

N° 366

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 février 2024

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 portant **création d'un statut de l'élu local**,*

Par Mmes Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, Françoise GATEL
et M. Éric KERROUCHE,

Sénatrice et Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Philippe Bonnecarrère, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Mme Nathalie Delattre, *vice-présidents* ; Mmes Agnès Canayer, Muriel Jourda, M. André Reichardt, Mme Isabelle Florennes, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. Olivier Bitz, François Bonhomme, Hussein Bourgi, Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Michel Masset, Mmes Marie Mercier, Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mme Olivia Richard, M. Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Patricia Schillinger, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : 263 et 367 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE CRISE DE L'ENGAGEMENT LOCAL LIÉE À LA DÉGRADATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS QUI APPELLE UNE RÉPONSE FORTE DE LA PART DU LÉGISLATEUR.....	6
A. LA DÉGRADATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX RISQUE D'ENTRAÎNER UNE CRISE GÉNÉRALISÉE DES VOCATIONS.....	6
B. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE FORTE POUR REMÉDIER À LA CRISE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE.....	6
II. FACE À L'URGENCE DE LA SITUATION, LA PROPOSITION DE LOI VISE À INSTAURER UN VÉRITABLE STATUT DE L'ÉLU LOCAL	7
A. AMÉLIORER LE RÉGIME INDEMNITAIRE DES ÉLUS LOCAUX.....	7
B. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT.....	8
1. <i>Améliorer les conditions matérielles d'exercice du mandat.....</i>	8
2. <i>Faciliter la conciliation entre le mandat et la vie professionnelle</i>	9
a) Favoriser la disponibilité des salariés candidats ou titulaires d'un mandat local	9
b) Encourager et conforter l'engagement d'une diversité de profils.....	10
c) Renforcer la formation des élus face à la complexification de leurs missions	10
d) Tenir compte de la qualité d'élu local des fonctionnaires de l'État pour les affectations et mutations	11
3. <i>Faciliter la conciliation entre le mandat et la vie personnelle de l'élu</i>	11
4. <i>Sécuriser l'engagement des élus locaux</i>	12
C. SÉCURISER LA SORTIE DE MANDAT DES ÉLUS LOCAUX	13
EXAMEN DES ARTICLES	15
• Article 1^{er} Augmentation des indemnités de fonction des maires et des présidents de délégations spéciales	15
• Article 2 Fixation par principe des indemnités de fonction au maximum légal pour les exécutifs communaux, départementaux et régionaux et modification du mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale	19
• Article 3 Majoration de la durée d'assurance retraite des élus locaux et exclusion de l'écêtement de la retraite facultative par rente des agriculteurs anciennement élu local	24
• Article 4 Extension du bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux et remise au Parlement d'un rapport relatif aux coûts liés aux attributions exercées par les maires au nom de l'État	30
• Article 5 Remboursement obligatoire par la collectivité des frais de déplacement engagés par les élus locaux	35
• Article 6 Faculté de prise en charge, par le conseil départemental ou régional, des frais de représentation du président	41
• Article 7 Possibilité de recours à la visioconférence pour la réunion des commissions du conseil municipal	44

• Article 8 Extension de la durée maximale du congé électif.....	47
• Article 9 Extension du champ des autorisations d'absence et augmentation du plafond de remboursement des pertes de revenus subies par l'élu	50
• Article 10 Création d'un label « Employeur partenaire de la démocratie locale ».....	58
• Article 11 Prise en compte du mandat électif local lors de l'entretien professionnel	64
• Article 11 bis (nouveau) Prise en compte de la qualité d'élu local pour les affectations et les demandes de mutation au sein de la fonction publique d'État	67
• Article 12 Création d'un statut de l'élu-étudiant.....	68
• Article 13 Facilitation des conditions d'exercice du mandat des élus en situation de handicap.....	72
• Article 14 Formation des élus locaux et des candidats à un mandat électif local	78
• Article 15 Report des crédits de formation en cas de création d'une commune nouvelle et augmentation de la durée du congé de formation des élus.....	85
• Article 16 Élargissement de la prise en charge par la commune des frais de garde et extension de la compensation par l'État du remboursement	88
• Article 17 Cumul des indemnités journalières et des indemnités de fonction	92
• Article 18 Détermination des intérêts susceptibles de constituer l'infraction de prise illégale d'intérêt.....	99
• Article 19 Octroi automatique de la protection fonctionnelle aux élus locaux victimes de violences, menaces ou outrages	104
• Article 20 Application de la protection fonctionnelle en cas de poursuites pénales dans le cadre de l'audition libre.....	109
• Article 21 Aligement du régime de la responsabilité des communes en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints	111
• Article 22 Encadrement des demandes susceptibles d'être adressées par les établissements bancaires aux personnes politiquement exposées	113
• Article 23 Référence aux valeurs de la République dans la charte de l'élu local.....	118
• Article 24 Mutualisation des référents déontologiques à l'échelle intercommunale et obligation de déclaration des dons, avantages et invitations	120
• Article 25 Automaticité du bilan de compétences et de la validation des acquis de l'expérience et création d'un mécanisme de certification.....	125
• Article 26 Extension du bénéfice de l'allocation différentielle de fin de mandat et contrat de sécurisation de l'engagement	131
• Article 27 Sécurisation de la situation de l'élu local ayant cessé d'exercer son activité professionnelle	136
• Article 28 Réduction de la durée requise pour bénéficier de l'honorariat en qualité d'élu local.....	141
• Article 29 Gage de la proposition de loi.....	142
EXAMEN EN COMMISSION.....	143
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	187
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	191
LA LOI EN CONSTRUCTION	195

L'ESSENTIEL

Au 31 janvier 2024, plus de **4 % des maires élus lors du renouvellement général des conseils municipaux de 2020** avaient démissionné depuis le début de leur mandat. Ce chiffre sans précédent témoigne du profond malaise ressenti par les élus locaux, lié à une forte dégradation des conditions d'exercice du mandat local.

Face à l'urgence de la situation et pour éviter une aggravation de cette crise de l'engagement local, la proposition de loi *portant création d'un statut de l'élu local*, déposée le 18 janvier 2024 par les sénateurs Françoise Gatel, Mathieu Darnaud, François-Noël Buffet, Bruno Retailleau, Hervé Marseille et cosignée par **309 sénateurs**, dont Patrick Kanner, François Patriat, Cécile Cukierman, Claude Malhuret et Maryse Carrère vise à **instaurer, enfin, un véritable statut de l'élu local**.

Reprenant les recommandations formulées au nom de **la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation** par Nadine Bellurot, François Bonhomme, Agnès Canayer, Thierry Cozic, Gérard Lahellec, Pascal Martin, Guylène Pantel, Éric Kerrouche et Françoise Gatel, la proposition de loi tend à :

- améliorer le régime indemnitaire des élus locaux pour reconnaître leur engagement à sa juste valeur ;
- améliorer les conditions d'exercice du mandat pour faciliter leur engagement ;
- sécuriser la sortie de mandat des élus locaux.

Saluant le caractère ambitieux du texte et souscrivant aux mesures proposées, la commission des lois a **adopté la proposition de loi** le mercredi 28 février 2024, **en la modifiant par 39 amendements, essentiellement à l'initiative de ses rapporteurs**, visant à enrichir le texte et à sécuriser juridiquement les dispositifs prévus.

I. UNE CRISE DE L'ENGAGEMENT LOCAL LIÉE À LA DÉGRADATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS QUI APPELLE UNE RÉPONSE FORTE DE LA PART DU LÉGISLATEUR

A. LA DÉGRADATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX RISQUE D'ENTRAÎNER UNE CRISE GÉNÉRALISÉE DES VOCATIONS

Les nombreux travaux réalisés par le Sénat ont mis en lumière le sentiment de lassitude aujourd'hui ressenti par une grande partie des élus locaux, et notamment par les maires. Comme souligné par le rapport de la mission d'information du Sénat sur l'avenir de la commune et du maire¹, publié le 5 juillet 2023, « peu à peu, sous l'effet de la dégradation des conditions d'exercice du mandat municipal, l'écart se creuse entre les aspirations des élus municipaux et la réalité de leur mandat ».

Les conditions d'exercice des mandats locaux se sont en effet fortement dégradées dans la période récente comme le montrent :

- la considérable augmentation des violences faites aux élus locaux, illustrée notamment par l'incendie volontaire du domicile de Yannick Morez, maire de Saint-Brevin-les-Pins en mars 2023 ;

- le décalage croissant entre les exigences et les modalités d'exercice du mandat, qui ont évolué dans le sens d'une professionnalisation croissante, et les droits reconnus aux élus, qui n'ont pas progressé au même rythme ;

- le désengagement de l'État dans les territoires, qui ne joue plus son rôle d'accompagnateur et de soutien auprès des élus locaux, les laissant isolés face à un carcan normatif de plus en plus complexe.

Cette situation fait craindre l'avènement d'une véritable crise de la démocratie locale en 2026. Face à cette inexorable dégradation des conditions d'exercice du mandat et à l'absence de réponse de la part du Gouvernement, nombreux sont les élus locaux à songer à renoncer à l'exercice de ces fonctions, voire à démissionner. Au 31 janvier 2024, depuis le renouvellement général des conseils municipaux en 2020, **1 424 maires avaient ainsi démissionné, soit plus de 4 % des maires.**

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE FORTE POUR REMÉDIER À LA CRISE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Face à l'urgence de la situation, **une réponse forte est indispensable**, comme l'a constamment défendu le Sénat depuis de nombreuses années, notamment à travers les travaux conduits par la commission des lois et la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

¹ Rapport d'information n° 851 (2022-2023) de Mathieu Darnaud au nom de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire présidée par Maryse Carrère, « Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires », 5 juillet 2023.

Une première réponse a été apportée à l'initiative du Sénat à travers **l'adoption à l'unanimité le 10 octobre 2023, par le Sénat, de la proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires**, qui a donné lieu le 27 février dernier à un accord en commission mixte paritaire.

Une nouvelle fois, face à l'inaction du Gouvernement, le Sénat est force de proposition à travers le dépôt de **la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local**, qui porte l'ambition **d'améliorer les conditions d'exercice du mandat local et de favoriser la reconversion professionnelle des élus**.

Les mesures législatives portées par le Sénat ne seront toutefois pas suffisantes, à elles seules, pour faire face à la crise des vocations que traverse le pays et nécessiteront **d'autres mesures complémentaires ainsi qu'un engagement affirmé de la part du Gouvernement**, notamment pour lever les contraintes de recevabilité financières qui empêchent le Parlement, et singulièrement le Sénat, et d'élargir certaines mesures au profit des exécutifs locaux.

II. FACE À L'URGENCE DE LA SITUATION, LA PROPOSITION DE LOI VISE À INSTAURER UN VÉRITABLE STATUT DE L'ÉLU LOCAL

A. AMÉLIORER LE RÉGIME INDEMNITAIRE DES ÉLUS LOCAUX

Le titre Ier de la proposition de loi vise à **améliorer le régime indemnitaire dont bénéficient les élus locaux afin de reconnaître leur engagement à sa juste valeur**.

À cet effet, **l'article 1^{er}** procède à un rehaussement des plafonds des indemnités de fonctions des maires, afin de compenser l'inflation. La commission a souligné la nécessité de **procéder parallèlement à une revalorisation des indemnités des adjoints aux maires**. Confrontée aux règles de recevabilité financière découlant de l'article 40 de la Constitution, elle n'a pas pu adopter d'amendements en ce sens et appelle donc le Gouvernement à prendre les mesures qui s'imposent.

Montant maximal des indemnités de fonction des maires

Population (habitants)	Montant actuel	Montant proposé
Moins de 500	1 048 €	1 155 €
De 500 à 999	1 657 €	1 829 €
De 1 000 à 3 499	2 121 €	2 343 €
De 3 500 à 9 999	2 261 €	2 507 €
De 10 000 à 19 999	2 672 €	2 947 €
De 20 000 à 49 999	3 700 €	4 082 €
De 50 000 à 99 999	4 522 €	4 990 €
100 000 et plus	5 960 €	6 577 €

Dans la même optique, **l'article 2** modifie le mode de calcul de **l'enveloppe indemnitaire globale** pour mieux indemniser les adjoints au maire et les conseillers municipaux et prévoit que **les indemnités de fonction des adjoints aux maires et des exécutifs départementaux et régionaux sont par principe fixées au maximum légal**. L'assemblée délibérante, sur demande du maire ou du président, garderait toutefois la possibilité de moduler ces indemnités. À l'initiative des rapporteurs, cette dernière mesure a été étendue à l'ensemble des exécutifs locaux.

L'article 3 visait initialement à améliorer le régime de retraite de l'ensemble des 566 192 élus locaux afin de mieux prendre en compte leur engagement au service de la collectivité, en leur accordant **une bonification d'un trimestre par mandat complet dans la limite de huit trimestres**.

Très favorable au principe porté par les auteurs de la proposition de loi, s'agissant d'un mécanisme récemment instauré pour les sapeurs-pompiers qui s'engagent également au profit de la collectivité, la commission a toutefois souhaité **resserrer le dispositif au bénéfice des seuls membres des exécutifs locaux**, soit les maires, les adjoints au maire, les présidents et les vice-présidents des départements et des régions. En effet, **ces derniers connaissent des sujétions importantes et spécifiques** du fait de leur engagement qui les amène, pour certains, à cesser ou réduire leur activité professionnelle, réduisant d'autant leurs droits à la retraite. Dans l'hypothèse d'un cumul simultané de plusieurs mandats au sein d'un exécutif local, la commission a décidé que l'assuré bénéficierait d'une bonification de deux trimestres au maximum.

Enfin, **l'article 4** étend le bénéfice de la dotation particulière « élu local » à l'ensemble **des communes de moins de 3 500 habitants** et prévoit la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport relatif aux coûts pesant sur les communes liées aux attributions exercées par les maires au nom de l'État. À cet égard, la commission a réaffirmé **la nécessité de créer une contribution de l'État au bénéfice des communes pour compenser ces coûts**, une fois que ce rapport aura été remis.

B. AMÉLIORER LES CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT

Le titre II de la proposition de loi tend à **améliorer les conditions d'exercice du mandat pour favoriser l'engagement local**.

1. Améliorer les conditions matérielles d'exercice du mandat

Afin de remédier à la dégradation des conditions d'exercice du mandat et aux difficultés matérielles auxquelles font face nombre d'élus, la proposition de loi tend à faciliter la prise en charge de certains frais.

Ainsi, **l'article 5** tend à **rendre obligatoire le remboursement des frais de transport engagés par les élus** pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune *ès qualités*,

lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci. Il rendrait également obligatoire la prise en charge par la collectivité des **frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés par les élus en situation de handicap**.

Dans la même logique, **article 6** entend **permettre la prise en charge des frais de représentation des présidents de conseil départemental et de conseil régional** par les départements et les régions. Afin d'assurer la transparence et le contrôle de l'utilisation de cette indemnité, la commission a souhaité **aligner les modalités de prise en charge des frais de représentation sur le régime applicable aux maires** depuis la loi de 1884.

Parallèlement, afin d'apporter une certaine souplesse d'organisation aux élus communaux, **l'article 7 tend à permettre au maire de recourir à la visioconférence pour les réunions des commissions constituées par le conseil municipal**, le règlement intérieur précisant les limites dans lesquelles il peut être fait usage de cette faculté.

2. Faciliter la conciliation entre le mandat et la vie professionnelle

Conscients de l'obstacle à l'engagement que peut constituer la **délicate articulation entre la poursuite d'une activité professionnelle et l'exercice du mandat**, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité en faciliter la conciliation.

a) Favoriser la disponibilité des salariés candidats ou titulaires d'un mandat local

Dans cette optique, **l'article 8 tend à allonger et harmoniser la durée du congé électif pour l'ensemble des élections locales, en la portant à 20 jours** pour les candidats à l'ensemble des élections, y compris, conformément à la volonté de la commission, aux élections en outre-mer.

Afin de prendre en compte les contraintes croissantes auxquelles doivent faire face les élus, **l'article 9** entend ainsi faciliter le recours aux autorisations d'absence, en étendant leur champ aux **cérémonies publiques** et créant une dérogation au régime déclaratif préalable en cas de **situation de crise ou d'urgence**, dont la commission a réservé le bénéfice aux membres de l'exécutif communal. Soucieuse de faciliter la participation des membres du conseil municipal aux activités liés à l'exercice de leur mandat, la commission a modifié l'article 9 pour leur permettre de **bénéficier d'autorisations d'absence lorsqu'ils ont été désignés par leur commune pour la représenter dans toute réunion organisée par établissement public de coopération intercommunale, le département ou la région**. Enfin, est porté à 2 SMIC le **plafond de remboursement des pertes de revenus subies**, du fait de leurs absences légales, par les conseillers municipaux ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction.

L'article 10 tend à créer un label « **Employeur partenaire de la démocratie locale** » destiné aux entreprises employant des élus locaux, **afin de les récompenser et de reconnaître leur engagement**. Les entreprises attributaires de ce label pourraient **bénéficier d'une réduction d'impôt au titre du mécénat** lorsqu'elles rémunèrent les temps d'absence octroyés aux élus pour se consacrer aux activités liées à l'exercice de leur mandat.

L'article 11 propose enfin de **prendre en compte la qualité d' élu local lors de l'entretien professionnel** prévu pour les salariés. Ce dispositif a été enrichi à l'initiative des rapporteurs, afin de prévoir notamment **une information sur le droit individuel à la formation des élus lors de cet entretien**.

b) Encourager et conforter l'engagement d'une diversité de profils

Parallèlement, la proposition de loi vise à renforcer l'attractivité des mandats locaux afin de **susciter l'engagement d'une diversité de profils de citoyens**.

Poursuivant cet objectif, **l'article 12 porte création d'un statut de l' élu étudiant**, en prévoyant des aménagements spécifiques dans l'organisation et le déroulement de la scolarité des étudiants titulaires d'un mandat électif ainsi que le remboursement des frais engagés par ces derniers pour se déplacer entre leur commune d'élection et leur lieu d'étude.

L'article 13 prévoit, quant à lui, plusieurs mesures destinées à **encourager les vocations des citoyens en situation de handicap et à faciliter l'exercice de leur mandat**.

c) Renforcer la formation des élus face à la complexification de leurs missions

Largement remanié à l'initiative des rapporteurs, **l'article 14** prévoit la mise en place d'une **formation à destination des candidats à un mandat électif local**, relative notamment au rôle de l' élu et aux règles de campagne électorale. Il impose en outre au pouvoir réglementaire de mettre en place une épreuve d'admissibilité permettant de prendre en compte l'expérience antérieure dans le cadre des troisièmes concours de la fonction publique, pour permettre **la valorisation des compétences acquises dans l'exercice de leur mandat par les élus locaux, éligibles au troisième concours**.

L'article 15 porte enfin la durée du **congé de formation des élus locaux** de dix-huit à vingt-quatre jours, pour encourager la formation des élus, et prévoit **un dispositif de report des crédits de formation en cas de création d'une commune nouvelle**.

d) Tenir compte de la qualité d' élu local des fonctionnaires de l'État pour les affectations et mutations

Introduit par la commission, par l'adoption de **l'amendement COM-4 rect. d'Anne Ventalon et Mathieu Darnaud**, l'article 11 *bis* vise à éviter au fonctionnaire qui est également détenteur d'un mandat exécutif local d'être affecté dans un endroit trop éloigné de la collectivité dans laquelle il est élu, d'une part, et de **garantir que sa qualité d' élu soit prise en compte dans le traitement des demandes de mutation**, d'autre part.

3. Faciliter la conciliation entre le mandat et la vie personnelle de l' élu

Permettre, selon une approche universelle, l'engagement de tout citoyen quel que soit son profil : telle est l'ambition portée par la proposition de loi et poursuivie par la commission.

À ce titre, **l'article 16 améliore considérablement la prise en charge des frais de garde et d'assistance engagés par les élus communaux** en prévoyant, d'une part, que les remboursements effectués par les communes comptant jusqu'à 10 000 habitants font l'objet d'une compensation par l'État et, d'autre part, en élargissant le champ des activités ouvrant droit à de tels remboursements pour le maire et les adjoints au maire des petites communes.

Conscients des forts enjeux liés à la situation d'un élu local en arrêt maladie, en congé maternité ou paternité, **les auteurs ont proposé, via l'article 17 de la proposition de loi, d'assouplir les conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent continuer l'exercice de leur mandat avec la perception d'indemnités journalière**. Cet article prévoit la faculté, par principe, de cumuler la perception d'indemnités journalière avec la poursuite du mandat en cas de congé maladie. Ce cumul devient donc possible, sauf avis contraire du praticien. L'article 17 rend également possible le cumul du mandat et la perception d'indemnités de fonction avec un congé maternité ou paternité.

