne souhaite pas, notamment dans les petites collectivités, qu'un agent puisse être favorisé par rapport à un autre, qui exercerait pourtant des fonctions pénibles. En revanche, si le Gouvernement déployait un grand plan d'ensemble visant à bonifier certaines fonctions, j'y souscrirais.

S'agissant de la mission d'information menée par la délégation aux collectivités territoriales, je tiens à remercier Jérôme Durain et Cédric Vial, car nous avons bien travaillé ensemble. Dix-sept propositions ont été présentées, dont certaines réclameront une traduction législative, et je tiens à ce que mes collègues puissent proposer des amendements de complément à cette proposition de loi, en vue de la séance. D'autres propositions sont de nature réglementaire et nous compterons sur le Gouvernement pour agir au plus vite. Enfin, d'autres révèlent des bonnes pratiques qui ont cours au quotidien et qu'il serait intéressant de partager.

**M. Philippe Bonnacarrère, président.** – Nous en venons au périmètre de la proposition de loi, au titre de l'article 45 de la Constitution. Je vous propose de considérer que le périmètre comprend les dispositions relatives à l'accès aux fonctions de secrétaire de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants et à l'exercice de celles-ci.

*Il en est ainsi décidé.*

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Avant l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-7 vise à inscrire dans le code général des collectivités territoriales les fonctions de secrétaire de mairie.

*L'amendement COM-7 est adopté et devient article additionnel.*

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-1 et COM-4 visent à modifier l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie. Je suis d'accord avec l'intention des auteurs, et nous l'avions déjà dit lors de l'examen de la précédente proposition de loi : l'intitulé « secrétaire de mairie » ne traduit pas les missions réellement exercées et il faut sans doute le modifier. Cependant, tout le monde ne s'accorde pas sur cette question. Ainsi, les anciennes secrétaires de mairie sont en phase avec ce qu'elles font et ne souhaitent pas nécessairement changer de titre. Cependant, si l'on souhaite attirer de nouveaux talents, le titre peut paraître obsolète.

Avec bienveillance, je demande le retrait de ces amendements en vue de la séance, car je souhaiterais que nous ayons un véritable échange à ce sujet.

*L'amendement COM-1 est retiré.*

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-8 vise à renforcer les conditions d'éligibilité à la voie de promotion interne dérogatoire.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-15 vise à apporter une précision quant à la voie de promotion interne, en prévoyant que les agents de catégorie C exerçant les fonctions de secrétaire de mairie pourraient bénéficier de cette promotion par la validation de compétences spécifiques.

Cette précision ne semble pas nécessaire et pourrait même aller à l'encontre de l'objectif poursuivi par son auteur. En effet, la procédure temporaire de promotion bénéficiera à l'ensemble des agents de catégorie C qui exercent les fonctions de secrétaire de mairie, selon les modalités d'établissement des listes d'aptitude de droit commun, mais hors de la règle dite des quotas. Il s'agit d'un plan de requalification, que cet amendement restreindrait.

L'amendement pourrait aussi viser à instaurer de façon pérenne une troisième voie de promotion interne pour les agents de catégorie C par la validation de compétences. Cependant, l'article 2 répond à un objectif très proche en créant une troisième voie de promotion interne par la validation d'une formation. Avis défavorable.

*L'amendement COM-15 n'est pas adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **Article 2**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-9 vise à apporter des précisions quant aux modalités de la troisième voie de promotion interne créée pour les secrétaires de mairie de catégorie C.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-2 et COM-5 tendent à nouveau à modifier l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie. Comme précédemment, je demande, de façon bienveillante, leur retrait.

*L'amendement COM-2 est retiré.*

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Après l'article 2*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-10 vise à prendre en compte l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour la promotion interne. Il reprend un élément voté à l'occasion de la proposition de loi de Céline Brulin.

*L'amendement COM-10 est adopté et devient article additionnel.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-11 prévoit d'introduire une formation initiale obligatoire propre à l'emploi de secrétaire de mairie. Cette disposition figurait aussi dans le texte de Céline Brulin tel que voté par le Sénat.

*L'amendement COM-11 est adopté et devient article additionnel.*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-16 prévoit que les secrétaires de mairie pourront se faire assister d'un représentant des organisations syndicales lors de leur entretien professionnel.