Sensibilisée aux difficultés rencontrées par les femmes maires, récemment illustrées par la situation de la maire de Poitiers, la commission a adopté un amendement visant à expliciter, au sein du code du travail et du code général des collectivités territoriales, **la faculté de l' élu salarié d'obtenir de son employeur la suspension temporaire de son contrat de travail afin de pouvoir suppléer le maire, le président du conseil départemental et régional qui serait empêché pour des raisons médicales notamment**.

En outre, la commission a souligné **l'impérieuse nécessité d'adapter les dispositions relatives aux indemnités (journalières et de fonction) des élus ayant cessé leur activité et qui se voient empêcher d'exercer leur mandat en raison d'un arrêt maladie, d'un congé maternité, paternité ou d'adoption ou d'un accident du travail.** En effet, la situation de l'édile de Poitiers, qui va bénéficier des seules indemnités journalières lors de son congé maternité, a également mis en exergue une situation inéquitable avec les élus qui conservent une activité professionnelle au cours de leur mandat. Ces derniers peuvent cumuler les indemnités journalières avec une partie de leur indemnité de fonction. Compte tenu des contraintes imposées par l'article 40 de la Constitution limitant l'initiative parlementaire, **la commission appelle donc le Gouvernement à soutenir en séance publique l'adoption d'une réponse adaptée et complète.**

4. Sécuriser l'engagement des élus locaux

L'article 18 tend à mieux définir le champ de l'intérêt moral afin de limiter le risque pénal lié à l'infraction de prise illégale d'intérêt. Il exclut **les intérêts publics** des intérêts susceptibles de constituer l'infraction, considérant que la responsabilité pénale d'un élu ne peut être engagée du fait de la défense d'un tel intérêt. À l'initiative des rapporteurs, la commission a complété cet article en prévoyant une **appréciation concrète par le juge pénal de l'intérêt en cause**, qui devra être « *suffisant* » pour peser ou paraître peser sur l'impartialité ou la prise de décision. Elle a également **défini le champ des intérêts familiaux et affectifs susceptibles d'entrer dans le champ de l'infraction.**

Face à **l'augmentation des actes de violence verbale et physique à l'encontre de l'ensemble des élus locaux**, la commission a souscrit à la double modification du régime de la **protection fonctionnelle** portée par **l'article 19** de la proposition de loi : d'une part, *l'octroi* de la protection fonctionnelle aux élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages serait **automatique**, conformément à la disposition adoptée par le Sénat le 10 octobre 2023 dans le cadre de la proposition de loi n° 648 (2022-2023) renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux¹ ; d'autre part, cette automaticité bénéficierait, au-delà des seuls titulaires d'un mandat exécutif, à l'ensemble des conseillers municipaux, départementaux et régionaux – qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition.

L'article 22 tend à mieux encadrer les demandes susceptibles d'être adressées par les établissements bancaires aux personnes politiquement exposées et à permettre à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) d'exercer son contrôle, afin de ne pas restreindre la capacité de ces personnes et, le cas échéant, des membres de leur famille, à accéder aux services financiers sans raison valable.

¹ *Proposition de loi adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale le 7 février 2024.*

L'article 24 demande aux élus de déclarer au référent déontologue des dons, avantages et invitations dont la valeur dépasse 150 euros, tout en prévoyant certaines exclusions concernant les cadeaux d'usage ou les cadeaux et invitations reçus au titre d'un autre mandat électif. Consciente du caractère contraignant de l'obligation nouvelle pour les élus locaux de déclarer les cadeaux reçus au cours de leur mandat, **la commission a souhaité simplifier son opérationnalité en prévoyant que la déclaration se ferait dans un registre tenu par la collectivité,** pratique déjà en vigueur dans de nombreuses collectivités et leurs groupements. **L'obligation de déclaration,** qui s'inscrit dans un objectif de transparence à l'égard des citoyens, **n'est assortie d'aucune sanction puisqu'il s'agit d'un mécanisme à visée pédagogique et déontologique.**

C. SÉCURISER LA SORTIE DE MANDAT DES ÉLUS LOCAUX

S'il ne constitue parfois qu'une parenthèse dans le parcours d'un citoyen, l'engagement local ne devrait jamais se muer en rupture. Au côté de la conciliation entre le mandat et la vie professionnelle, l'enjeu d'accompagnement des élus dans la phase de transition qui succède au mandat a irrigué les travaux tant des auteurs de la proposition de loi que de la commission.

Au cours de leur mandat, **les élus locaux acquièrent des nombreuses compétences et connaissances** qui devraient constituer autant d'atouts au service de leur reconversion professionnelle. Afin de mieux valoriser ces compétences, **l'article 25 entend encourager le recours et renforcer l'accompagnement des élus s'engageant dans une démarche de validations des acquis de l'expérience (VAE).** Dans la même perspective, cet article tend à créer une certification professionnelle adaptée aux compétences développées par les élus au cours de leur mandat. Souscrivant sans réserve à cet objectif, **la commission a veillé à ce que ce dispositif bénéficie à l'ensemble des élus locaux,** quel que soit le type de collectivité au sein de laquelle ils exercent leur responsabilité.

L'article 26, enrichi par la commission, répond à l'impératif de sécurisation de la trajectoire professionnelle des élus. À cette fin, il élargit le bénéfice de **l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM)** à l'ensemble des maires et adjoints au maire et instaure un « **contrat de sécurisation de l'engagement** » spécialement dédié au renforcement de **l'insertion professionnelle des élus locaux** à l'issue de leur mandat.

Enfin, **l'article 27** tient compte de la situation des élus qui, à l'expiration de leur mandat ou peu de temps après, se trouveraient également privés d'activité professionnelle. Dans sa version issue des travaux de la commission, cet article permet **d'intégrer la période de suspension du contrat de travail dans le calcul de l'ancienneté prise en compte pour déterminer la durée du préavis et les indemnités de licenciement,** ainsi que les droits à congés. La commission a également

apporté d'importantes améliorations au **dispositif de prise en compte des crédits d'heures utilisés par l'élu au cours de son mandat pour la détermination de ses droits à l'allocation de retour à l'emploi (ARE)** afin d'atténuer les effets du mandat sur l'amointrissement du montant de leur revenu de remplacement.

*

* *

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

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Augmentation des indemnités de fonction des maires et des présidents de délégations spéciales

Dans un contexte inflationniste et pour faire face à la multiplication des missions exercées par les exécutifs municipaux, l'article 1^{er} prévoit **l'augmentation des indemnités de fonction versées aux maires et aux présidents de délégations spéciales**, afin de reconnaître leur engagement à sa juste valeur.

Après avoir rappelé le caractère fondamental du **principe de gratuité du mandat**, la commission a estimé qu'une **revalorisation des indemnités de fonction versées aux maires** était impérative pour remédier à la crise des vocations. Elle a jugé que cette hausse permettra de **renforcer l'attractivité du mandat municipal**, dans la perspective du renouvellement général des conseils municipaux en 2026 et indiqué que dans la même optique, les indemnités des adjoints au maire devraient également faire l'objet d'une augmentation.

Elle a adopté l'article sans modification.

1. Un principe de gratuité du mandat municipal, tempéré par l'octroi d'indemnités de fonction

1.1. *Le principe de gratuité du mandat municipal présente un caractère fondamental dans la société française*

« *La charge de maire semble d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer, ni gain autre que l'honneur de son exécution¹* », écrivait Michel de Montaigne, maire de Bordeaux entre 1581 et 1585.

Cette formule résume la conception française du mandat municipal, héritée de la société romaine et caractérisée par **le principe fondamental de gratuité du mandat**.

Le mandat municipal est en effet considéré comme **un engagement bénévole, un service rendu à la collectivité**, qui ne se substitue pas à l'activité professionnelle et qui ne doit par conséquent pas être rémunéré.

L'absence de rémunération est aussi supposée garantir **un engagement sincère et désintéressé** de la part des élus municipaux. Comme le résume le professeur de sciences politiques Dominique Dammame : « *Le principe du désintéressement est au cœur de l'exercice des mandats, puisque celui-ci est tourné vers l'intérêt général. Aussi l'activité politique se donne-t-elle publiquement à voir sous l'angle du dévouement à la chose publique, comme un honneur et un service qui n'a pas à être salarié²* ».

¹ Michel de Montaigne, *Essais, livre III, chapitre X, 1588.*

² Dominique Dammame, « Professionnel de la politique, un métier peu avouable », 1999.

Encore aujourd'hui, ce principe demeure profondément ancré en France. L'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales dispose en effet que « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites* ».

1.2. *Des indemnités de fonction ont toutefois été instituées pour compenser les charges liées à l'exercice du mandat*

Le principe de gratuité du mandat municipal a toutefois été tempéré par **la création d'indemnités de fonction**, notamment à destination des maires, sous l'influence de chercheurs tels que Max Weber¹.

Ainsi, dès la fin de la seconde guerre mondiale, les ordonnances du 26 juillet 1944² et du 21 février 1945³ ont donné la possibilité aux communes **de verser des indemnités de fonction aux maires et à leurs adjoints**.

L'introduction de ces indemnités visait d'une part à permettre à **chacun de se présenter aux élections municipales, quelle que soit son origine sociale**. L'objectif est d'éviter que seuls les plus fortunés aient accès aux mandats municipaux et donc de diversifier le personnel politique.

D'autre part, la création de ces indemnités avait pour but de **protéger le personnel politique d'éventuelles pressions extérieures**.

1.3. *En l'état du droit, les maires et les présidents de délégations spéciales bénéficient d'une indemnité de fonction*

Aux termes de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, **les maires et les présidents de délégations spéciales perçoivent à l'heure actuelle une indemnité de fonction**. Celle-ci ne correspond pas à une rémunération, le mandat ne constituant pas une activité professionnelle, mais à une compensation, destinée à couvrir les dépenses et sujétions résultant de l'exercice du mandat.

Cette indemnité de fonction est calculée par référence à **l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique**⁴, correspondant à l'indice 1027⁵, en appliquant à cet indice un pourcentage qui varie selon le nombre d'habitants de la commune. À titre d'exemple, l'indemnité d'un maire d'une commune de moins de 500 habitants est calculée en appliquant un taux de 25,5 % à l'indice 1027.

¹ Max Weber, *Le savant et le politique*, 1919.

² Ordonnance du 26 juillet 1944 relative aux assemblées communales : indemnités de fonctions aux maires et adjoints et aux présidents et membres de délégations spéciales.

³ Ordonnance n° 45-269 du 21 février 1945 relative aux indemnités de fonctions des maires et adjoints, annulant la loi du 15 janvier 1942 fixant les conditions d'attribution des indemnités aux maires, adjoints et conseillers municipaux.

⁴ Article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales.

⁵ L'indice 1027 correspond à un traitement brut de 4 110,52 € depuis le 1^{er} janvier 2024.

Montant maximal des indemnités de fonction perçues par les maires depuis le 01/01/2024

Population (habitants)	Montant de l'indemnité de fonction (en € arrondi au dixième, depuis le 01/01/2024)
Moins de 500	1 048,2
De 500 à 999	1 656,6
De 1 000 à 3 499	2 121
De 3 500 à 9 999	2 260,8
De 10 000 à 19 999	2 671,8
De 20 000 à 49 999	3 699,5
De 50 000 à 99 999	4 521,6
100 000 et plus	5 960,3

Le montant de ces indemnités peut être fixé à **un niveau inférieur** à celui figurant dans le tableau *supra*, par **une délibération du conseil municipal, à la demande du maire**.

Ces indemnités peuvent également **être majorées de 40 % dans les communes de plus de 100 000 habitants**, à condition que le montant total des indemnités susceptibles d'être allouées aux membres du conseil municipal, hors prise en compte de cette majoration, ne soit pas dépassé.

2. Face à l'inflation et à la multiplication des missions dévolues aux maires, la proposition de loi tend à procéder à une nouvelle augmentation de leurs indemnités de fonction

2.1. *Le montant maximal des indemnités de fonction des maires a été rehaussé pour la dernière fois par la loi dite « Engagement et proximité¹ » de 2019*

Les indemnités de fonction des maires ont été rehaussées pour la dernière fois par l'article 92 de la loi dite « Engagement et proximité » de 2019, qui a procédé à **un relèvement du plafond indemnitaire des maires et de leurs adjoints, plus marqué pour les petites communes**. Le taux applicable à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique est par ainsi passé de 17 % à 25,5 % pour les communes de moins de 500 habitants lors de l'entrée en vigueur de la loi précitée.

Aucune autre augmentation des indemnités de fonction des maires n'est intervenue depuis, en dehors de celles, mécaniques, liées à l'évolution du point d'indice de la fonction publique.

¹ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

- 2.2. *Dans un contexte marqué par l'inflation et par la multiplication des missions dévolues aux maires, le dispositif proposé vise à augmenter les indemnités de fonction maximales dont bénéficient les maires*

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à modifier le barème figurant au deuxième alinéa de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales pour **rehausser le plafond des indemnités de fonction versées aux maires et aux présidents de délégations spéciales**. L'indemnité de fonction maximale des maires des communes de moins de 500 habitants passerait ainsi de 1 048,2 € à 1 155,1 €, sans variation du point d'indice de la fonction publique.

Montant maximal des indemnités de fonction perçues par les maires selon le dispositif proposé, sans variation du point d'indice

Population (habitants)	Montant de l'indemnité de fonction (en € arrondi au dixième, depuis le 01/01/2024)
Moins de 500	1 155,1
De 500 à 999	1 829,2
De 1 000 à 3 499	2 343
De 3 500 à 9 999	2 507,4
De 10 000 à 19 999	2 947,2
De 20 000 à 49 999	4 081,8
De 50 000 à 99 999	4 990,2
100 000 et plus	6 576,8

Cette augmentation du plafond indemnitaire des maires vise d'une part à **compenser l'alourdissement de leur charge de travail**, puisque les maires consacrent de plus en plus de temps à leur mandat en raison de la multiplication de leurs missions, de l'inflation normative et du manque d'accès aux dispositifs d'ingénierie locale.

D'autre part, ce rehaussement du barème vise à **compenser l'accélération de l'inflation**. Comme souligné récemment par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation¹, entre le 1^{er} juillet 2020 et le 1^{er} juillet 2023, les indemnités des maires ont en moyenne progressé de 5,1 % - en raison du dégel du point d'indice de la fonction publique - tandis que l'inflation s'est élevée à 8 % sur la même période. **Les maires ont donc fait face à une importante perte de pouvoir d'achat liée à l'inflation.**

¹ Rapport d'information n° 121 (2023-2024) de Françoise Gatel, François Bonhomme et Éric Kerrouche, « Indemnités des élus locaux : reconnaître l'engagement à sa juste valeur », 16 novembre 2023.

3. La position de la commission : une augmentation indispensable pour endiguer la crise des vocations et redonner de l'attractivité au mandat de maire

La commission approuve pleinement l'augmentation des indemnités maximales des maires prévue par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

Tout en rappelant le caractère fondamental du principe de gratuité du mandat, elle a jugé que cette augmentation était indispensable pour **enfin reconnaître l'engagement des maires à sa juste valeur et pour compenser entièrement les charges liées à l'exercice du mandat.**

La hausse proposée offrira l'opportunité de **compenser l'inflation des deux dernières années** et permettra ainsi aux maires de recouvrer du pouvoir d'achat, sans toutefois grever les budgets communaux de façon disproportionnée.

De plus, cette hausse contribuera à **redonner de l'attractivité aux mandats municipaux et contribuera dans une certaine mesure à endiguer la crise des vocations que traverse actuellement le pays** en raison de la dégradation continue des conditions d'exercice des mandats locaux, et qui pourrait encore s'accroître en 2026 en l'absence de mesure forte.

Dans la même optique, la commission a souligné la nécessité de procéder également à **un rehaussement des plafonds des indemnités de fonction des adjoints au maire, d'un pourcentage au moins égal à l'inflation constatée depuis 2021.** Confrontée aux règles de recevabilité financière découlant de l'article 40 de la Constitution, elle n'a pu adopter d'amendements en ce sens et appelle donc le Gouvernement à prendre des mesures qui s'imposent.

La commission a adopté l'article 1^{er} **sans modification.**

Article 2

Fixation par principe des indemnités de fonction au maximum légal pour les exécutifs communaux, départementaux et régionaux et modification du mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale

Toujours dans l'optique de mieux rémunérer les élus locaux, l'article 2 vise à étendre le principe, actuellement applicable aux maires, selon lequel **les indemnités de fonction sont fixées par défaut au maximum légal, sauf décision contraire de l'organe délibérant.** Ce principe concernerait les adjoints au maire, les présidents de conseil départemental et de conseil régional ainsi que leurs vice-présidents.

L'article 2 tend par ailleurs à procéder à **une modification du mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale**, en la calculant sur la base du nombre maximal théorique d'adjoints au maire, ce qui permettrait de donner davantage de marges de manœuvre aux conseils municipaux pour mieux rémunérer les adjoints au maire, les conseillers délégués ou encore les conseillers municipaux.

Favorable à ces dispositifs, qui vont dans le sens d'une meilleure reconnaissance de l'engagement des élus locaux, la commission a souhaité, à l'initiative des rapporteurs, étendre le principe de fixation par défaut des indemnités de fonction au niveau maximum à **l'ensemble des exécutifs locaux**. Elle a adopté l'article ainsi modifié.

1. La fixation par défaut des indemnités de fonction des exécutifs locaux au maximum légal, sauf délibération contraire de l'organe délibérant, à la demande du maire ou du président de la collectivité territoriale

1.1. *Le mode de fixation des indemnités de fonction varie selon l'élu local concerné*

a) Les indemnités de fonction des maires sont fixées par principe au plafond prévu par la loi, sauf délibération contraire du conseil municipal

Aux termes de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, les maires ou les présidents de délégations spéciales perçoivent une indemnité de fonction fixée par référence à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

Le même article précise toutefois que « *le conseil municipal peut, par délibération, fixer une indemnité de fonction inférieure (...), à la demande du maire* ».

L'indemnité de fonction du maire est donc par défaut fixée au plafond prévu par la loi. L'objectif de cette disposition de **faciliter l'attribution effective d'indemnités aux maires**. Sur demande du maire, une délibération du conseil municipal peut toutefois fixer une indemnité de fonction au montant calculé par référence à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

b) En revanche, les indemnités de fonction des autres élus locaux ne sont pas, par principe, fixées au plafond prévu par la loi

Contrairement aux maires, les indemnités de fonction des autres élus locaux, et plus particulièrement des autres élus membres d'un exécutif local, ne sont pas par défaut fixées au niveau maximal prévu par la loi.

Ainsi, s'agissant des adjoints au maire et des membres de délégation spéciale faisant fonction d'adjoints au maire, l'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales précise que **les indemnités de fonction sont votées par les conseils municipaux**, dans les trois mois suivant leur installation et dans la limite d'un plafond fixé par référence à l'indice terminal brut de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

Il en va de même pour les indemnités de fonction des présidents de conseil départemental¹, des présidents de conseil régional² et de leurs vice-présidents respectifs.

1.2. *L'article 2 vise à étendre le principe de fixation des indemnités de fonction des maires aux adjoints au maire, aux présidents de conseils départementaux et régionaux ainsi qu'à leurs vice-présidents*

a) Le dispositif proposé par l'article 2

En premier lieu, l'article 2 de la proposition de loi modifie les articles L. 2123-24, L. 3123-17 et L. 4135-17 du code général des collectivités territoriales, afin d'étendre le principe actuellement applicable aux maires à **leurs adjoints, ainsi qu'aux exécutifs départementaux et régionaux**.

Ainsi, les indemnités de fonction des adjoints seraient par défaut fixées au maximum prévu par l'article L. 2123-24 du code précité, sans qu'une délibération du conseil municipal soit nécessaire. Toutefois, à la demande du maire, le conseil municipal garderait la possibilité de fixer par délibération des indemnités de fonction inférieures au plafond prévu par le même article.

Le même principe s'appliquerait, s'agissant de la fixation des indemnités de fonction des présidents de conseil départemental et de conseil régional ainsi que de leurs vice-présidents.

b) La position de la commission

La commission a **accueilli favorablement** l'extension du principe actuellement applicable aux indemnités de fonction des maires, prévu par l'article 2 de la proposition de loi.

En l'état du droit, la nécessité de délibérer sur les indemnités de fonction des exécutifs locaux (à l'exception du maire) provoque en effet **de nombreux débats** et conduit beaucoup d'entre eux à renoncer volontairement à percevoir les indemnités maximales, pour ne pas abîmer leur image auprès de leurs administrés, dont certains rencontrent des

¹ Article L. 3123-17 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 4135-17 du code général des collectivités territoriales.

difficultés financières, ou bien pour ne pas grever le budget de leur collectivité.

Le dispositif proposé par l'article 2 permettrait d'éviter ces débats et de favoriser **une meilleure indemnisation des fonctions exécutives locales**.

Par l'adoption d'un amendement **COM-110** de ses rapporteurs, la commission a **étendu ce principe à l'ensemble des exécutifs locaux**, pour ne pas créer de rupture d'égalité.

Seraient ainsi concernés par ce principe :

- les adjoints au maire ;
- les présidents de conseil départemental et leurs vice-présidents ;
- les présidents de conseil régional et leurs vice-présidents ;
- les présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs vice-présidents ;
- le président de la métropole de Lyon et ses vice-présidents ;
- les adjoints au maire des villes de Marseille et de Lyon ;
- le maire de Paris et ses adjoints ;
- le président de l'assemblée de Guyane et ses vice-présidents ;
- le président de l'assemblée de Martinique et ses vice-présidents ;
- le président du conseil exécutif de Martinique et ses vice-présidents.

2. La modification du mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale afin de mieux rémunérer les adjoints au maire, les conseillers délégués et les conseillers municipaux sans délégation

- 2.1. *L'enveloppe indemnitaire globale donne de la souplesse aux conseils municipaux pour mieux indemniser les adjoints au maire ou pour verser une indemnité aux conseillers municipaux*

L'enveloppe indemnitaire globale

L'enveloppe indemnitaire globale correspond, au niveau communal, au **montant total des indemnités de fonction maximales pouvant être octroyées au maire et aux adjoints**, comme le prévoit l'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales.

Les adjoints pris en compte dans le calcul de cette enveloppe sont ceux **exerçant effectivement des fonctions d'adjoint au maire**, c'est-à-dire ceux ayant reçu une délégation de fonction¹, et non pas ceux ayant été désignés en début de mandat² ni le nombre maximal d'adjoints pouvant être nommés par le conseil municipal³. Les conseils municipaux sont en effet libres de ne pas pourvoir l'ensemble des postes d'adjoints que la loi leur permet de créer. Sont également exclus les conseillers municipaux délégués.

Cette enveloppe indemnitaire globale laisse de la souplesse aux conseils municipaux dans la répartition des indemnités de fonction.

En effet, tant que l'enveloppe indemnitaire globale n'est pas entièrement consommée, c'est-à-dire si le maire ou les adjoints renoncent par exemple à percevoir leur indemnité de fonction maximale, les conseils municipaux sont libres :

- de verser à un adjoint une indemnité de fonction dépassant le plafond indemnitaire fixé par l'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales ;

- de verser une indemnité de fonction aux conseillers municipaux⁴, et notamment aux conseillers délégués, que les conseils municipaux peuvent nommer alors que tous les postes d'adjoints auxquels la commune peut prétendre n'ont pas été pourvus.

2.2. La modification du mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale proposée par l'article 2 donnerait davantage de marges de manœuvre aux conseils municipaux pour moduler les indemnités

L'article 2 de la proposition de loi vise en second lieu à modifier l'article L. 2123-24 du code général des collectivités territoriales afin de **modifier le mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale**.

Celle-ci serait désormais calculée sur **la base du nombre maximal théorique d'adjoints** que le conseil municipal peut désigner en application des articles L. 2122-2, L. 2122-2-1 et L. 2122-3 du même code, et non plus sur le seul nombre d'adjoints exerçant effectivement ces fonctions.

¹ Conseil d'État, 29 avril 1988 Commune d'Aix-en-Provence, n° 81371 et n° 81567.

² Conseil d'État, 1^{er} juillet 2022, n° 452223.

³ L'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales précise que ce nombre ne peut excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal. Cette limite peut cependant être dépassée dans les communes de plus de 80 000 habitants, dans les conditions prévues à l'article L. 2122-2-1 du même code, ou dans les cas prévus par l'article L. 2122-3 dudit code.

⁴ Article L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales.

Comme soulignée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation¹, « *l'enveloppe globale serait ainsi augmentée, de sorte que si le nombre maximal n'est pas atteint, il serait possible de répartir le surplus au sein du conseil municipal. Une telle majoration donnerait davantage de marges de manœuvre financières au conseil municipal, en compensation de la charge de travail supplémentaire résultant de l'absence de certains adjoints* ».

La commission a approuvé sans réserve cette modification, qui permettra de rehausser, le cas échéant, les indemnités des conseillers municipaux exerçant le plus de responsabilités ou ceux participant le plus activement aux travaux du conseil municipal, tout en laissant de la souplesse aux conseils municipaux.

La commission a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

Article 3

Majoration de la durée d'assurance retraite des élus locaux et exclusion de l'écrêtement de la retraite facultative par rente des agriculteurs anciennement élu local

L'article 3 vise à valoriser l'engagement des élus locaux au service de la collectivité en leur accordant une majoration de leur durée d'assurance retraite pour chaque mandat complet effectué, dans la limite de huit trimestres supplémentaires. Il permet également d'exclure du calcul de l'écrêtement pour les agriculteurs polypensionnés, la pension perçue au titre de leur retraite facultative par rente constituée dans le cadre d'un mandat électoral.

La commission a adopté cet article en apportant plusieurs modifications permettant de **prévenir certains effets de bord** liés à la rédaction initiale de la proposition de loi. Elle a d'une part fait le choix d'**octroyer la majoration de la durée d'assurance retraite d'un trimestre aux seuls élus locaux exerçant des fonctions exécutives** au sein des collectivités territoriales. D'autre part, dans l'hypothèse d'un **cumul simultané de plusieurs mandats locaux exécutifs, la commission a limité la majoration de la durée d'assurance retraite à deux trimestres au maximum.**

¹ Rapport d'information n° 121 (2023-2024) de Françoise Gatel, François Bonhomme et Éric Kerrouche, « Indemnités des élus locaux : reconnaître l'engagement à sa juste valeur », 16 novembre 2023.

1. Le régime de retraite des élus locaux

a) Les élus locaux sont affiliés depuis 2013 au régime général de la sécurité sociale

Le mandat d'élu local ne s'assimile pas à une activité salariée, l'élu n'étant pas dans une situation de subordination par rapport un employeur.

Pour autant, l'article 18 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 *de financement pour 2013* a affilié au régime général de la sécurité sociale les élus des communes, départements et régions dans lesquels s'applique ce régime, ainsi que les délégués des collectivités territoriales membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)¹. Même s'ils ne versent pas de cotisations, les élus locaux sont rattachés à la caisse primaire d'assurance maladie de leur lieu de résidence.

Les indemnités des élus locaux sont assujetties à des cotisations du régime général dans deux hypothèses :

- si le montant total de leurs indemnités dépasse 50 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) révisé annuellement, ce montant étant pour 2024 de 23 184 euros annuels (1 932 euros mensuels)², en cas de cumul de mandats, le seuil s'apprécie en additionnant toutes les indemnités brutes perçues à l'exception de celles issues des syndicats mixtes ou des établissements publics locaux ;

- si l'élu suspend ou cesse son activité professionnelle pour l'exercice de son mandat.

Les élus locaux qui perçoivent une indemnité de fonction sont également affiliés, depuis la loi n° 92-108 du 3 février 1992, au **régime de retraite complémentaire obligatoire** de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC).

¹ Article L. 382-31 du code de la sécurité sociale.

² Arrêté du 19 décembre 2023 portant fixation du plafond de la sécurité sociale pour 2024 : 46 368 euros annuels, soit 3 864 euros mensuels.

Le régime de retraite complémentaire de l'IRCANTEC en quelques chiffres

Le montant annuel brut de l'allocation IRCANTEC est égal à un nombre total de points acquis tout au long de l'activité multiplié par la valeur du point (0,47887 euro du 1^{er} octobre 2017 au 31 décembre 2018). De 300 à 999 points, l'allocation est annuelle, de 1 000 à 2 999 points, elle est trimestrielle et, à partir de 3 000 points, elle devient mensuelle. Pour les élus liquidant leurs droits à la retraite et cumulant moins de 300 points, le seul et unique versement de l'IRCANTEC se fait sous la forme d'un capital unique égal au nombre de points acquis multiplié par le salaire de référence de l'année précédant la liquidation des droits. Pour toute demande tardive de la liquidation de la retraite, le paiement rétroactif de l'allocation ne pourra pas excéder six mois avant cette date de liquidation.

L'IRCANTEC compte 205 583 cotisants élus en 2016 pour un total de cotisations de 129,6 millions d'euros et une cotisation moyenne de 630 euros. 35 % de ces élus sont des femmes et la moyenne d'âge des cotisants est de 56 ans et 2 mois. 7 908 élus, dont 71 % d'hommes, ont liquidé leurs droits à la retraite en 2017 à un âge moyen, à date de liquidation, de 64 ans et 6 mois. Leur pension annuelle (hors capitaux uniques) s'élève à 907 euros en moyenne et leur durée moyenne de carrière (hors capitaux uniques) atteint 12 ans et 11 mois. 34 % des élus ayant procédé à une liquidation en 2017 ont reçu un paiement en capital unique. L'IRCANTEC recense un stock de 184 311 retraités élus à fin 2017 (dont 82,5 % en droits propres). Les élus en droits propres, à 80 % des hommes, sont âgés en moyenne de 75 ans et 5 mois, touchent une pension annuelle de 911 euros et ont eu une carrière de 12 ans et 11 mois. Les élus en droits dérivés, à 97,5 % des femmes, sont âgés en moyenne de 81 ans et 5 mois et perçoivent une pension annuelle de 446 euros.

Source : délégation aux collectivités territoriales du Sénat¹

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2013, les élus locaux (actifs ou retraités) peuvent adhérer à un **régime facultatif de retraite supplémentaire par rente** dès lors qu'ils perçoivent une indemnité de fonction². Le taux de cotisations est compris entre 4 %, 6 % et 8 % du montant total des indemnités perçues et la collectivité territoriale est tenue de verser une cotisation du même montant à l'organisme³ choisi par l'élu. En d'autres termes, la retraite par rente incombe donc pour moitié à l'élu sur le montant de ses indemnités et pour moitié à la collectivité sur son budget.

¹ *Rapport d'information n° 642 (2017-2018), tome 3, intitulé « Faciliter l'exercice des mandats locaux : le régime social », fait par Daniel Chasseing et Marc Daunis, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 5 juillet 2018, pp. 16-17.*

² *Articles L. 2123-27 (élus municipaux), L. 3123-22 (élus départementaux) et L. 4135-22 (élus régionaux) du code général des collectivités territoriales (CGCT)*

³ *Fonds de pension des élus locaux (FONPEL) créé par l'Association des maires de France et géré par la Caisse des dépôts et consignations ou la caisse autonome de retraite des élus locaux (CAREL) géré la Mutualité Française.*

Cotisations retraite des élus locaux

Situation de l' élu local	Cotisations au régime général de la sécurité sociale	Retraite complémentaire (IRCANTEC)	Retraite supplémentaire par rente (FONPEL - CAREL)
Élu local (actif ou retraité) percevant des indemnités de fonctions inférieures ou égales à la moitié du plafond de la sécurité sociale	Non	Obligatoire	Facultative
Élu local (actif ou retraité) percevant des indemnités de fonctions supérieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale	Obligatoire	Obligatoire	Facultative
Élu local ayant fait le choix de suspendre son activité professionnelle pour se consacrer à son mandat	Obligatoire	Obligatoire	Facultative

Source : délégation aux collectivités territoriales du Sénat¹

Par ailleurs, l'article 23 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 a, à l'initiative du Sénat, apporté des réponses à la situation des élus locaux pour lesquels serait observé un trimestre manquant lors de l'une de leur année de mandat. En premier lieu, **les élus non obligatoirement assujettis aux cotisations sociales sur leurs indemnités de mandat peuvent demander à cotiser afin de s'ouvrir des droits**. En second lieu, **les élus locaux peuvent désormais procéder à des versements pour la retraite, dit « rachats », au titre de leurs années de mandats**.

b) Les règles spécifiques de cumul emploi-retraite des élus locaux

Selon le premier alinéa, l'article L. 161-22 du code de la sécurité sociale : « le service d'une pension de vieillesse prenant effet postérieurement au 31 mars 1983, liquidée au titre d'un régime de retraite de base légalement obligatoire, et dont l'entrée en jouissance intervient à compter d'un âge fixé par décret en Conseil d'État, ou ultérieurement, est subordonné, pour les assurés exerçant une activité salariée, à la rupture de tout lien professionnel avec l'employeur. ».

¹ Rapport d'information n° 216 (2023-2024) relatif à la sortie de mandat des élus locaux, fait par Agnès Canayer, Thierry Cozic et Gérard Lahellec, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 14 décembre 2023, p. 26.

Le troisième alinéa de ce même article prévoit également que *« lorsque l'addition des revenus et pensions mentionnés au deuxième alinéa est supérieure au plafond mentionné au même alinéa, l'assuré en informe la ou les caisses compétentes et chacune des pensions servies par ces régimes est réduite à due concurrence du dépassement »*.

Néanmoins, depuis l'entrée en vigueur de l'article 19 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 *garantissant l'avenir et la justice du système de retraites*, les élus locaux peuvent cumuler leur pension de retraite avec leurs indemnités de mandat, et ce, quand bien même l'addition de leur pension avec ces indemnités dépasserait un certain montant.

c) La situation particulière des agriculteurs polypensionnés qui voient le montant de leurs pensions de retraite écrêtées

L'article 11 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 *portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat* a permis aux agriculteurs retraités, titulaires d'un mandat local indemnisé, de bénéficier du mécanisme de revalorisation des retraites agricoles.

Néanmoins, **concernant les anciens élus locaux, agriculteurs de profession**, qui ont fait valoir leurs droits à retraite, du fait de l'instauration d'un mécanisme d'écrêtement et de l'intégration de leur retraite d'élu dans le calcul du plafond, **ils connaissent une diminution de ce même complément de revalorisation des pensions de retraites agricoles.**

En effet, le V de l'article L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime prévoit que *« lorsque le montant des pensions de droit propre servies à l'assuré par les régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires incluant le montant du complément différentiel de points de retraite complémentaire obligatoire, français et étrangers, ainsi que par les régimes des organisations internationales excède un plafond fixé par décret, le complément différentiel est réduit à due concurrence du dépassement. »*.

2. La proposition de loi : valoriser l'engagement des élus locaux en améliorant leur régime de retraite

a) Un dispositif accordant une majoration de durée d'assurance retraite d'un trimestre par mandat complet pour l'ensemble des élus locaux

Ce dispositif s'inspire de celui bénéficiant aux sapeurs-pompiers volontaires ayant accompli dix années de service introduit par l'article 24 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 créant l'article L. 173-1-5 du code de la sécurité sociale. Cette disposition précise que les sapeurs-pompiers volontaires *« ont droit à des trimestres supplémentaires pris en compte pour la détermination du taux de calcul de la pension et la durée d'assurance dans le régime »*. Les conditions et limites de ce mécanisme doivent être prévues par un décret en Conseil d'État qui n'a pas encore été pris à ce jour.

Le I de l'article 3 octroie aux élus locaux, au titre de leur assurance retraite, **une majoration de la durée d'assurance retraite d'un trimestre pour chaque mandat complet effectué**, dans la limite de huit trimestres supplémentaires. Les modalités d'application de cet article sont renvoyées dans un décret en Conseil d'État.

b) Un dispositif sanctuarisant les pensions de retraites facultatives des agriculteurs anciennement élus locaux

Une difficulté perdure en ce qui concerne les anciens élus locaux, agriculteurs de profession, qui ont fait valoir leurs droits à retraite. Du fait de l'instauration d'un mécanisme d'écrêtement et de l'intégration de leur retraite d'élu dans le calcul du plafond, ils subissent une diminution de ce même complément de revalorisation des pensions de retraites agricoles.

Le II de l'article 3 de la proposition vise à exclure du calcul du complément différentiel de retraite complémentaire obligatoire, la rente facultative prévue par les articles L. 2123-27 (élus municipaux), L. 3123-22 (élus départementaux) et L. 4135-22 (élus régionaux) du code général des collectivités territoriales en faveur des élus locaux (cf. *supra*).

3. La position de la commission : favoriser l'engagement des citoyens à des fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales

La commission a adopté l'article 3 en apportant plusieurs modifications permettant de prévenir certains effets de bord liés à la rédaction initiale de la proposition de loi.

En adoptant **l'amendement COM-94 des rapporteurs**, la commission a souhaité, en premier lieu, **resserrer les effets de la majoration de la durée d'assurance retraite sur les élus locaux qui exercent des fonctions exécutives dans le cadre de leur mandat**.

En effet, la rédaction initiale de la proposition de loi, en octroyant une majoration de la durée d'assurance d'un trimestre par mandat complet pour l'ensemble des élus locaux, ne permettait pas de valoriser l'engagement spécifique des titulaires de fonctions exécutives au sein des communes, des départements et des régions. **Ces derniers connaissent d'importantes sujétions particulières (tant sur leur vie privée que sur leur vie professionnelle qu'ils sont amenés à réduire ou cesser) qu'il convient de valoriser de manière spécifique.**

Par ailleurs, la direction de la sécurité sociale a estimé que le coût du dispositif, pour tous les régimes d'assurance retraite, prévu par l'article 3 pourrait être de 230 millions d'euros par an s'il bénéficiait à tous les élus locaux (566 192 actuellement) mais ce coût serait ramené à 44 millions d'euros par an s'il ne s'appliquait qu'aux seuls élus locaux titulaires d'un mandat exécutif. La commission des lois a donc été sensible à cet argument afin de **réduire l'impact de la mesure sur les finances publiques.**

En second lieu, l'**amendement COM-94**, adopté par la commission, vise à **limiter la majoration de la durée d'assurance retraite à deux trimestres supplémentaires en cas de cumul simultané de plusieurs mandats à des fonctions exécutives.**

La commission a adopté l'**article 3 ainsi modifié.**

Article 4

Extension du bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux et remise au Parlement d'un rapport relatif aux coûts liés aux attributions exercées par les maires au nom de l'État

L'article 4 prévoit d'une part l'**extension, à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants, au 1^{er} janvier 2025, du bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux**, actuellement réservé aux communes de moins de 1 000 habitants.

D'autre part, cet article prévoit la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un **rapport relatif aux coûts pesant sur les communes, liés aux attributions exercées par les maires au nom de l'État**, avant le 30 juin 2025.

La commission a approuvé ces deux mesures et a par conséquent **adopté cet article** modifié par un amendement de ses rapporteurs, procédant à une mesure de coordination ultramarine. Elle a toutefois indiqué qu'une contribution de l'État, tendant à compenser les coûts liés aux missions exercées par le maire pour le compte de l'État, devrait impérativement être créée, face aux contraintes financières de plus en plus fortes pesant sur les collectivités territoriales.

1. L'extension du bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants

- 1.1. *La dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux bénéficie actuellement aux communes de moins de 1 000 habitants*

La dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux

Créée en 1992 par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 *relative aux conditions d'exercice des mandats locaux* et aujourd'hui régie par les dispositions de l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales, **la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux**, aussi appelée **dotation particulière « élu local » (DPEL)**, est une dotation bénéficiant aux petites communes rurales et destinée à **compenser les dépenses obligatoires liées à la prise en charge des autorisations d'absence, des indemnités de fonctions ou encore des frais de formation des élus locaux.**

La DPEL bénéficie aux communes de moins de 1 000 habitants. Jusqu'au 31 décembre 2023, le montant attribué à chaque commune rurale bénéficiaire était déterminé chaque année en fonction de la population totale de la commune concernée ainsi que de son potentiel financier. À l'initiative du Sénat, la condition de potentiel financier a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2024¹.

Le montant de la DPEL inclut par ailleurs deux majorations, attribuées respectivement en fonction de leur population et selon un barème fixé par décret, aux communes de moins de 3 500 habitants et aux communes de moins de 10 000 habitants.

La première majoration (part « frais de garde ») correspond à la compensation du remboursement, par les communes de moins de 3 500 habitants, **des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile**² engagés par les membres du conseil municipal en raison de leur participation :

- aux séances plénières du conseil municipal ;
- aux réunions de commissions dont ils sont membres ;
- aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter la commune ;
- aux réunions des assemblées, des bureaux et des commissions spécialisées des organismes nationaux où ils ont été désignés ou élus pour représenter des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant.

La seconde majoration (part « protection fonctionnelle ») vise à compenser les dépenses engagées par les communes de moins de 10 000 habitants pour **souscrire, dans un contrat d'assurance, une garantie visant à couvrir le conseil juridique, l'assistance psychologique et les coûts résultant de l'obligation d'accorder la protection fonctionnelle** aux maires et aux élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation, qu'ils fassent l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits n'ayant pas le caractère de faute détachable de l'exercice de leurs fonctions³ ou qu'ils aient été victimes de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions⁴.

¹ Article 247 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

² Article L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article L. 2123-35 du code général des collectivités territoriales.