L'intention est louable, mais la mesure semble peu opérationnelle, notamment dans les petites communes, qui ne comptent pas ou peu de représentants syndicaux. Il faudrait faire venir un représentant d'une organisation généraliste, qui risquerait de ne pas connaître la collectivité en question ni ses agents.

Par ailleurs, je rappelle qu'il existe des garanties pour les agents. Ainsi, après leur entretien annuel, s'ils ne sont pas satisfaits par l'appréciation donnée par l'autorité territoriale, ils peuvent la contester auprès de la commission administrative paritaire du centre de gestion. L'appréciation est alors réexaminée de façon collégiale, par des représentants des élus et des personnels. Avis défavorable.

*L'amendement COM-16 n'est pas adopté.*

*Article 3*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – Nous en venons à l'amendement de suppression COM-12.

*L'amendement COM-12 est adopté. En conséquence, les amendements identiques COM-3 et COM-6 deviennent sans objet.*

*L'article 3 est supprimé.*

*Après l'article 3*

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur.** – L'amendement COM-13, qui reprend le troisième article du texte de Céline Brulin tel qu'adopté par le Sénat, vise à ouvrir aux communes de 1 000 à 2 000 habitants la possibilité de recruter des contractuels à temps plein pour les emplois de secrétaire de mairie.

*L'amendement COM-13 est adopté et devient article additionnel.*

***La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.***

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article(s) additionnel(s) avant l'article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	7	Inscription dans le code général des collectivités territoriales des fonctions de secrétaire de mairie	<b>Adopté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
M. BOURGI	1	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	<b>Retiré</b>
Mme VENTALON	4	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	<b>Rejeté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	8	Conditions d'éligibilité à la voie de promotion interne dérogatoire	<b>Adopté</b>
Mme Nathalie DELATTRE	15	Valorisation des compétences spécifiques pour la promotion interne pour les agents de catégorie C	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	9	Précisions quant aux modalités de la troisième voie de promotion interne créée pour les secrétaires de mairie de catégorie C	<b>Adopté</b>
M. BOURGI	2	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	<b>Retiré</b>
Mme VENTALON	5	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 2</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	10	Prise en compte de l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie pour la promotion interne	<b>Adopté</b>
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	11	Introduction d'une formation initiale obligatoire propre à l'emploi de secrétaire de mairie	<b>Adopté</b>

---

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme Nathalie DELATTRE	16	Assistance d'un représentant des organisations syndicales lors de l'entretien professionnel des secrétaires de mairie	<b>Rejeté</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	12	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. BOURGI	3	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme VENTALON	6	Modification de l'intitulé des fonctions de secrétaire de mairie	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après l'article 3</b>			
<b>Mme DI FOLCO, rapporteur</b>	13	Ouverture aux communes de 1 000 à 2 000 habitants de la possibilité de recruter des contractuels pour les emplois de secrétaire de mairie	<b>Adopté</b>



## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des lois a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 7 juin 2023, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 554 (2022-2023) visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie.**

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives à l'accès aux fonctions de secrétaire de mairie dans les communes de moins de 2 000 habitants et à l'exercice de celles-ci.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

**M. François Patriat**, sénateur de la Côte-d'Or, auteur de la proposition de loi

**Cabinet du ministre de la transformation et de la fonction publiques**

**Mme Lucy Kerckaert**, conseillère parlementaire

**Mme Maëlle Renée**, conseillère fonction publique territoriale, déontologie et neutralité des services publics

**Ministère de la transformation et de la fonction publiques**

*Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)*

**M. Guillaume Tinlot**, chef du service des politiques sociales, salariales et des carrières

**M. Jérémie Vencatachellum**, adjoint à la sous-directrice de la politique salariale et des parcours de carrières

**Ministère de l'intérieur et des outre-mer**

*Direction générale des collectivités locales (DGCL)*

**M. Christophe Bernard**, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

**M. Lionel Lagarde**, chef du bureau des statuts et de la réglementation des personnels territoriaux

**M. François-Xavier Fort**, maître de conférences en droit public à l'université de Montpellier

CONTRIBUTION ÉCRITE

**M. Stéphane Guérard**, maître de conférences en droit public à l'université de Lille



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp122-554.html>