1.2. *L'article 4 de la proposition de loi vise à étendre le bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants*

a) L'extension du bénéfice de la dotation particulière « élu local » à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants

Le I de l'article 4 de la proposition de loi modifie l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales et tend à **étendre le bénéfice de la DPEL à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants.**

Ces dispositions reprennent ainsi une recommandation formulée par la délégation sénatoriale aux collectivités et à la décentralisation dans un rapport d'information publié le 16 novembre 2023¹.

Les mesures telles que les revalorisations des plafonds indemnitaires des élus municipaux font en effet peser **des charges croissantes sur les communes**. Les communes de moins de 1 000 habitants ne sont pas les seules confrontées à des difficultés financières.

Dans ce contexte, il convient donc d'étendre le bénéfice de la DPEL à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants, qui sont toutes confrontées à des difficultés budgétaires. Cette extension permettra par ailleurs d'éviter que des maires renoncent par exemple à percevoir leur indemnité de fonctions, afin de ne pas grever le budget de leur commune.

b) Une entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2025

Le II du même article prévoit en outre **une entrée en vigueur différée de cette extension, au 1^{er} janvier 2025**. L'objectif est de permettre le dépôt d'un amendement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025 visant à **augmenter le montant des crédits budgétaires alloués à la DPEL**.

La DPEL est en effet dotée d'une **enveloppe dite « fermée »**. L'extension du bénéfice de cette dotation à l'ensemble des communes de moins de 3 500 habitants, sans hausse concomitante de son enveloppe, aurait donc pour conséquence la diminution, pour toutes les communes actuellement bénéficiaires de cette dotation, des montants perçus. **Une entrée en vigueur différée permettra donc d'éviter une baisse de la DPEL pour les communes en bénéficiant.**

¹ Rapport d'information n° 121 (2023-2024) de Françoise Gatel et François Bonhomme et Éric Kerrouche, « Indemnités des élus locaux : reconnaître l'engagement à sa juste valeur », 16 novembre 2023.

- 1.3. *La position de la commission : une mesure souhaitable pour soutenir davantage de communes face à l'augmentation des dépenses obligatoires, dans un contexte d'érosion des recettes budgétaires*

La commission a **approuvé l'extension du bénéfice de la DPEL** aux communes de moins de 3 500 habitants et a simplement adopté un amendement de coordination **COM-111** présenté par ses rapporteurs, pour la Polynésie française.

La présente proposition de loi va également contribuer à aggraver les dépenses pesant sur les communes, à travers notamment le relèvement des plafonds indemnitaires des maires. Il apparaît donc **indispensable de renforcer le soutien de l'État auprès des communes en ayant le plus besoin, pour leur permettre de faire face à ces nouvelles dépenses, et aussi pour éviter que des maires renoncent à leurs indemnités afin de ne pas grever les budgets communaux.**

2. **La remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport relatif aux coûts, pesant sur les communes, liés aux attributions exercées par les maires au nom de l'État**

- 1.1. *Les maires exercent de nombreuses attributions au nom de l'État*

Illustrant le **principe du dédoublement fonctionnel - ou de la « double casquette »**, les maires agissent alternativement pour le compte de deux personnes morales différentes.

D'une part, dans le cadre de la décentralisation, les maires détiennent le **pouvoir exécutif la commune en tant que collectivité territoriale**, et sont donc, entre autres, chargés de l'exécution des décisions du conseil municipal ou encore du maintien de l'ordre public à travers l'exercice du pouvoir de police administrative.

D'autre part, dans le cadre de la déconcentration, les maires sont **les représentants de l'État au niveau communal** et sont à ce titre placés sous le contrôle du préfet ou du procureur de la République, selon les cas.

Les missions exercées par les maires au nom de l'État

En tant qu'agents de l'État, les maires exercent des missions variées :

- En premier lieu, les maires sont chargés de **la publication et de l'exécution des lois et des règlements** ou encore de **l'exécution des mesures de sûreté générale**¹ ;

¹ Article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales.

- En deuxième lieu, les maires sont **officiers de police judiciaire**¹ et peuvent à ce titre constater des infractions ou encore conduire des enquêtes préliminaires ;
- En troisième lieu, les maires sont **officiers d'état civil**² et sont à ce titre chargés de tenir les registres d'état civil, d'enregistrer les naissances, les mariages ou encore les décès, de délivrer des copies d'actes d'état civil *etc.*
- En quatrième lieu, les maires sont chargés de l'organisation des élections et sont notamment en charge de l'établissement des listes électorales.

1.2. *Le dispositif proposé : la remise au Parlement d'un rapport comportant une estimation des coûts, à la charge des communes, liés à l'exercice par les maires de missions au nom de l'État*

Le III de l'article 4 de la proposition de loi tend à prévoir **la remise au Parlement, par le Gouvernement, avant le 30 juin 2025, d'un rapport portant sur les coûts pesant sur les communes, liés aux attributions exercées par les maires au nom de l'État.**

Les maires consacrent en effet une part importante de leur activité aux missions exercées en tant qu'agent de l'État. D'après un rapport de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation³, **10 % du temps d'activité des maires est consacré à l'exercice d'attributions au nom de l'État.**

Ce temps d'activité, ainsi que le coût en résultant pour les communes, méritent d'être estimés avec précision. L'objectif de l'établissement de ce rapport au Parlement est précisément **l'estimation des coûts pesant sur les budgets communaux et lié à l'exercice de ces missions au nom de l'État.**

1.3. *La position de la commission : une mesure qui devra impérativement conduire à la création d'une contribution de l'État pour compenser les coûts croissants pesant sur les communes et liés à l'exercice par les maires de missions au nom de l'État*

Si la commission n'est de manière générale pas favorable aux demandes de rapport, elle a néanmoins accueilli favorablement le dispositif introduit par l'article 4 de la présente proposition de loi. L'estimation des coûts pesant sur les communes et liés à l'exercice d'attributions au nom de l'État constitue en effet une donnée utile.

¹ Article L. 2122-31 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 2123-32 du code général des collectivités territoriales.

³ Rapport d'information n° 121 (2023-2024) de Françoise Gatel et François Bonhomme et Éric Kerrouche, « Indemnités des élus locaux : reconnaître l'engagement à sa juste valeur », 16 novembre 2023.

La remise de ce rapport au Parlement devra toutefois **impérativement conduire à la création, dans la loi de finances pour 2026, d'une contribution de l'État visant à compenser ces charges pour les communes**. Dans un contexte de dégradation des finances publiques locales et d'érosion des ressources budgétaires des communes, il est en effet intolérable que les communes prennent en charge l'activité du maire exercée pour le compte de l'État. Les rapporteurs seront donc attentifs à la remise du rapport, mais également à **la mise en œuvre de réelles mesures pour accompagner les communes**, alors que celles-ci supportent des charges de plus en plus élevées.

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

Article 5

Remboursement obligatoire par la collectivité des frais de déplacement engagés par les élus locaux

L'article 5 tend à rendre obligatoire le remboursement des frais de transport et de séjour engagés par les élus locaux lorsqu'ils représentent leur collectivité *ès qualités* ainsi que les frais spécifiques exposés, à cette même fin, par les élus locaux en situation de handicap. Il prévoit, en outre, pour les communes de moins de 3 500 habitants, une compensation par l'État des remboursements de frais de déplacement.

La commission a adopté cet article sans modification, considérant l'amélioration de la prise en charge des frais de transport et de séjour des élus locaux comme un facteur essentiel de facilitation des conditions d'exercice de leur mandat.

1. Le remboursement des frais de déplacement des élus : un droit dans le cadre du mandat spécial, une faculté en dehors de ce cas

1.1. Le droit au remboursement des frais de transport et de séjour engagés par les élus au titre d'un mandat spécial

Les élus locaux ont droit au **remboursement des frais que nécessite l'exécution d'un mandat spécial** dont ils sont chargés par l'organe délibérant de leur collectivité. Ce droit au remboursement s'applique aux élus communaux¹, aux élus départementaux et régionaux² ainsi qu'aux élus intercommunaux³ et concerne en premier lieu les frais de transport et de séjour exposés par les élus dans le cadre de leur mission.

¹ Article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales.

² Quatrième et avant-dernier alinéas des articles L. 3123-19 et L. 4135-19 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 5211-14 du code général des collectivités territoriales.

Comme le précise l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), la notion de mandat spécial¹ « *exclut toutes les activités courantes de l'élu et doit correspondre à une opération déterminée, de façon précise, quant à son objet (organisation d'une manifestation, festival, exposition, lancement d'une opération nouvelle, etc.), et limitée dans sa durée* ».

Sous réserve de respecter ces conditions, les dépenses exposées dans le cadre du mandat spécial confèrent à l'élu concerné **un droit au remboursement**. Au niveau communal, l'article L. 2123-18 du CGCT prévoit que les frais sont « *remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État* ».

En ce qui concerne spécifiquement les frais de transport, le même article prévoit que le remboursement s'effectue **selon des modalités fixées par délibération du conseil municipal**. Issue de l'article 101 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, dite « Engagement et proximité », cette disposition a été introduite par la commission des lois **afin d'offrir davantage de souplesse aux conseils municipaux**, qui peuvent, selon ce qui leur paraît le plus opportun, opter pour un remboursement forfaitaire ou un remboursement sur présentation d'un état de frais.

1.2. *La faculté de remboursement par la collectivité territoriale des frais de transport et de séjour engagés pour prendre part à certaines réunions*

Parallèlement, le CGCT prévoit la *possibilité* pour les élus locaux de **se faire rembourser les frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour prendre part à certaines réunions**, selon des modalités qui diffèrent en fonction la catégorie de collectivité concernée².

a) Les conditions du remboursement des frais de transport et de séjour des élus locaux

Les élus départementaux³ et régionaux⁴ peuvent recevoir une **indemnité de déplacement** liée à leur participation aux réunions du conseil, des commissions et des instances dont ils font partie *ès qualités*. L'article 85 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité* a

¹ *La jurisprudence administrative a précisé que le mandat spécial doit « s'entendre de toutes les missions accomplies (...) avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation expresse » (Conseil d'Etat, 24 mars 1950, Sieur Maurice).*

² *Par ailleurs, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune, selon des conditions fixées par une délibération annuelle, en application de l'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales.*

³ *Article L. 3123-19 du code général des collectivités territoriales.*

⁴ *Article L. 4135-19 du code général des collectivités territoriales.*

étendu cette indemnisation aux **frais de séjour engagés** pour se rendre aux mêmes réunions.

Les **élus communaux** peuvent également, en application de **l'article L. 2123-18-1¹ du CGCT**, bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune *ès qualités*, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci. Comme le montre le tableau ci-dessous, en 2022, le montant total des frais de mission et de déplacement des élus communaux s'est élevé à 7,138 millions d'euros.

Frais de mission et de déplacement des élus communaux en 2022

Frais de mission et de déplacement (2)	
Moins de 500 hab.	274 851
De 500 à 999 hab.	280 135
De 1 000 à 3 499 hab.	1 012 604
De 3 500 à 9 999 hab.	1 725 158
De 10 000 à 19 999 hab.	990 216
De 20 000 à 49 999 hab.	1 108 177
De 50 000 à 99 999 hab.	626 275
De 100 000 à 200 000 hab.	520 567
Plus de 200 000 hab.	600 618
<hr/>	
Moins de 10 000 hab.	3 292 748
10 000 hab. ou plus	3 845 853
<hr/>	
Ensemble	7 138 602

(2) Total des comptes 65312 Frais de mission et de déplacement en M57 et 6532 Frais de mission en M14

Source : direction générale des collectivités locales

L'article L. 5211-13 du CGCT permet aux élus intercommunaux² d'obtenir le remboursement³ de leurs frais de déplacement engagés à l'occasion des réunions du conseil ou du comité, du bureau, des commissions, des comités consultatifs de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), de la commission consultative des services publics locaux, ainsi que des organes délibérants et des bureaux des organismes où ils représentent l'établissement, lorsque la réunion a lieu dans

¹ Cette faculté, déjà existante pour les élus départementaux et régionaux, a été étendue aux membres d'un conseil municipal par l'article 84 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, afin de tenir compte du développement de l'intercommunalité.

² Sont concernés les membres des organes délibérants de l'un des établissements publics visés au premier alinéa de l'article L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales, à savoir : un syndicat de communes, une communauté de communes, une communauté urbaine, une communauté d'agglomération ou métropole.

³ Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 (art. 98), ce remboursement était réservé aux conseillers communautaires ne percevant aucune indemnité, condition qui avait été jugée particulièrement restrictive par la commission des lois.

une commune autre que celle qu'ils représentent. La loi n° 2016-341 du 23 mars 2016¹ a étendu le bénéfice de ce remboursement aux membres des organes délibérants des syndicats mixtes².

Par ailleurs, les **élus locaux en situation de handicap**, qu'ils soient membres d'un conseil municipal, d'un conseil départemental, d'un conseil régional ou de l'organe délibérant d'un EPCI³ peuvent bénéficier du remboursement des **frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique** qu'ils ont engagés dans des conditions qui varient quelque peu selon le type de collectivité concerné. Les élus communaux en situation de handicap peuvent obtenir le remboursement de ces frais lorsqu'ils les ont engagés pour se rendre aux réunions qui ont lieu en dehors du territoire de la commune et où ils représentent la commune *ès qualités*, ainsi que « *pour prendre part aux séances du conseil municipal et aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie ès qualités qui ont lieu sur le territoire de la commune* »⁴. Les élus départementaux et régionaux en situation de handicap peuvent bénéficier du remboursement des mêmes frais dès lors qu'ils « *sont liés à l'exercice de leur mandat* »⁵.

Le remboursement de ces frais répond à des règles spécifiques, et peut se cumuler avec le remboursement des frais de transport et de séjour mentionné précédemment⁶ [voir commentaire de l'article 13].

b) Les modalités de remboursement

La partie réglementaire du CGCT précise que les frais de transport et de séjour engagés par les élus pour se rendre aux réunions où ils représentent leur collectivité sont **pris en charge** « *dans les conditions définies par le décret fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État* »⁷.

En pratique, s'appliquent les dispositions de l'article 3⁸ du décret n° 2006-781 du 2 juillet 2006 *fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État*. Le remboursement s'effectue ainsi **de façon forfaitaire, en fonction du montant des indemnités journalières allouées aux fonctionnaires de l'État**. L'Association des maires de France et

¹ Article 2 de la loi visant à permettre l'application aux élus locaux des dispositions relatives au droit individuel à la formation et relative aux conditions d'exercice des mandats des membres des syndicats de communes et des syndicats mixtes.

² Article L. 5721-8 du code général des collectivités territoriales.

³ Dernier alinéa de l'article L. 5211-13 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Deuxième alinéa de l'article L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Deuxième alinéa des articles L. 3123-19 et L. 4135-19 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Article R. 2123-22-3 du code général des collectivités territoriales.

⁷ Articles R. 2123-22-2, R. 3123-21, et R. 4135-21 du code général des collectivités territoriales.

⁸ Tel que modifié par l'article 3 du décret n° 2019-139 du 26 février 2019 modifiant le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

des présidents d'intercommunalités (AMF)¹ précise que le montant de l'indemnité journalière de séjour s'élève à 110, 140 ou 160 euros en fonction du lieu d'accueil. Les frais de transport, en raison de la difficulté à établir des états de frais réels, sont également pris en charge sur une base forfaitaire, dans les conditions prévues à l'article 10 du décret n° 2006-781 précité.

Les associations d'élus communaux auditionnées par les rapporteurs ont tenu à souligner les **réticences que peuvent éprouver certains élus municipaux de petites communes à demander le remboursement de ces frais**, en raison de leur souhait de ne pas grever davantage des budgets municipaux déjà fortement contraints.

2. Le remboursement obligatoire des frais de déplacement engagés par les élus lorsqu'ils représentent leur collectivité, assorti d'une compensation de l'État pour les petites communes

2.1. L'instauration d'une obligation de remboursement par la collectivité des frais de déplacement engagés par les élus

L'article 5 de la proposition de loi tend à **transformer en obligation la faculté de remboursement par la collectivité des frais de transport et de séjour engagés, en dehors d'un mandat spécial, par les élus locaux** dans les conditions décrites précédemment.

Pour ce faire, seraient modifiés les articles L. 2123-18 (élus communaux), L. 3123-19 (élus départementaux), L. 4135-19 (élus régionaux), L. 5211-13 (élus intercommunaux) ainsi que les articles L. 6434-5 et L. 7227-23 du CGCT, qui concernent respectivement les membres du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon et les conseillers de l'assemblée de Martinique.

Le remboursement obligatoire serait expressément étendu, pour toutes les catégories de collectivités concernées, aux **frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés par les élus en situation de handicap**.

2.2 La compensation par l'État du remboursement effectuée par les communes de moins de 3 500 habitants

L'article 5 entend également, sur le modèle du dispositif existant en matière de prise en charge des frais de garde [voir commentaire de l'article 16], **introduire une obligation de compensation par l'État du remboursement des frais de transport auquel a procédé la commune lorsque celle-ci compte moins de 3 500 habitants**.

¹ Statut de l'élue local(e), novembre 2023.

Le remboursement des frais de déplacement exposés par les conseillers municipaux devenant obligatoire, une prise en charge par l'État du coût de cette mesure est ainsi prévue, de sorte que ces remboursements ne pèsent pas excessivement sur les budgets des petites communes.

Cette compensation de l'État serait **financée via la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux¹ (DPEL)**, sur le modèle de la compensation prévue pour les frais de garde remboursés aux élus des communes de moins de 3 500 habitants².

3. Une meilleure prise en charge des frais de déplacement des élus locaux à laquelle souscrit pleinement la commission

La commission juge bienvenue cette évolution, qui lui paraît de nature à faciliter l'exercice du mandat local. En effet, la multiplication des besoins de déplacement liée au développement de l'intercommunalité ne devrait pas reposer sur la capacité des élus à financer ces déplacements sur leurs deniers personnels.

En outre, la commission ne peut que saluer la mesure qui consiste à instaurer une compensation du remboursement des frais de déplacement effectué par les communes de 3 500 habitants. En effet, les rapporteurs tiennent de nouveau à souligner le fait que de nombreux élus renoncent à solliciter un remboursement de leurs frais de transport, de peur de grever excessivement des budgets locaux déjà fortement contraints.

Si cette compensation par l'État paraît indispensable, elle devra impérativement s'accompagner d'une augmentation suffisante du montant de la DPEL dans la prochaine loi de finances.

<p>La commission a adopté l'article 5 sans modification.</p>

¹ Le c) du 1^o de l'article 5 de la proposition de la loi renvoyant à l'article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales.

² Ce seuil étant porté, par l'article 16 de la proposition de loi, à 10 000 habitants (voir infra).

Article 6

Faculté de prise en charge, par le conseil départemental ou régional, des frais de représentation du président

L'article 6 entend permettre la prise en charge, par le conseil départemental et le conseil régional, des frais de représentation du président, sous la forme d'un remboursement *a posteriori* et sur présentation d'un état de frais.

Approuvant cette évolution dans son principe, la commission a néanmoins jugé préférable d'aligner les modalités de prise en charge des frais de représentation des présidents de région et de départements sur les dispositions actuellement prévues pour les maires, permettant l'allocation d'une indemnité forfaitaire dont l'utilisation est soumise à un contrôle. Elle a en conséquence adopté cet article ainsi modifié.

1. Les remboursements de frais dont peuvent bénéficier les élus départementaux et régionaux

a) *La prise en charge facultative, par le conseil départemental et le conseil régional, de certains frais liés à l'exercice du mandat*

Les conseillers départementaux et régionaux peuvent bénéficier du remboursement, par leur conseil, d'un certain nombre de frais.

Outre les frais liés à l'exécution d'un mandat spécial¹ [voir commentaire de l'article 5], les articles L. 3123-19 et L. 4135-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient la faculté pour le conseil départemental et le conseil régional de rembourser :

– **les frais de transport et de séjour** engagés par les membres du conseil départemental ou régional pour prendre part aux réunions de leur conseil, des commissions et des instances dont ils font partie *à titre de* *qualités* (alinéa 1^{er}) ;

– **les frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique** liés à l'exercice de leur mandat et engagés par les élus en situation de handicap (alinéa 2) ;

– **les frais de garde et d'assistance** que les élus départementaux et régionaux ont engagés pour leur participation à certaines réunions (alinéa 3).

En application des articles L. 3123-19-2 et L. 4135-19-2 du CGCT, le président du conseil départemental ou du conseil régional peut se voir

¹ S'agissant des frais supplémentaires de transport et de séjour qui résultent de l'exercice des mandats spéciaux, les élus départementaux et régionaux bénéficient d'un droit au remboursement. Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées, sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil départemental ou régional.

attribuer, à certaines conditions, un logement de fonction. À défaut, le conseil peut décider d'attribuer au président une **indemnité de séjour**¹.

b) *L'absence de possibilité, pour le conseil départemental ou régional, de prendre en charge les frais de représentation du président*

L'article L. 2123-19 du CGCT permet au conseil municipal de « voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au maire pour frais de représentation ». Cette disposition est issue de la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale².

Cette possibilité est également reconnue aux présidents des établissements publics à fiscalité propre (EPCI) que sont les métropoles³, les communautés urbaines⁴ et les communautés d'agglomération⁵.

Les organes délibérants de ces collectivités peuvent ainsi voter, sur les ressources ordinaires⁶, des indemnités au maire ou au président visant à couvrir les dépenses qu'ils ont engagées à l'occasion de leurs fonctions et dans l'intérêt de la commune ou de l'EPCI. Ces dispositions **permettent l'attribution, sous forme forfaitaire, d'indemnités fixes et annuelles**.

Néanmoins, une telle **possibilité d'obtenir la compensation des frais de représentation n'existe pas pour les présidents de conseil régional ou de conseil départemental**.

2. La création d'une faculté de remboursement, par le conseil départemental et le conseil régional, des frais de représentation engagés par le président

L'article 6 de la proposition de loi vise à **permettre au conseil départemental et au conseil régional de prendre en charge les frais de représentation du président**⁷.

Plutôt que l'instauration d'une indemnité dédiée, comme c'est le cas pour les maires, l'article 6 propose la mise en place d'un **remboursement ex-post de ces frais de représentation**, sur présentation d'un justificatif et après délibération du conseil **départemental ou régional**.

¹ Cette indemnité ne peut dépasser le montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

² Cette possibilité est ouverte au conseil municipal par l'article 74 de loi du 5 avril 1884. Elle a été conçue, au côté du remboursement des frais que nécessite l'exécution d'un mandat spécial, comme un tempérament au principe de gratuité des fonctions posé par le même article.

³ Article L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article L. 5215-16 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Article L. 5216-4 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Cette notion signifie, en application de la jurisprudence administrative, que cette prise en charge ne constitue pas une obligation pour les conseils municipaux, mais une faculté si les ressources ordinaires de la commune le permettent (CE, 16 avril 1937, Richard).

⁷ Cette faculté serait inscrite aux articles L. 3123-19-2 et L. 4135-19-2 du code général des collectivités territoriales.

Ces modalités de remboursement correspondent aux règles applicables au remboursement, par le conseil départemental¹ ou régional², des frais de garde engagés par ses membres.

3. Tout en accueillant favorablement le principe de cette prise en charge, la commission en a modifié les modalités pour aligner son régime sur celui des frais de représentation des maires

L'absence de possibilité pour le conseil départemental et le conseil régional de prendre en charge les frais de leur président constitue un vide juridique qui ne trouve, aux yeux de la commission, aucune justification.

L'inscription dans la loi de cette faculté apparaît, dès lors, de nature à mieux réglementer ce type de dépenses et à y apporter de la transparence. En effet, interrogée par les rapporteurs, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a souligné le fait que la prise en charge de ces frais par certains départements ou régions – à l'image de la région Normandie – a été jugée illégale par les juridictions financières³, en l'absence de fondement juridique.

À l'initiative de ses rapporteurs, la commission a toutefois souhaité **modifier les modalités de prise en charge de ces frais par l'organe délibérant, afin de les aligner sur le régime existant pour les maires**, prévu à l'article L. 2123-19 du CGCT. La nouvelle rédaction, issue d'un **amendement COM-90** présenté par les rapporteurs, vise à permettre l'allocation « sur les ressources ordinaires », d'une indemnité au président de région ou de département, sur décision de l'organe délibérant. Cette prise en charge pourrait ainsi prendre la forme **d'indemnités fixes et annuelles (sous forme forfaitaire)**.

La reprise de la formulation existante depuis la loi de 1884 pour les maires conduirait également à une **transposition de la jurisprudence du Conseil d'État relative à l'appréciation de la régularité des indemnités**, notamment la règle selon laquelle elles ne doivent pas excéder les frais auxquels elles correspondent, sous peine de constituer un traitement déguisé⁴. En tout état de cause, la rédaction introduite par la commission prévoit que les **conditions de versement et les modalités de contrôle de l'utilisation de ces indemnités sont déterminées par une délibération de l'organe délibérant**.

¹ Article L. 3123-19 (al. 3) du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 4135-19 (al. 3) du code général des collectivités territoriales.

³ Chambre régionale des comptes de Normandie, Rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la région Normandie pour les exercices 2018 à 2021, publié le 20 octobre 2023. La région, qui procédait au remboursement de ces frais, faisait valoir que l'absence de possibilité expresse de prise en charge de ces frais constituait un « oubli du législateur ».

⁴ Conseil d'État, 17 mars 1939, Association de défense des contribuables de Dijon.

Elle a, en outre, adopté un **amendement rédactionnel (COM-91)** présenté par ses rapporteurs.

La commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié.**

Article 7

Possibilité de recours à la visioconférence pour la réunion des commissions du conseil municipal

L'article 7 prévoit la possibilité de **recourir à la visioconférence pour la tenue des réunions de commissions constituées par le conseil municipal.**

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

1. Le recours à la visioconférence par les collectivités territoriales : interdit pour les communes mais autorisé pour les départements, les régions et les intercommunalités

a) Le droit en vigueur pour le conseil municipal : l'obligation de se réunir physiquement à la mairie ou dans un autre lieu

L'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie de la commune. Il peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu situé sur le territoire de la commune, dès lors que ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances* ».

Cette disposition, issue de l'article 21 de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, trouve son origine dans un amendement déposé au cours de l'examen de ce texte en séance par le Sénat. Elle avait pour objectif de remettre en cause la jurisprudence constante du Conseil d'État qui imposait la tenue de la réunion du conseil municipal au sein de la mairie de la commune, sauf en cas de circonstances exceptionnelles.

b) La crise sanitaire a permis le recours à la visioconférence pour les réunions du conseil municipal

La crise sanitaire liée au covid-19 a imposé à l'ensemble des acteurs publics et privés de réorganiser leur mode de fonctionnement.

À cet égard, l'article 6 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics

locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19 a permis au maire ou au président des collectivités territoriales et leurs groupements de réunir leur organe délibérant par visioconférence ou à défaut par audioconférence.

Ces dispositions, particulièrement souples, se sont appliquées à compter du 12 mars 2020¹ et pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire qui a pris fin le 1^{er} août 2022.

c) La possibilité de recourir à la visioconférence par les départements, les régions et les intercommunalités

L'article 11 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique* a créé l'article L. 5211-11-1 du code général des collectivités territoriales donnant la **possibilité au président des intercommunalités d'organiser la réunion du conseil communautaire par téléconférence.**

Toutefois, **le décret d'application de cette disposition est intervenu postérieurement aux dispositions prévues dans le cadre de la crise sanitaire (cf. supra), étant précisé qu'il s'agissait de téléconférence, mécanisme plus strict que la visioconférence.** En effet, le décret n° 2020-904 du 24 juillet 2020 précisait que l'intercommunalité devait désigner par délibération des salles équipées du système de téléconférence dans les communes membres en s'assurant que ces lieux respectent le principe de neutralité et garantissant des conditions d'accessibilité et de sécurité.

L'article 170 de cette loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* dite « 3DS » a, par la suite, instauré un **véritable régime de visioconférence pour la majorité des collectivités territoriales et de leurs groupements.** Le recours à cette modalité est donc désormais possible pour les réunions des conseils départementaux² et leurs commissions permanentes³, les conseils régionaux⁴ et leurs commissions permanentes⁵, aux conseils communautaires et aux comités syndicaux.

En revanche, **la loi 3DS n'a pas étendu la possibilité de recourir à la visioconférence pour les réunions des bureaux intercommunaux et les réunions des conseils municipaux.** En effet, lors de l'examen de la loi 3DS devant le Sénat il a été considéré que **le périmètre géographique des communes ne pose pas les mêmes problématiques de transport que celui de certains départements ou de grandes régions.**

¹ Article 11 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2020.

² Article L. 3121-9-1 du CGCT.

³ Article L. 3122-6-2 du CGCT.

⁴ Article L. 4132-9-1 du CGCT.

⁵ Article L. 4133-6-2 du CGCT.

d) Le droit commun prévoit pour les instances administratives le recours à la visioconférence

En vertu du I de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 *relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial*, dispose que : « La présente ordonnance s'applique aux autorités administratives régies par la loi du 12 avril 2000 susvisée, à l'exception des organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle s'applique, sauf disposition particulière les régissant, aux organismes privés chargés de la gestion d'un service public administratif. (...) / III. - Constitue un collège au sens de la présente ordonnance tout organe à caractère administratif composé de trois personnes au moins et ayant vocation à adopter des avis ou des décisions. »

Ces dispositions, au regard de l'article 1^{er} de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 *relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations* qui dispose que « sont considérées comme autorités administratives (...) les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif », ont en principe vocation à s'appliquer aux communes.

La direction générale des collectivités locales a estimé, dans ses échanges avec les rapporteurs, que si l'ordonnance du 6 novembre 2014 écarte très explicitement le recours à la visioconférence pour les réunions des conseils municipaux, elle n'exclut pas cette possibilité pour des commissions administratives instaurées sur le fondement de l'article L. 2121-22 du CGCT et simplement dotées d'un pouvoir de proposition et de préparation, en appliquant les règles du décret n° 2014-1627 du 26 décembre 2014 relatif aux modalités d'organisation des délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial.

2. La position de la commission : permettre le recours à la visioconférence pour la réunion des commissions des conseils municipaux

S'inspirant de la recommandation n° 5 du rapport de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat relatif à l'engagement dans le mandat local et l'amélioration des conditions de son exercice¹, **l'article 7 de la proposition de loi prévoit la possibilité de donner au maire la possibilité d'organiser en visioconférence les réunions des commissions visées à l'article L. 2121-22 du CGCT.** Il est prévu de fixer les modalités pratiques de la visioconférence dans le règlement intérieur du conseil municipal.

¹ *Rapport d'information n° 215 relatif à l'engagement dans le mandat local et l'amélioration des conditions de son exercice, de Nadine Bellurot, Pascal Martin et Guylène Pantel, fait au nom de la commission des lois, 14 décembre 2023, p. 45.*

Alors que les cinq dernières années ont notamment été marquées par l'examen de deux textes de grande envergure pour les collectivités territoriales¹, les rapporteurs regrettent d'avoir dû attendre l'examen de la présente proposition de loi, sur le statut de l'élu, pour que la DGCL identifie une assise juridique pouvant permettre aux collectivités locales, dont les communes, d'organiser la tenue des réunions de leurs commissions par visioconférence.

Malgré l'existence de ces règles de droit commun, **les rapporteurs relèvent qu'elles sont inconnues des élus locaux et qu'une absence de codification et d'adaptation au sein du CGCT ne permet pas de garantir une bonne lisibilité et accessibilité de ce mécanisme.**

Par ailleurs, les rapporteurs estiment peu souhaitable d'étendre ces dispositions aux conseils municipaux, considérant que le périmètre des communes est différent de celui des grandes régions, départements ou des grandes intercommunalités, lequel justifie la possibilité de recourir au dispositif de visioconférence.

La commission a adopté l'article 7 **sans modification.**

Article 8

Extension de la durée maximale du congé électif

L'article 8 vise à porter à vingt jours, contre dix actuellement, le nombre maximum de jours d'autorisation d'absence dont peut bénéficier un candidat à une élection locale au titre du congé électif.

La commission a jugé utile l'allongement et l'harmonisation de la durée du congé électif à vingt jours au regard de l'objectif de facilitation de l'engagement poursuivi par la proposition de loi. Elle a ainsi adopté cet article, tout en étendant l'application du dispositif aux candidats aux élections territoriales (Polynésie française, Wallis et Futuna) et provinciales (Nouvelle-Calédonie).

1. Le congé électif ouvert aux salariés candidats à une élection

a) Le champ du congé électif : l'extension à toutes les communes

Le code du travail a prévu, dès 2002², **un congé électif d'une durée de dix jours ouvrables maximum** au bénéfice des candidats aux élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants, aux élections départementales et aux élections régionales.

¹ La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique et la loi « 3DS » du 21 février 2022.

² Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

À l'initiative de la commission des lois du Sénat, le seuil d'éligibilité au congé électif a été réduit. Dans un premier temps, le congé électif a été étendu, en 2015, aux candidats aux élections municipales des communes d'au moins 1 000 habitants¹. Le congé électif a finalement² été ouvert à l'ensemble des communes par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite « Engagement et proximité »³.

Évolution du seuil d'éligibilité au congé électif

	Nombre d'habitants de la commune
Entre 2002 et 2015	3 500
Depuis 2015	1 000
Proposition de loi de M. Pierre-Yves Collombat créant un statut de l'élu communal	500
Depuis 2019	Aucun seuil

Source : commission des lois du Sénat

L'article L. 3142-79 du code du travail dispose ainsi que « l'employeur laisse au salarié [...] le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale dans la limite » de **dix jours ouvrables**, lorsqu'il est candidat au Parlement européen, au conseil municipal, au conseil départemental ou au conseil régional, à l'assemblée de Corse ou au conseil de la métropole de Lyon.

Pour les **salariés candidats au Sénat ou à l'Assemblée nationale**, le nombre maximum d'autorisation d'absence s'élève à **vingt jours ouvrables**.

b) Le régime du congé électif : souplesse et gratuité

D'une part, le **salarié bénéficie du congé électif à sa convenance**, à condition que chacune de ses absences dure au moins une demi-journée et que son employeur en soit averti au moins vingt-quatre avant⁴.

D'autre part, le **congé électif n'est pas rémunéré par l'employeur**⁵. À la demande du salarié, il peut être imputé sur les congés payés des candidats, dans la limite des droits acquis avant le premier tour de

¹ Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

² Lors de l'examen de la proposition de loi créant un statut de l'élu communal, en juin 2019, le Sénat avait ouvert la voie à l'extension du congé électif aux communes de 500 habitants et plus.

³ Article 85 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁴ Article L. 3142-80 du code du travail.

⁵ Article L. 3142-81 du code du travail.

scrutin. Dans le cas contraire, les absences du candidat donnent lieu à récupération, avec l'accord de l'employeur

S'il n'est pas rémunéré, le congé électif est **assimilé** « à une période de travail effectif pour la détermination des droits à congés payés ainsi que des droits liés à l'ancienneté résultant des dispositions légales et des stipulations conventionnelles »¹.

Le congé électif bénéficie aux salariés de droit privé mais également aux agents publics, sauf lorsque ces derniers disposent d'un régime plus favorable².

2. L'harmonisation à la hausse de la durée du congé électif, portée à vingt jours pour les candidats à une élection locale

L'article 8 de la proposition tend à **porter à vingt jours la durée maximale des autorisations d'absence** dont peuvent bénéficier les candidats à une élection locale au titre du congé électif.

Il prévoit ainsi une nouvelle rédaction de l'article L. 3142-79 du code du travail, afin d'englober l'ensemble des candidats à une élection locale, législative ou sénatoriale sous le même régime. L'article 8 prévoit également l'allongement à vingt jours du congé électif dont peuvent bénéficier **les candidats au Parlement européen**.

L'harmonisation de la durée de ce congé permettrait, de surcroît, de **couvrir l'ensemble de la campagne électorale** qui débute, désormais, le **deuxième lundi précédant le scrutin**³.

Louées pour leur souplesse et le fait qu'elles ne sont pas excessivement contraignantes pour les employeurs, **les conditions de mise en œuvre du congé électif demeurerait inchangées**.

3. La commission souscrit pleinement à l'extension de la durée du congé électif, qu'elle juge de nature à faciliter l'engagement électoral des salariés

La commission ne peut que saluer l'extension proposée à vingt jours du congé électif pour l'ensemble des élections locales. Ce dispositif, qui gagnerait à être mieux connu et davantage utilisé, contribue à **faciliter les vocations électorales sans pour autant faire peser une charge excessive sur les employeurs des candidats**.

Dans la perspective des élections de 2026 et du risque d'approfondissement de la crise de l'engagement souligné depuis plusieurs années par le Sénat, le congé électif constitue également un **vecteur**

¹ Article L. 3142-82 du code du travail.

² Article L. 3142-87 du code du travail.

³ Article L47 A du code électoral, issu de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

de diversification des profils d'élus, objectif expressément réaffirmé par le groupe de travail de la présidence du Sénat sur la décentralisation¹, qui a rendus publics ses travaux en juillet 2023.

La commission a adopté, à l'initiative de ses rapporteurs, un **amendement COM-92** visant à étendre le congé électif et son allongement à vingt jours aux candidats aux élections territoriales (Polynésie française, îles de Wallis-et-Futuna) et provinciales (Nouvelle-Calédonie) mentionnées à l'article L. 388 du code électoral.

La commission a adopté l'article 8 **ainsi modifié**.

Article 9

Extension du champ des autorisations d'absence et augmentation du plafond de remboursement des pertes de revenus subies par l' élu

L'article 9 tend à étendre le champ des autorisations d'absence des élus communaux aux cérémonies publiques et aux réunions rendues nécessaires à l'élaboration de certains documents stratégiques au niveau intercommunal. Il vise, en outre, à créer une procédure dérogatoire au régime déclaratif préalable auprès de l'employeur, adaptée aux cas dans lesquels l' élu doit faire face à une situation de crise ou d'urgence. Parallèlement, il a pour objet de porter à deux fois la valeur du salaire minimum de croissance (SMIC), contre une fois et demie aujourd'hui, le plafond du remboursement, ouvert aux conseillers municipaux ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction, des pertes de revenus qu'ils subissent en raison des autorisations d'absence et de l'exercice de leur droit à un crédit d'heures.

Souscrivant pleinement à l'objectif de facilitation de la conciliation entre la vie professionnelle et le mandat, la commission a adopté cet article, modifié par plusieurs amendements visant à ajuster le champ des réunions et des élus concernés par les nouvelles catégories d'activités ouvrant droit à autorisation d'absence.

¹ *Rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation*, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir" », 6 juillet 2023.

1. L'extension du champ des autorisations d'absence aux cérémonies publiques et aux réunions nécessaires à l'élaboration de certains documents intercommunaux stratégiques

a) *Le droit existant : les autorisations d'absence des élus salariés pour participer à certaines réunions liées à l'exercice de leur mandat*

Lorsqu'ils poursuivent leur activité professionnelle salariée, les élus locaux bénéficient de garanties destinées à faciliter l'exercice de leur mandat. À ce titre, le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit des **dispositifs leur permettant de disposer du temps nécessaire pour se consacrer à leur mandat.**

D'une part, depuis 1992¹, le salarié titulaire d'un mandat municipal bénéficie d'un **crédit d'heures** forfaitaire et trimestriel, fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail et dont le montant total dépend de la nature du mandat². Les crédits d'heures sont accordés de droit par l'employeur, qui doit être informé de l'absence de son salarié par écrit, trois jours au moins avant son absence, et en précisant la date et la durée de l'absence envisagée³. Ces crédits d'heures ne sont pas rémunérés par l'employeur.

D'autre part, **l'article L. 2123-1 du CGCT, relatif aux autorisations d'absence, oblige l'employeur à laisser au conseiller municipal⁴ le temps nécessaire pour se rendre et participer :**

- aux séances plénières de l'assemblée délibérante ;
- aux réunions des organes locaux, tels que les commissions instituées par une délibération de l'assemblée délibérante ;
- aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux d'organismes au sein desquels ils ont été désignés pour représenter la collectivité ou le groupement dont ils sont membres ;
- aux réunions des assemblées, des bureaux et des commissions spécialisées des organismes nationaux où il a été désigné ou élu pour représenter des collectivités territoriales ou des établissements publics en relevant⁵.

Si l'employeur n'est pas tenu de rémunérer ces temps d'absence, ils sont assimilés à une durée de travail effective « pour la détermination de

¹ Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

² Article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales.

³ Article R. 2123-3 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Les articles L. 3123-1 et L. 4135-1 du code général des collectivités territoriales prévoient des dispositions similaires pour les élus départementaux et régionaux.

⁵ Cette catégorie a été ajoutée au 4° de l'article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales par l'article 220 de n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

la durée des congés payés ainsi qu'au regard de tous les droits découlant de l'ancienneté »¹. Il en va de même pour la détermination du droit aux prestations sociales².

En outre, les absences liées à l'exercice du mandat d'élu local ne peuvent justifier aucun licenciement, déclassement professionnel, sanction disciplinaire³ et aucune modification de la durée et des horaires de travail prévus par le contrat de travail ne peut être effectuée par l'employeur en raison de ces absences⁴.

Les **conseillers des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre bénéficient également de ces autorisations d'absence**⁵ (élus des communautés de communes⁶, communautés urbaines, communautés d'agglomération et métropoles).

b) *Le dispositif proposé : l'extension du champ des autorisations aux cérémonies publiques et aux réunions nécessaires à l'élaboration de certains documents intercommunaux stratégiques*

L'article 9 propose la création, à l'article L. 2123-1 du CGCT, de **deux nouvelles catégories d'activités** pour lesquelles l'élu salarié bénéficie d'autorisations d'absence de la part de son employeur.

i. *L'extension des autorisations d'absence aux cérémonies publiques liées à la fonction de maire*

D'une part, l'article 9 vise à **étendre les autorisations d'absence aux « cérémonies publiques liées à la fonction de maire »**.

La notion de cérémonie publique, présente dans le CGCT⁷, trouve actuellement une définition à l'article 1^{er} du décret n° 89-655 du 13 septembre 1989 *relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs*

¹ Article L. 2123-7 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 2123-25 du code général des collectivités territoriales.

³ Ibidem.

⁴ Article L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Articles L. 5214-8 (communautés de communes), L. 5215-16 (communautés urbaines), L. 5216-4 (communautés d'agglomération) et L. 5217-7 (métropoles) du code général des collectivités territoriales.

⁶ Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (article 85), les élus des communautés de communes ne bénéficiaient pas des autorisations d'absence, en raison d'une erreur de renvoi. Après que le Sénat a relevé cette incohérence lors de l'examen, en juin 2019, de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 précitée a modifié l'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales en conséquence.

⁷ La notion de cérémonie publique figure au sein de sections relatives au pouvoir de police municipale. Ainsi, à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, définissant les contours du pouvoir de police municipal reconnu au maire, vise notamment le « maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et **cérémonies publiques**, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ».

civils et militaires qui les désigne comme « les cérémonies organisées sur ordre du Gouvernement ou à l'initiative d'une autorité publique ».

Contrairement aux autres types de séances et de réunions visés à l'article L 2123-1 du CGCT, l'octroi d'une autorisation d'absence sur le fondement de cette disposition **n'a vocation, en principe, à s'appliquer qu'aux maires. Toutefois, elle pourrait bénéficier aux adjoints au maire ainsi qu'aux conseillers municipaux lorsque ces derniers remplacent ou représentent le maire**¹ de leur commune en application des articles L. 2122-17 et L. 2122-18 du CGCT².

ii. *L'extension des autorisations d'absence aux réunions nécessaires à l'élaboration de certains documents intercommunaux stratégiques*

D'autre part, l'article 9 entend **permettre aux élus de bénéficier d'autorisations d'absence pour participer aux réunions nécessaires à l'élaboration de certains documents stratégiques à l'échelle intercommunale.**

L'article tend à établir, à cet effet et par renvoi, une liste limitative des documents stratégiques concernés par le dispositif. Il s'agit des :

– **schéma de cohérence territoriale**³ (SCOT) prévu à l'article L. 141-1 du code de l'urbanisme ;

– **plan local d'urbanisme intercommunal**⁴ (PLUi) prévu à l'article L. 151-3 du même code ;

– **plan climat-air-énergie territorial**⁵ (PCAET) prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement ;

¹ L'article D. 2122-4 du code général des collectivités territoriales, consacré aux règles relatives au port de l'écharpe tricolore par les maires, par les adjoints maires et par les conseillers municipaux le représentant, fait expressément référence aux « cérémonies publiques ».

² Aux termes de l'article L. 2122-17 du code général des collectivités territoriales : « En cas d'absence, de suspension, de révocation ou de tout autre empêchement, le maire est provisoirement remplacé, dans la plénitude de ses fonctions, par un adjoint, dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal désigné par le conseil ou, à défaut, pris dans l'ordre du tableau. ».

³ Le schéma de cohérence territoriale comprend, en application de l'article L. 141-2 du code de l'urbanisme : le projet d'aménagement stratégique, un document d'orientation et d'objectifs ainsi que des annexes.

⁴ Outil de planification et de programmation permettant d'organiser l'aménagement du territoire, le plan local d'urbanisme (PLU) peut être élaboré par un établissement public de coopération intercommunale compétence (PLUi). Depuis la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR, l'élaboration du plan local d'urbanisme a été inscrit parmi les compétences obligatoires des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

⁵ Le plan climat-air-énergie territorial doit être élaboré par la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 20 000 habitants.

– **programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA)** prévu à l'article L. 541-16-1 du même code ;

– **programme local de l'habitat (PLH)** prévu à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation.

L'ajout des réunions nécessaires à l'élaboration de ces documents stratégiques parmi les activités liées à l'exercice du mandat permettant aux élus de bénéficier d'autorisations d'absence entend répondre à une demande des élus, confrontés à la **multiplication de ces réunions organisées au niveau intercommunal**. Or, celles-ci n'entrent pas systématiquement dans le champ des « *réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été désigné pour représenter la commune* » couvert par le 3° de l'article L. 2123-1 du CGCT.

c) *Une extension des autorisations d'absence approuvée par la commission, qui a souhaité en préciser le dispositif*

La commission a estimé que l'élargissement du champ des autorisations contribue à faciliter la conciliation, par les élus communaux de leur engagement avec l'exercice d'une activité professionnelle salariée. Elle a toutefois souhaité préciser ces dispositifs, afin de les sécuriser juridiquement et de les rendre plus opérationnels.

D'une part, la commission a **simplifié la rédaction du dispositif prévoyant l'extension des autorisations d'absence aux cérémonies publiques**.

À cette fin, elle a adopté un **amendement COM-93**, présenté par ses rapporteurs, visant à supprimer la mention « *liées à la fonction de maire* », qualifiant les cérémonies publiques ouvrant droit à autorisation d'absence. Au-delà du fait que les cérémonies sont déjà explicitement rattachées à la fonction de maire en application du CGCT¹, cette modification tend à **sécuriser le champ du dispositif vis-à-vis d'une interprétation restrictive de cette disposition, qui pourrait conduire à réserver ce nouveau cas d'autorisation d'absence aux seuls maires**. Or, dans les cas où un adjoint au maire ou un conseiller municipal remplace ou représente le maire en application des articles L. 2122-17 et L. 2122-18 du CGCT, ces derniers doivent logiquement pouvoir prétendre au bénéfice des autorisations d'absence correspondantes.

D'autre part, par l'adoption, à l'initiative de ses rapporteurs, d'un **amendement COM-95, la commission a modifié le champ de la nouvelle catégorie de réunions ouvrant droit à autorisations d'absence** introduite par l'article 9.

¹ Notamment par l'article L. 2214-4 du code général des collectivités territoriales précité.

En effet, la commission a estimé que l'établissement d'une liste de documents limitativement énumérés présentait l'inconvénient de ne pas être exhaustive, ce qui rendrait nécessaire de nombreuses interventions législatives et réglementaires ultérieures en vue de la préciser et de la compléter. Elle a ainsi préféré à cette rédaction un dispositif consistant à **permettre aux conseillers municipaux de bénéficier d'autorisations d'absence dès lors qu'ils sont désignés par leur commune pour la représenter dans des réunions organisées par un EPCI à fiscalité propre dont la commune est membre, par le département ou par la région.**

2. La création d'une procédure dérogatoire de déclaration d'absence des élus en cas de situation de crise ou d'urgence

a) *Le droit existant : l'obligation de déclaration préalable des absences auprès de l'employeur*

Pour bénéficier des autorisations d'absence, « l'élu municipal [qui a la qualité de salarié] doit **informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance** »¹.

Cette information doit être transmise à l'employeur **par écrit**, l'élu étant tenu de préciser la **date et la durée des absences envisagée**². Ces règles s'appliquent aux salariés de droit privé, aux agents contractuels de la fonction publique ainsi qu'aux fonctionnaires, lorsque ces derniers ne bénéficient pas de dispositions plus favorables³.

Contrairement à ce qui est prévu pour les crédits d'heures⁴, les dispositions réglementaires relatives aux modalités de déclaration des absences autorisées en application de l'article L. 2123-1 du CGCT ne précisent pas le délai dans lequel doit intervenir l'information de l'employeur en amont de l'absence envisagée par le salarié.

b) *Le dispositif proposé : l'instauration d'une procédure dérogatoire, adaptée aux situations de crise et d'urgence*

L'article 9 de la proposition de loi tend à introduire une **procédure spécifique et distincte du régime déclaratif préalable lorsque l'absence de l'élu est rendue nécessaire par l'existence d'une situation de crise ou d'urgence.**

Il s'agirait ainsi de prévoir **une dérogation au régime déclaratif préalable** afin de permettre aux élus, et particulièrement aux maires, de faire face immédiatement à une situation de crise (catastrophe naturelle, attentat,

¹ Aux termes du sixième alinéa de l'article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales.

² Article R. 2123-1 du code général des collectivités territoriales.

³ Article R. 2123-2 du code général des collectivités territoriales.

⁴ L'article R. 2123-3 du code général des collectivités territoriales précise en effet qu'afin de « bénéficier du crédit d'heures prévu à l'article L. 2123-2, l'élu membre d'un conseil municipal informe son employeur par écrit **trois jours au moins avant son absence** [...] ».

accident majeur). Dans ces situations, les maires font en effet l'objet de nombreuses sollicitations et se révèlent être des interlocuteurs privilégiés pour l'ensemble des acteurs mobilisés (préfets, services de secours, administrés, etc.). Or, de telles situations s'avèrent, par définition, impossibles à prévoir et l'élu n'en a connaissance qu'au moment de sa survenance.

L'objectif du dispositif consiste à **permettre une régularisation a posteriori** des absences de l'élu vis-à-vis de son employeur, qui pourrait toutefois être informé en temps réel. À cet effet, l'article 9 renvoie à un décret en Conseil d'État la création d'une « *procédure distincte et adaptée aux situations de crise ou d'urgence liées [aux] fonctions* » d'élu communal. Dans sa rédaction actuelle, ce décret aurait donc vocation à **s'appliquer à l'ensemble des élus locaux et non aux seuls maires** ou adjoints aux maires.

c) *Une mesure attendue et nécessaire dont la commission a précisé le champ d'application*

La commission salue l'introduction de cette mesure adaptée aux situations d'urgence, rendue nécessaire par la multiplication des crises auxquelles les élus locaux doivent faire face.

Par un **amendement COM-97**, elle a restreint le champ de la procédure dérogatoire au régime de déclaration préalable des autorisations d'absence en cas de crise ou de situation exceptionnelle, afin de la réserver aux maires et adjoints au maire.

En effet, en cas de crise nécessitant l'intervention des élus de la commune, ce **sont les maires (et éventuellement les adjoints concernés) qui sont véritablement sollicités** et dont l'intervention est requise de la part des autorités de l'État et des citoyens.

En outre, cette **procédure ayant, par définition, vocation à demeurer exceptionnelle**, il apparaît opportun de ne pas lui conférer un champ trop large.

3. L'augmentation du plafond de remboursement des pertes de revenus subies du fait des absences légales de l'élu salarié

a) *Le droit existant : l'indemnisation des élus ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction, dans la limite d'une fois et demie la valeur du SMIC horaire*

Si l'employeur n'est pas tenu de rémunérer les temps d'absence de son salarié, le dernier alinéa de l'article L. 2123-1 du CGCT¹ permet à l'élu de bénéficier, au début de son mandat, d'un entretien individuel avec son employeur portant sur les modalités de conciliation entre sa vie

¹ Dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

professionnelle et ses fonctions électives. De cet entretien peut résulter un accord « *sur les conditions de rémunération des temps d'absence consacrés au mandat* ».

Toutefois, la commune peut rembourser les **pertes de revenu subies du fait des temps d'absence légale dont a bénéficié un conseiller municipal, lorsque ce dernier ne perçoit pas d'indemnités de fonction.**

Ces dispositions s'appliquent aux élus ayant la qualité de salarié, aux fonctionnaires ainsi qu'à ceux exerçant une activité professionnelle non salariée. En tout état de cause, pour bénéficier de la compensation financière, l'élu doit **justifier¹ auprès de la collectivité concernée d'une diminution de sa rémunération ou de son revenu du fait de ses temps d'absence liés à l'exercice de son mandat.**

En application du dernier alinéa de l'article L. 2123-3 du CGCT, la compensation financière ainsi octroyée par la collectivité à l'élu est limitée à 72 heures par an et par élu et est **plafonnée à une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance (1,5 SMIC).**

b) Le dispositif proposé : l'augmentation du plafond de remboursement à deux fois la valeur du SMIC horaire

Le 2° de l'article 9 de la proposition de loi tend à porter le plafond de la compensation financière dont bénéficie l'élu ne percevant pas d'indemnité de **fonctions à deux fois la valeur horaire du salaire minimum de croissance (2 SMIC).**

L'amélioration de la compensation des crédits d'heures et des autorisations d'absence non rémunérés par l'employeur est motivée par **la volonté de faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et l'exercice du mandat².**

Ce rehaussement du plafond de la compensation, par la collectivité, des pertes de revenus subies par les élus **bénéficierait également, par l'effet des renvois, aux conseillers des EPCI à fiscalité propre.**

c) Une augmentation bienvenue de la compensation des temps d'absence des salariés titulaires d'un mandat d'élu communal

La commission a souscrit pleinement à l'objectif poursuivi par l'augmentation du plafond de la compensation des pertes de revenus subies par les élus municipaux à 2 SMIC.

En adoptant **un amendement COM-88 rect.** présenté par Jean-François Longeot, la commission a souhaité préciser la rédaction de

¹ Article R. 2123-11 du code général des collectivités territoriales.

² L'enjeu de la rémunération des temps d'absence des élus exerçant une activité professionnelle est également à l'origine du label « employeur partenaire de la démocratie locale » prévu à l'article 10 de la proposition de loi.

l'article L. 2123-2 du CGCT, afin de rendre plus explicite la possibilité pour l'employeur de rémunérer comme temps de travail les temps d'absence du salarié élu local qui sont liées à l'utilisation de crédits d'heures. Cet amendement met ainsi fin à une divergence de rédaction entre les dispositions de l'article L. 2123-2 et celles de l'article L. 2123-3 du CGCT sur ce point : **ces deux articles préciseraient désormais que « l'employeur n'est pas tenu de payer ce temps d'absence comme temps de travail ».**

Une telle rédaction laisse subsister, *a contrario*, la faculté pour l'employeur de rémunérer ces temps d'absence s'il le souhaite.

Elle a, enfin, adopté un **amendement rédactionnel COM-104** proposé par ses rapporteurs.

La commission a adopté l'article 9 **ainsi modifié.**

Article 10

Création d'un label « Employeur partenaire de la démocratie locale »

L'article 10 tend à créer un label « Employeur partenaire de la démocratie locale » destiné à reconnaître et valoriser l'engagement des entreprises qui emploient des élus locaux. L'obtention de ce label permettrait à ces entreprises de bénéficier d'une réduction d'impôt au titre du mécénat lorsqu'elles mettent à disposition de la collectivité territoriale leurs salariés titulaires d'un mandat électif local.

Convaincue de la nécessité de valoriser l'engagement des entreprises qui emploient les élus, la commission a approuvé la création de ce label. Elle a donc adopté cet article, en supprimant une modification du code général des impôts qu'elle n'a pas jugé indispensable.

1. La mobilisation des employeurs au service de la conciliation du mandat et de l'activité professionnelle des élus

a) Les garanties accordées aux élus poursuivant une activité professionnelle

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) accorde aux élus des garanties visant à faciliter la conciliation entre leur vie professionnelle et l'exercice du mandat.

Outre les temps d'absence dont ils bénéficient pour pouvoir se consacrer à leur mandat¹ [voir commentaire de l'article 9], les salariés titulaires d'un mandat électif bénéficient de certaines protections, notamment contre le risque de licenciement ou contre toute sanction ou modification de leurs conditions de travail qui seraient liés à leur qualité d'élu local².

Afin de favoriser la prise en compte de la situation particulière dans laquelle se trouve le salarié exerçant des fonctions électives, l'article L. 2123-1 du CGCT lui permet également de solliciter, au début de son mandat, un entretien individuel portant sur les modalités pratiques de conciliation entre le mandat et l'emploi. Le dernier alinéa de cet article précise qu'un accord peut être conclu avec l'employeur pour prévoir « *les mesures à mettre en œuvre pour faciliter [cette conciliation] et, le cas échéant, sur les conditions de rémunération des temps d'absence consacrés à l'exercice de ces fonctions* »³.

b) *L'existence de dispositifs valorisant et récompensant les entreprises employant des citoyens engagés*

Le législateur a prévu plusieurs dispositifs visant à favoriser la **conciliation d'un engagement citoyen avec la poursuite d'une activité professionnelle** par l'octroi d'une distinction aux employeurs concernés.

Ainsi, les entreprises qui emploient des salariés servant au sein de la réserve opérationnelle militaire peuvent conclure, avec le ministre de la défense ou le ministre de l'intérieur, des conventions⁴ prévoyant des mesures visant à faciliter l'engagement, l'activité et la réactivité de leurs salariés réservistes⁵. Ces entreprises peuvent ensuite se voir attribuer, par arrêté du ministre des armées, la **qualité de « partenaire de la défense nationale »**⁶. Dans la même optique, l'employeur peut, lorsqu'il maintient la rémunération du réserviste pendant son service dans la réserve, compter cette dernière ainsi que les prélèvements sociaux afférents au titre de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle⁷.

¹ Il s'agit des autorisations d'absence pour se rendre aux réunions et séances prévues à l'article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales ainsi que des crédits d'heures régis par les articles L. 2123-2 et L. 2123-4 du même code.

² Articles L. 2123-7 et L. 2123-8 du code général des collectivités territoriales.

³ Ces dispositions sont issues de l'article 90 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁴ À l'heure actuelle, plus de 360 employeurs publics et privés ont signé, avec le ministère de la défense, une convention de soutien à la politique de la réserve militaire, permettant pour leurs salariés de s'engager davantage que le prévoient, à titre supplétif et minimal, les dispositions légales précitées.

⁵ Article L. 4221-4 du code de la défense et article L. 3142-94-2 du code du travail.

⁶ Conformément aux dispositions de l'article L. 4211-1 du code de la défense.

⁷ Article L. 4221-5 du code de la défense.

La loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 *relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure* a rapproché les règles applicables à la réserve opérationnelle de la police nationale de celles existant pour la réserve militaire. En effet, les employeurs qui favorisent la mise en œuvre de la réserve de la police nationale peuvent se voir attribuer la **qualité de « partenaire de la police nationale »**¹.

S'agissant des sapeurs-pompiers volontaires salariés, l'article L. 723-11 du code de la sécurité intérieure (CSI) prévoit la possibilité pour l'employeur de conclure une convention avec le service d'incendie et de secours (SIS) « *afin de préciser les modalités de la disponibilité opérationnelle et de la disponibilité pour la formation des sapeurs-pompiers volontaires* ». Depuis 2006², un **label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers »** permet de distinguer les employeurs ayant mis en place des dispositifs facilitant la conciliation entre les impératifs de la vie professionnelle des sapeurs-pompiers volontaires et l'exercice de leurs missions au sein des SIS. En outre, peuvent être conclues entre l'employeur d'un sapeur-pompier volontaire et son SIS de rattachement une « **convention de disponibilité** », qui fixe les modalités de sa mise à disposition pour l'exercice de missions opérationnelles ou la participation à des formations. Depuis la **consécration législative à l'article L. 723-11 du CSI du label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers »**, la conclusion d'une telle convention constitue une condition d'attribution du label [voir encadré].

Les modalités d'attribution du label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers »³

Deux types de labels « employeur partenaire des sapeurs-pompiers » peuvent être décernés, en fonction de l'échelle territoriale de la convention signée par l'employeur :

– le **label « employeur partenaire national des sapeurs-pompiers »** est attribué par le ministre chargé de la sécurité civile, sur proposition du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), aux employeurs ayant signé une **convention nationale** favorisant le volontariat des sapeurs-pompiers. Cette convention prévoit au minimum huit jours ouvrés d'autorisation d'absence sur le temps de travail du salarié ;

¹ Article L. 411-12 du code de la sécurité intérieure.

² Circulaire du 19 juillet 2006 relative au « label employeur partenaire des sapeurs-pompiers » (NOR : INTE0600069C)

³ Décret n° 2022-1116 du 4 août 2022 fixant les conditions d'attribution du label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers ».

– le label « **employeur partenaire des sapeurs-pompiers** » est attribué par le préfet du département, sur proposition du président du conseil d'administration du service d'incendie et de secours (SIS), aux employeurs ayant signé une **convention locale** favorisant le volontariat des sapeurs-pompiers dans les mêmes conditions que le versant national.

Le label est attribué pour **trois ans**, et peut être renouvelé dans les mêmes conditions.

L'employeur titulaire du label peut **utiliser le logo consacré dans le cadre de sa communication** et en faire état dans sa déclaration de performance extra-financière prise en compte au titre de la responsabilité sociale des entreprises (RSE) ; cette distinction est également susceptible d'être valorisée dans le cadre des marchés publics.

Les SIS concernés doivent adresser aux employeurs titulaires du label les informations utiles à la mise en œuvre de la **réduction d'impôt au titre du mécénat d'entreprise**.

2. La création d'un label « employeur partenaire de la démocratie locale » et l'application de la réduction d'impôt au titre du mécénat

L'article 10 de la proposition de loi tend à créer un **label « employeur partenaire de la démocratie locale »** afin de distinguer les entreprises qui emploient des élus locaux et facilitent la conciliation entre l'exercice de leur mandat local et la poursuite de leur activité professionnelle.

Serait ainsi créé un nouvel article L.1621-6 au sein du CGCT, subordonnant l'attribution du label à l'employeur public ou privé d'un élu local à la conclusion, avec la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont il relève, d'une **convention précisant « les modalités de la disponibilité des élus locaux »**.

Sur le modèle du dispositif existant au bénéfice de l'employeur d'un sapeur-pompier volontaire¹, l'article 10 tend à rendre les employeurs titulaires du nouveau label « employeur partenaire de la démocratie locale » **éligibles à la réduction d'impôt au titre du mécénat d'entreprise, par renvoi à l'article 238 bis du code général des impôts (CGI)**.

¹ L'article 10 de la proposition de loi reprend en effet la formulation de l'article 5 du décret n° 2022-1116 du 4 août 2022 disposant que « chaque service d'incendie et de secours adresse aux employeurs qui se sont vus attribuer l'un des labels d'employeur partenaire, pour les sapeurs-pompiers volontaires du corps départemental concernés, toute information utile à la mise en œuvre de la réduction d'impôt prévue à l'article 238 bis du code général des impôts [...] ».

Le dispositif de réduction fiscale au titre du mécénat

La réduction d'impôt au titre du mécénat est un dispositif d'exonération fiscale ancien. Ainsi, l'article 238 *bis* du code général des impôts est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1979 et autorisait initialement les entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu ou à **l'impôt sur les sociétés** à déduire de leur bénéfice imposable les versements effectués au profit d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général, de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial. Le dispositif s'est progressivement enrichi et la version actuelle de l'article 238 *bis* du code général des impôts prévoit désormais l'éligibilité au mécanisme de réduction d'impôt des dons effectués en nature au profit des œuvres ou organismes d'intérêt général limitativement énumérés¹. Par ailleurs, il est explicitement prévu que le don en nature puisse prendre la forme d'une mise à disposition gratuite de salariés de l'entreprise.

L'entreprise peut bénéficier d'une **réduction d'impôt égale à 60 % du montant du don**, pour la fraction inférieure ou égale à 2 millions d'euros. Toutefois, le montant des dons retenus pour le calcul de la réduction fiscale ne doit pas dépasser, sur un même exercice, un plafond de 20 000 euros ou 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe de l'entreprise donatrice si ce dernier est plus élevé.

Source : commission des lois²

Concrètement, la réduction d'impôt au titre du mécénat pourrait s'appliquer aux employeurs d'élus locaux lorsqu'ils **rémunèrent les temps d'absence dont bénéficient ces derniers pour se consacrer à l'exercice de leur mandat et pour exercer leur droit à la formation** en tant qu'élus. Ces rémunérations seraient assimilées à des dons en nature, au titre de la mise à disposition gratuite de salariés par l'entreprise.

Ce « **mécénat en nature ou de compétence** » est actuellement ouvert³ aux entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés qui mettent à disposition, pendant les heures de travail et à titre gratuit, leurs salariés sapeurs-pompiers et leurs salariés réservistes au profit des SIS et de la réserve opérationnelle des forces armées. Cette mise à disposition est alors **assimilée à un don en nature** ouvrant droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 238 *bis* du CGI. **Le don est alors valorisé à son « coût de revient »**, qui correspond à la somme de la rémunération et des charges sociales

¹ À savoir ceux « ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises, notamment quand ces versements sont faits au bénéfice d'une fondation universitaire, d'une fondation partenariale mentionnées respectivement aux articles L. 719-12 et L. 719-13 du code de l'éducation ou d'une fondation d'entreprise, même si cette dernière porte le nom de l'entreprise fondatrice ».

² Rapport n° 786 (2020-2021) de Françoise Dumont, Loïc Hervé et Patrick Kanner, fait au nom de la commission des lois, 21 juillet 2021.

³ BOI-BIC-RICI-20-30-10-20.

y afférentes dans la limite de trois fois le montant du plafond mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale (CSS)¹.

Le **II de l'article 10** tend à préciser, à l'article 238 *bis* du CGI, **qu'ouvrent droit à la réduction fiscale au titre du mécénat, les dons à des œuvres et organismes d'intérêt général à caractère « civique »**, cet adjectif s'ajoutant à la liste actuellement dressée par cette disposition. Cet ajout vise à clarifier le principe d'éligibilité au dispositif des entreprises mettant à disposition d'une collectivité territoriale un salarié élu.

3. Un dispositif utile à l'insertion professionnelle des élus, que la commission a souhaité adapter et perfectionner

La commission approuve l'instauration d'un label « Employeur partenaire de la démocratie locale », préconisée par la délégation aux collectivités territoriales dans un rapport publié en décembre 2023².

Les rapporteurs tiennent à rappeler que **la création de ce label ne vise pas à contraindre les entreprises, mais au contraire à valoriser leur engagement au service de la collectivité**, sur le modèle des labels existants au bénéfice des entreprises qui emploient des réservistes de la police nationale ou de l'armée. Outre sa portée symbolique, l'attribution du label permettrait de récompenser les entreprises qui s'engagent au-delà de leurs obligations légales en rémunérant les temps d'absence des élus, puisqu'elles bénéficieraient à ce titre d'une réduction fiscale.

La commission a adopté l'article 10 de la proposition de loi, modifié par un **amendement COM-98** présenté par ses rapporteurs, tendant à **supprimer l'ajout de l'adjectif « civique » à l'article 238 *bis* du CGI**.

Un tel ajout ne lui a pas semblé indispensable. D'une part, l'éligibilité des entreprises titulaires du label à la réduction fiscale au titre du mécénat est déjà expressément prévue par l'article 10 de la proposition de loi. Pour produire les effets juridiques escomptés, la modification proposée du CGI apparaît donc superflue.

D'autre part, l'ajout de cet adjectif pourrait avoir des conséquences juridiques difficiles à anticiper, en rendant éligibles au même dispositif les dons à d'autres types d'organisme. Or, l'article 10 n'a pas pour objet d'élargir le champ de ce dispositif au-delà des entreprises ayant obtenu le label « *Employeur partenaire de la démocratie locale* ».

En outre, la commission a adopté, à l'initiative de ses rapporteurs, un **amendement COM-124** procédant à une coordination pour l'application du dispositif en Polynésie française.

¹ Ce plafond s'élève à 10 284 € par mois en 2022.

² Rapport d'information n° 216 (2023-2024) relatif à la sortie de mandat des élus, Agnès Canayer, Thierry Cozic et Gérard Lahellec, 14 décembre 2023.

La commission a adopté l'article 10 **ainsi modifié**.

Article 11

Prise en compte du mandat électif local lors de l'entretien professionnel

L'article 11 vise à permettre la **prise en compte du mandat électif local lors de l'entretien professionnel**, dont bénéficient tous les salariés. L'objectif est que soient évoquées lors de cet entretien les mesures mises en place pour faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et l'exercice du mandat, pour le cas échéant les adapter, ainsi que les qualifications acquises par le salarié dans l'exercice de son mandat.

La commission a adopté cet article. À l'initiative de ses rapporteurs, elle l'a toutefois modifié, notamment afin d'enrichir le contenu de l'entretien professionnel.

1. Les élus locaux salariés peuvent se voir accorder un entretien individuel avec leur employeur au début de leur mandat et bénéficient également d'entretiens professionnels obligatoires

1.1. *Depuis l'entrée en vigueur de la loi dite « Engagement et proximité¹ », les élus locaux salariés peuvent demander à bénéficier d'un entretien individuel avec leur employeur au début du mandat*

L'article 90 de la loi dite « Engagement et proximité », introduit en première lecture par la commission des lois de l'Assemblée nationale, prévoit la possibilité, pour les élus locaux salariés, de bénéficier d'un **entretien professionnel avec leur employeur portant sur les modalités pratiques d'exercice de leur mandat au regard de leur emploi²**.

Cet entretien de début de mandat, qui ne remplace pas l'entretien professionnel, permet notamment à l'élu salarié et à l'employeur de s'accorder sur **les mesures à mettre en œuvre pour faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et les fonctions électives du salarié** et, le cas échéant, sur **les conditions de rémunération des temps d'absence** consacrés à l'exercice des fonctions.

Peuvent demander à bénéficier de cet entretien les conseillers municipaux³, les conseillers départementaux¹ et les conseillers régionaux².

¹ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

² Article L. 6315-2 du code du travail.

³ Article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales.

1.2. *À l'instar des autres salariés, les élus locaux bénéficient également d'un entretien professionnel obligatoire avec leur employeur tous les deux ans*

Comme les autres salariés, aux termes de l'article L. 6315-1 du code du travail, les élus locaux salariés bénéficient tous les deux ans d'un **entretien professionnel obligatoire avec leur employeur**, quelle que soit la taille de l'entreprise.

Cet entretien professionnel permet au salarié d'évoquer **ses perspectives d'évolution professionnelle** avec son employeur, ainsi que d'échanger des informations relatives à **la validation des acquis de l'expérience ou encore au compte personnel de formation**. Cet échange permet notamment à l'employeur d'identifier les besoins de formation du salarié et d'engager une réflexion sur l'évolution du salarié au sein de l'entreprise.

Tous les six ans, cet entretien donne lieu à **l'élaboration d'un état des lieux récapitulatif du parcours professionnel du salarié**. Il s'agit pour l'employeur de vérifier que le salarié a bien bénéficié d'un entretien professionnel tous les deux ans, qu'il a suivi au moins une action de formation, qu'il a acquis des éléments de certification et qu'il a bénéficié d'une progression salariale ou professionnelle.

Cet entretien est à distinguer de **l'entretien annuel**, consacré à l'évaluation du travail du salarié, et qui donne lieu à la fixation d'objectifs professionnels.

2. L'article 11 de la proposition de loi vise à permettre la prise en compte du mandat électif local lors de l'entretien professionnel

À titre liminaire, il convient de souligner que **l'entretien professionnel ne comporte, en l'état du droit, aucune mesure spécifique pour les salariés titulaires d'un mandat électif local**. À l'heure actuelle, l'employeur n'est donc pas tenu ni d'évoquer le mandat électif local lors de cet entretien, ni de prendre en compte les compétences acquises par le salarié dans ce cadre pour réfléchir à ses perspectives d'évolution professionnelle.

Pour y remédier, l'article 11 de la présente proposition de loi, qui complète l'article L. 6315-1 du code du travail, tend à prévoir explicitement la prise en compte du mandat électif local lors de l'entretien professionnel.

Il vise ainsi à prévoir que pour les salariés titulaires d'un mandat de conseiller municipal, de conseiller départemental ou de conseiller régional, l'entretien professionnel soit également consacré aux **mesures destinées à faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et les fonctions**

¹ Article L. 3123-1 du code général des collectivités territoriales.

² Article L. 4135-1 du code général des collectivités territoriales.

électives ainsi qu'aux **qualifications acquises par le salarié dans l'exercice de son mandat**.

Cet article reprend une recommandation formulée par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Dans un rapport du 14 décembre 2023¹, les sénateurs Pascal Martin, Nadine Bellurot et Guylène Pantel préconisaient ainsi de **prendre en compte le mandat électif local lors de l'entretien professionnel**, sur le modèle du régime existant pour les salariés élus du personnel ou délégués syndicaux².

L'objectif est de **renforcer le dialogue entre les employeurs et les salariés titulaires d'un mandat électif**, encore trop peu satisfaisant. Dans le rapport précité, figure par exemple le témoignage d'un maire qui n'a pas eu l'accord de son employeur pour télétravailler alors que ses missions étaient compatibles avec le télétravail et que son lieu de travail se situait à 500 kilomètres de sa mairie.

Un dialogue systématique sur les mesures de conciliation entre vie professionnelle et exercice du mandat lors de l'entretien professionnel, prévu par le présent article, pourrait remédier à ce type de situation en permettant **l'évaluation des mesures déjà mises en place et le cas échéant, l'évocation des évolutions et améliorations nécessaires**.

3. La position de la commission : une mesure qui doit être enrichie pour réellement permettre la prise en compte des spécificités du mandat électif local

La commission des lois a approuvé le dispositif prévu par l'article 11 mais a estimé que celui-ci devait être complété afin **d'enrichir le contenu de l'entretien professionnel pour les salariés titulaires d'un mandat électif local**.

Par l'adoption d'un amendement **COM-112** de ses rapporteurs, la commission a ainsi précisé que l'entretien professionnel des salariés titulaires d'un mandat de conseiller municipal, de conseiller départemental ou de conseiller régional devrait comporter **des informations sur le droit individuel à la formation dont bénéficient les élus locaux**. Alors que ce droit demeure encore trop peu utilisé, l'objectif est de renforcer l'information des élus locaux à ce sujet, et notamment sur le champ des formations éligibles, dont certaines sont éligibles au compte personnel de formation.

Par l'adoption du même **amendement COM-112**, la commission a également introduit un dispositif similaire à celui dont bénéficient les représentants du personnel et les délégués syndicaux, en application de l'article L. 2141-5 du code du travail. Elle a ainsi prévu que **lorsque l'entretien professionnel d'un salarié intervient au terme d'un mandat**

¹ Rapport d'information n° 215 (2023-2024) de Pascal Martin et Nadine Bellurot et Guylène Pantel, « Faciliter l'exercice du mandat local », 14 décembre 2023.

² Article L. 2145-5 du code du travail.

électif local, cet entretien doit permettre de prendre en compte les compétences et qualifications acquises par le salarié dans le cadre de ses fonctions électives et de préciser les modalités de valorisation de l'expérience acquise. Le but de ces dispositions est que les compétences acquises dans le cadre de l'exercice du mandat local par le salarié soient prises en compte pour ses perspectives d'évolution professionnelle.

Enfin, le même amendement a permis de procéder à des modifications de nature rédactionnelle.

La commission a adopté l'article 11 **ainsi modifié.**

Article 11 bis (nouveau)

Prise en compte de la qualité d' élu local pour les affectations et les demandes de mutation au sein de la fonction publique d'État

L'article 11 *bis* vise à permettre la prise en compte de la qualité d' élu local pour les affectations et demandes de mutation au sein de la fonction publique d'État, pour éviter la mutation d'un élu local dans un lieu éloigné de la collectivité territoriale où il siège.

La commission a accueilli favorablement cette mesure et a en conséquence adopté cet article.

À l'heure actuelle, le droit de la fonction publique prévoit la prise en compte de certaines situations pour les affectations et les demandes de mutation au sein de la fonction publique d'État.

Ainsi, l'article L. 512-19 du code général de la fonction publique prévoit que **les affectations prononcées tiennent compte des vœux formulés par les intéressés et de leur situation familiale.**

Par ailleurs, le même article prévoit que les demandes de mutation sont examinées en **donnant priorité aux fonctionnaires de l'État relevant de l'une des situations suivantes :**

- être séparé de son conjoint pour des raisons professionnelles ou séparé pour des raisons professionnelles du partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité s'il produit la preuve qu'ils se soumettent à l'obligation d'imposition commune prévue par le code général des impôts ;

- être en situation de handicap ;

- exercer ses fonctions dans un quartier urbain où se posent des problèmes sociaux et de sécurité particulièrement difficiles ;

- justifier du centre de ses intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie ;

- être affecté sur un emploi qui est supprimé.

En l'état du droit, le fait pour un fonctionnaire d'exercer un mandat électif local est en revanche sans incidence, tant sur les décisions d'affectation que sur l'examen des demandes de mutation.

Cela peut donc conduire à affecter ou muter un fonctionnaire détenteur d'un mandat électif local dans un lieu éloigné de celui dans lequel il est élu, rendant difficile l'exercice du mandat local ou engendrant des dépenses élevées, notamment concernant le transport.

Introduit par la commission des lois, par l'adoption d'un amendement **COM-4 rect.** d'Anne Ventalon et de Mathieu Darnaud, **l'article 11 bis** vise à remédier aux difficultés posées par cette absence de prise en compte du mandat local dans les affectations et mutations au sein de la fonction publique et complète l'article L. 512-19 du code général de la fonction publique afin :

- d'éviter d'une part à un fonctionnaire titulaire d'un mandat local d'être affecté dans un endroit trop éloigné de la collectivité dans laquelle il exerce son mandat ;

- de garantir d'autre part que sa qualité d'élu soit prise en compte dans le traitement des demandes de mutation.

La commission a adopté l'article 11 bis **ainsi rédigé.**

Article 12

Création d'un statut de l'élu-étudiant

L'article 12 tend à créer un statut de l'élu étudiant, en prévoyant des aménagements dans l'organisation et le déroulement des études au profit des élus locaux inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur ainsi que le remboursement, par la commune, des frais de déplacements engagés par ces derniers pour se rendre aux séances et réunions liées à leur mandat lorsqu'ils effectuent des études supérieures dans un établissement situé en dehors de leur commune d'élection.

La commission a adopté cet article en y apportant des modifications rédactionnelles ainsi qu'en s'assurant de son application dans les collectivités d'outre-mer.

1. La conciliation entre études supérieures et mandat : un équilibre difficile à tenir en l'absence d'aménagements spécifiques

a) *L'existence de dispositifs permettant la conciliation entre les études supérieures et un engagement citoyen*

La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a consacré différentes mesures visant à encourager et faciliter l'engagement citoyen des étudiants. Afin d'assurer les conditions de la participation de la jeunesse à la vie démocratique et citoyenne, elle a notamment prévu de nouveaux dispositifs en matière de conciliation des études avec l'exercice d'activités particulières.

Ainsi, les établissements d'enseignement supérieur sont désormais compétents pour prévoir des **aménagements dans l'organisation et le déroulement des études et des droits spécifiques liés à l'exercice de responsabilités particulières**¹, conformément à l'article L. 611-11 du code de l'éducation.

Ces aménagements et droits spécifiques sont définis, après évaluation des besoins, par la commission de la formation et de la vie universitaire (CFVU) du conseil académique de l'université ou, à défaut, par l'instance en tenant lieu².

En outre, les étudiants engagés dans une association, exerçant une activité professionnelle, réservistes, sapeurs-pompiers volontaires ou encore les étudiants en service civique **bénéficient d'une validation des connaissances, compétences et aptitudes qu'ils ont acquises dans le cadre de leur engagement**³.

b) *Une absence d'aménagement spécifique corrélée à l'affaiblissement de l'engagement électoral des étudiants*

Actuellement, comme le concède le Gouvernement, « le code général des collectivités territoriales ne prévoit aucune disposition particulière pour aménager les conditions de poursuite des études avec l'exercice d'un mandat⁴ ». Parallèlement, la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 précitée n'ayant pas explicitement inclus les mandats électoraux au titre des activités ouvrant droit à des aménagements spécifiques, le code de l'éducation ne prévoit aucune mesure spécifique visant à reconnaître et valoriser l'engagement électoral des jeunes.

¹ Il s'agit des étudiants membres du bureau d'une association, élus dans les conseils des établissements et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), des étudiants réservistes de l'armée ou de la police nationale, sapeurs-pompiers volontaires ou en service civique, des étudiants exerçant une activité professionnelle.

² Article D. 611-9 du code de l'éducation. Ces aménagements peuvent concerner l'emploi du temps, les modalités de contrôle des connaissances, le recours à l'enseignement à distance ou encore la durée du cursus d'études.

³ Dans des conditions et selon une procédure fixées à l'article article D. 611-7 du code de l'éducation.

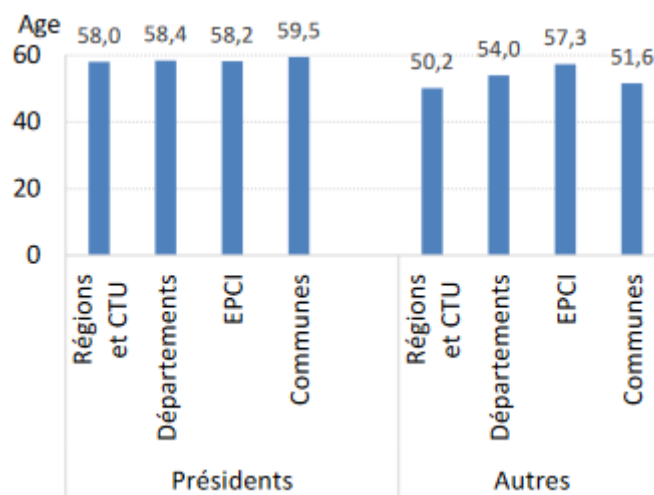
⁴ Réponse à la question écrite n° 01519 d'Évelyne Perrot publiée le 22 décembre 2022.

Conformément à la circulaire du ministère l'enseignement supérieur et de la recherche du 23 mars 2022, les établissements peuvent « reconnaître les compétences, connaissances et aptitudes acquises par l'étudiant à travers d'autres formes d'engagement qu'ils peuvent encourager [...] Cela peut concerner, à titre d'exemple, les engagements des étudiants élus dans une collectivité locale »¹. Il s'agit toutefois d'une simple faculté, qui dépend de « la politique de l'établissement ».

Dans le rapport de la mission d'information du Sénat sur l'avenir de la commune et du maire, publié en juillet 2023², Mathieu Darnaud regrettait que la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 précitée ait « échoué à [systématiser les mesures visant à encourager et faciliter cet engagement] en renvoyant à l'appréciation des établissements d'enseignement supérieur ». De fait, elle a constitué « une occasion manquée de consacrer un véritable statut de l'élu-étudiant ».

Selon une étude conduite en 2021 par la direction générale des collectivités locales (DGCL)³, alors que les 18-40 ans représentent un tiers de la population âgée de plus de 18 ans, seuls 18,2 % des conseillers régionaux et des conseillers municipaux, 10 % des conseillers départementaux et 7 % des conseillers communautaires appartiennent à cette tranche d'âge. **La part des maires de moins de 40 ans est, par ailleurs, passée de 12 % à 4 % entre 1983 et 2021.**

Âge moyen des élus locaux



Source : Ministère de l'intérieur, bureau des élections et des études politiques

¹ Circulaire du 23 mars 2022 (NOR : ESRS2206041C) qui se substitue à la circulaire n° 2017-146 du 7 septembre 2017 relative à la reconnaissance de l'engagement des étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur sous tutelle directe du ministère en charge de l'enseignement supérieur.

² Rapport d'information n° 851 (2022-2023) de Mathieu Darnaud au nom de la mission d'information sur l'avenir de la commune et du maire présidée par Maryse Carrère, « Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires », 5 juillet 2023.

³ Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 157, Xavier Niel, août 2021. « La part des femmes parmi les élus locaux augmente, celle des jeunes diminue »

2. La création d'un statut de l'éludiant

L'article 12 de la proposition de loi vise à créer un statut de l'éludiant en introduisant, au sein du code de l'éducation et du code général des collectivités territoriales, des dispositions spécifiques permettant de reconnaître l'engagement des étudiants et de faciliter la conciliation de leur mandat avec la poursuite d'études supérieures. Le dispositif vise les « étudiants titulaires d'un mandat électif public », ce qui inclut les mandats nationaux, locaux et européens.

Il prévoit ainsi d'ajouter la **mention des « étudiants titulaires d'un mandat électif public » au sein des articles L. 611-9 et L. 611-1 du code de l'éducation** qui permettent, respectivement, la **validation au titre de la formation des connaissances, compétences et aptitudes qu'ils ont acquises** dans le cadre de leur engagement et la mise en place **d'aménagements dans l'organisation et le déroulement des études** et la reconnaissance des droits spécifiques liés à l'exercice de responsabilités particulières.

Par ailleurs, l'article 12 tend à introduire une **obligation de remboursement, par la commune, des frais de déplacement engagés par les membres du conseil municipal inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur**, lorsque cet établissement est situé en dehors du territoire de la commune. Seraient couverts les déplacements effectués pour se rendre et participer aux séances et de réunions visées à l'article L. 2123-1 du CGCT, ce qui correspond au champ des autorisations d'absence dont bénéficient les élus salariés de la part de leur employeur. Les modalités de ce remboursement seraient, enfin, **fixées par une délibération du conseil municipal**.

Parallèlement, l'article 12 **permettrait au titulaire d'un mandat électif public inscrit sur la plateforme « Parcoursup » de demander le réexamen de sa candidature et, si sa demande est recevable, son inscription dans une zone géographique déterminée**. À cette fin, il tend à compléter le IX de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, qui énumère les situations justifiant un tel réexamen¹.

3. La commission accueille favorablement ce dispositif qu'elle juge conforme à l'objectif de diversification des profils d'élus

La commission souscrit pleinement à l'objectif de diversification du profil des élus locaux poursuivi cet article 12, qui reprend une

¹ En conséquence, il rendrait la procédure détaillée aux articles D. 612-1-25 à D. 612-1-30 du code de l'éducation applicable aux étudiants titulaires d'un mandat électif local. Ces dispositions précisent notamment que l'examen des demandes présentées au recteur d'académie est effectué par la commission académique d'accès à l'enseignement supérieur (CAES).

recommandation formulée par le groupe de travail du Sénat sur la décentralisation présidé par Gérard Larcher en juillet 2023¹.

Cette reconnaissance de l'engagement des étudiants en tant qu'élus locaux est jugée indispensable par les rapporteurs en ce qu'elle permettra de faciliter la conciliation entre la poursuite de leurs études et l'exercice du mandat local. Au-delà des aménagements de scolarité, les rapporteurs se félicitent de l'instauration d'une prise en charge des déplacements des jeunes élus municipaux lorsqu'ils effectuent des aller-retours pour participer aux séances et réunions liées à l'exercice de leur mandat local.

La commission a donc adopté l'article 12, modifié par deux amendements présentés par ses rapports, l'un procédant à des précisions rédactionnelles (COM-126) et l'autre aux coordinations nécessaires à l'application de l'article dans certaines collectivités ultramarines (COM-125).

La commission a adopté l'article 12 **ainsi modifié**.

Article 13

Facilitation des conditions d'exercice du mandat des élus en situation de handicap

L'article 13 vise à faciliter l'engagement et les conditions d'exercice du mandat des élus en situation de handicap. À cet effet, il tend à permettre la prise en charge des frais spécifiques engagés par ces derniers pour préparer - et non pas seulement participer - aux séances du conseil municipal et des commissions et instances dont ils font partie, tout en réhaussant le plafond mensuel de remboursement de ces frais par la commune. Il prévoit, en outre, de mettre à la charge de la collectivité territoriale les dépenses liées à l'aménagement du poste de travail de l' élu en situation de handicap.

Attentive depuis de nombreuses années à la facilitation de l'engagement et des conditions d'exercice du mandat des élus en situation de handicap, la commission a validé sans réserve les mesures prévues par cet article en leur faveur. Elle l'a adopté, en le modifiant afin notamment d'aligner les modalités de prise en charge de l'aménagement du poste de travail sur le régime applicable aux agents publics en situation de handicap.

¹ Rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir" », 6 juillet 2023.

1. La prise en charge, insuffisante, de certaines dépenses spécifiques engagées par les élus en situation de handicap

a) *Les remboursements de frais dont bénéficient les élus en situation de handicap*

i. *Le remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique*

Au même titre que l'ensemble des élus locaux, les élus en situation de handicap ont droit au remboursement des **frais que nécessite l'exécution d'un mandat spécial** et peuvent se faire rembourser, à certaines conditions, les **frais de transport et de séjour ainsi que les frais de garde et d'assistance** qu'ils ont engagés dans le cadre de l'exercice de leur mandat [voir commentaires des articles 5 et 16].

Les élus locaux en situation de handicap peuvent, en outre, bénéficier du **remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés¹**, dans des conditions qui diffèrent légèrement en fonction du type de collectivité concernée.

Lorsqu'ils sont **membres d'un conseil départemental ou régional**, ils peuvent bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés dès lors qu'ils « *sont liés à l'exercice de leur mandat* »².

En application de l'article L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **les élus communaux** en situation de handicap bénéficient du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés **pour se rendre à des réunions ayant lieu sur et hors du territoire de la commune³**.

Enfin, les **membres de conseils ou comités de certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** peuvent également être remboursés des mêmes frais⁴, lorsqu'ils ont été engagés pour leur participation à certaines réunions⁵ liées à l'activité de l'EPCI.

¹ Dans les cas suivants, il s'agit d'une faculté ouverte à la collectivité, que l'article 5 de la proposition de loi tend à transformer en obligation.

² Deuxième alinéa des articles L. 3123-19 et L. 4135-19 du code général des collectivités territoriales.

³ Le deuxième alinéa de l'article L. 2123-18-1 du code général des collectivités vise précisément la participation « aux séances du conseil municipal et aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie *ès qualités* qui ont lieu sur le territoire de la commune ».

⁴ Dernier alinéa de l'article L. 5211-13 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 98 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

⁵ Il s'agit des réunions des conseils ou comités des établissements de coopération intercommunale concernés, du bureau, des commissions instituées par délibération dont ils sont membres, des comités consultatifs, de la commission consultative et des organes délibérants ou des bureaux des organismes où ils représentent leur établissement.

ii. *Les modalités et le plafond du remboursement des frais spécifiques*

Le remboursement des frais spécifiques engagés par les élus en situation de handicap est **cumulable** avec les remboursements de frais liés à l'exécution d'un mandat spécial et des frais de transport et de séjour.

Le décret n° 2021-258 du 9 mars 2021 *relatif au remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique engagés par les élus locaux en situation de handicap* a **revalorisé le plafond de remboursement de ces frais pour l'ensemble des élus** (locaux¹, intercommunaux², départementaux³ et régionaux⁴).

D'une part, il prévoit que peuvent obtenir le remboursement de ces frais spécifiques les élus bénéficiant d'une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) ou pouvant prétendre au bénéfice de la « carte mobilité inclusion » prévue à l'article L. 241-3 du code de l'action sociale et des familles.

D'autre part, il subordonne la prise en charge de ces dépenses à la **présentation d'un état de frais** et fixe un **le plafond mensuel de remboursement au niveau de l'indemnité maximale susceptible d'être versée au maire d'une commune de moins de 500 habitants, laquelle correspond, au 1^{er} janvier 2024, à 1 048,18 euros bruts mensuels.**

b) *Le constat de l'insuffisance de ces dispositifs*

À travers plusieurs travaux menés au cours des dernières années, le Sénat a appelé à accompagner le renouvellement sociologique des élus et à agir pour susciter l'engagement d'une diversité de profils.

Alors que les élus en situation de handicap sont sous-représentés par rapport à la proportion de personnes handicapées dans la société, **l'une des seules⁵ mesures spécifiques qui leur est destinée au sein du CGCT concerne le remboursement des frais spécifiques** de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique. L'ouverture du remboursement de ces frais par leur collectivité aux élus communaux, département et régionaux est issue des articles 84 et 85 de la n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*. Elle a été étendue aux élus intercommunaux par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*.

¹ Article R. 2123-22-3 du code général des collectivités territoriales.

² Article D. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

³ Article R. 3123-22 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article R. 4135-22 du code général des collectivités territoriales.

⁵ L'article 99 de la loi dite « Engagement et Proximité » a introduit à l'article L. 2121-21 la possibilité pour « tout conseiller municipal atteint d'infirmité certaine et le mettant dans l'impossibilité d'introduire son bulletin dans l'enveloppe est autorisé à se faire assister par une personne de son choix. »

Néanmoins, si la formulation retenue s'agissant des élus départementaux et régionaux apparaît suffisamment large, **elle exclut, pour les élus communaux et intercommunaux, les frais rendus nécessaires pour se rendre, en amont, aux réunions préparatoires** aux séances et réunions auxquelles est amené à se rendre l'élu.

En outre, dans un rapport publié en 2018¹, la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales **appelait déjà à réévaluer le plafond de remboursement des frais spécifiques exposés par les élus en situation de handicap**. Le plafond actuel peut en effet s'avérer insuffisant au regard de l'augmentation du nombre et de la durée des déplacements, ni de la nature du handicap et des besoins qu'il implique pour l'élu.

2. Une meilleure prise en charge des frais et des besoins spécifiques de l'élu en situation de handicap

a) L'amélioration de la prise en charge des frais spécifiques des élus en situation de handicap

En premier lieu, l'article 13 de la proposition de loi entend **étendre le champ du remboursement des frais spécifiques de l'élu communal** en situation de handicap aux dépenses liées à la participation **aux réunions préparatoires** aux séances du conseil municipal et aux réunions des commissions et des instances dont ils font partie *ès qualités*.

Le deuxième alinéa de l'article L. 2123-18-1 du CGCT préciserait ainsi que les élus en situation de handicap peuvent bénéficier du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique qu'ils ont engagés **non seulement pour « prendre part » à ces séances et réunions, mais désormais également pour les « préparer »**.

De cette modification résulterait une couverture élargie du remboursement auquel ont droit les élus, lequel demeurerait à la charge de la commune.

Parallèlement, l'article 5 de la proposition de loi tend à rendre obligatoire le remboursement, par la commune², de ces mêmes frais spécifiques.

En second lieu, l'article 13 vise à augmenter le plafond mensuel du remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique.

Actuellement égal à l'indemnité maximale susceptible d'être versée au maire d'une commune de moins de 500 habitants et fixé par voie réglementaire, il serait inscrit **dans la loi et porté à un montant égal à**

¹ *Rapport d'information n° 642 (2017-2018), tome I à VI, « Faciliter l'exercice des mandats locaux ».*

² *L'article 5 de la proposition de loi étend le champ de cette obligation de remboursement des frais spécifiques à tous les élus locaux.*

l'indemnité maximale susceptible d'être versée au maire d'une commune de 500 à 999 habitants¹ (soit 1656,54 euros bruts mensuels au 1^{er} janvier 2024).

Si le CGCT ne réserve pas le remboursement des frais spécifiques des élus en situation de handicap aux élus communaux, le dispositif proposé par l'article 13 ne concerne que l'article L. 2123-18-1 du CGCT et **ne s'appliquerait donc pas aux élus intercommunaux, départementaux et régionaux.**

b) La prise en charge des dépenses engagées pour l'adaptation du poste de travail de l'élu

Le 3^o de l'article 13 de la proposition de loi vise à créer **une obligation, à la charge de la commune, de remboursement des dépenses engagées par l'élu en situation de handicap pour l'aménagement de son poste de travail.**

Serait ainsi mis en place un **dispositif de prise en charge « ex post »**, obligeant la commune à rembourser l'élu les frais occasionnés par les aménagements qu'il aurait financés sur ses propres deniers, sur le modèle de ce qui est prévu pour les frais de transport et de séjour.

L'article 13 renvoie, enfin, à un décret pour déterminer les conditions dans lesquelles le bénéfice de ce remboursement pourrait être octroyé aux élus en situation de handicap.

Néanmoins, la rédaction retenue ne précise pas s'il s'agit d'un aménagement du poste de travail de l'élu dans les locaux de la mairie ou à son domicile.

3. Une prise en compte de la situation spécifique des élus en situation de handicap jugée essentielle mais perfectible par la commission

La commission ne peut que souscrire aux mesures introduites par cet article au bénéfice des élus en situation de handicap, qui viennent traduire des préconisations portées de longue date par le Sénat. Dans un rapport publié en novembre 2023, la délégation aux collectivités territoriales rappelait une nouvelle fois la nécessité de « *faciliter l'accès des personnes en situation de handicap aux fonctions électives* »².

Afin de **rendre plus opérationnel le dispositif de prise en charge par la collectivité de l'aménagement du poste de travail de l'élu en situation de handicap, la commission a adopté un amendement COM-99, qui tend à aligner les modalités de cette prise en charge sur le régime applicable aux agents publics.** Ce faisant, il introduit un renvoi à l'article L. 352-6 du code général de la fonction publique, qui renvoie

¹ En application du barème prévu à l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales.

² Rapport d'information n° 215 (2023-2024), « Faciliter l'exercice du mandat local », Nadine Bellurot, Pascal Martin et Guylène Pantel, 14 décembre 2023.

lui-même à l'article L. 131-8 dudit code, précisant que cette prise en charge s'effectue *« sous réserve que les charges consécutives à la mise en œuvre de ces mesures ne soient pas disproportionnées, compte tenu notamment des aides qui peuvent compenser en tout ou partie les dépenses supportées par les employeurs à ce titre »*.

La commission a jugé ce **dispositif plus adapté** que le régime de remboursement *a posteriori* initialement prévu par l'article 13 de la proposition de loi, qui aurait contraint l'élu à avancer des frais pouvant atteindre des montants très élevés.

S'agissant de l'aménagement du poste de travail au domicile de l'élu en situation de handicap, la commission note qu'il a, en principe, vocation à être **assuré par la prestation de compensation du handicap** prévue aux articles L. 245-1 à L. 245-14 du code de l'action sociale et des familles (CASF). En effet, **l'article L. 245-4 du CASF** précise que cette prestation est accordée à *« toute personne handicapée soit lorsque son état nécessite l'aide effective d'une tierce personne pour les actes essentiels de l'existence ou requiert une surveillance régulière, soit lorsque l'exercice d'une activité professionnelle ou d'une fonction électorale lui impose des frais supplémentaires »*.

Par ailleurs, la commission a adopté **un amendement COM-100 consistant à prévoir une entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de l'article 13** (prise en charge de l'aménagement du poste de travail et augmentation du plafond de remboursement des frais spécifiques) **au plus tard le 1^{er} juin 2025**.

Les rapporteurs ont en effet proposé à la commission d'introduire cette **mesure visant à contraindre le pouvoir réglementaire à appliquer ces dispositions dans un délai raisonnable**, afin de tirer les leçons de l'inaction de Gouvernement concernant la mise en œuvre d'un dispositif en faveur des personnes en situation de handicap voté il y a **plus de quatre ans**.

En effet, l'article 97 de la loi n° 1461 du 27 décembre 2019, dite « Engagement et Proximité »¹, a permis **le cumul de l'allocation adulte handicapé (AAH) avec une indemnité de fonction d'élu local**. **À cet égard, la commission appelle de nouveau Gouvernement à respecter la volonté du législateur** en publiant le décret d'application permettant la mise en œuvre effective de cette disposition.

En tout état de cause, la commission a relevé que l'article 13 ne concernait que les conseillers municipaux, à l'exclusion des autres catégories d'élus. **Compte tenu des contraintes imposées par l'article 40 de la Constitution limitant l'initiative parlementaire, la commission appelle le Gouvernement à soutenir l'extension du statut de l'élu en situation de**

¹ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

handicap à toutes les catégories d'élus locaux, afin de ne pas introduire une rupture d'égalité qui serait injustifiable.

La commission a adopté l'article 13 **ainsi modifié.**

Article 14

Formation des élus locaux et des candidats à un mandat électif local

L'article 14 tend d'une part à **encourager la formation des élus locaux**, en leur permettant d'accéder aux formations du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et en autorisant les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants à suivre les dispositifs de préparation aux concours externes de catégorie A de la fonction publique organisés par le CNFPT.

D'autre part, pour **mieux préparer, le cas échéant, les futurs titulaires d'un mandat électif local à l'exercice de leurs fonctions**, l'article 14 tend à ouvrir les formations dont peuvent bénéficier les élus locaux, dans le cadre de leur droit à la formation, aux **candidats à un mandat électif local déclarés publiquement**.

Soucieuse d'encourager la formation des élus locaux et approuvant sur le principe les mesures proposées par l'article 14, la commission a toutefois largement remanié ses dispositions à l'initiative de ses rapporteurs. Elle a ainsi **renforcé la prise en compte de l'expérience professionnelle acquise** lors des troisièmes concours de la fonction publique, auxquels sont éligibles les élus locaux, **supprimé l'organisation de formations pour les élus locaux par le CNFPT** et précisé les dispositions relatives à la formation des candidats à un mandat électif local. Elle a ensuite adopté l'article ainsi modifié.

1. Les élus locaux bénéficient d'un droit à la formation, structuré autour de deux cadres distincts

1.1. Les élus locaux ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions et financées par les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ont l'obligation de financer des formations au profit de leurs élus.

S'agissant des conseils municipaux par exemple, l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales dispose que « *les membres [du] conseil municipal ont droit à une fonction adaptée à leurs fonctions. Une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation. Les élus qui reçoivent délégation en matière de prévention et de gestion des déchets ou d'économie circulaire ou en matière d'urbanisme, de construction ou d'habitat sont encouragés à suivre une formation en la matière* ».

Ces formations sont financées par les collectivités territoriales. Le montant du budget alloué à ces formations fait d'ailleurs l'objet d'un encadrement par la loi et doit représenter, comme le précise par exemple l'article L. 2123-14 du même code, **entre 2 et 20 % du montant total des indemnités de fonction maximales théoriques des membres de l'organe délibérant.**

Les formations éligibles sont uniquement des formations liées à l'exercice du mandat. Elles doivent correspondre à un répertoire précis fixé par arrêté et ne peuvent être dispensées que par des organismes agréés à ce titre, après avis du Conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL). Les élus ont le libre choix des thématiques suivies, à la condition qu'elles soient conformes au répertoire précité.

Le répertoire des formations liées à l'exercice du mandat local

Les thématiques des formations liées à l'exercice du mandat local sont fixées par arrêté ministériel. Pour obtenir l'agrément du CNFEL, les organismes de formation doivent dispenser des formations entrant dans le champ de ce répertoire.

Ce répertoire est aujourd'hui prévu par **l'arrêté du 13 avril 2023 relatif au répertoire des formations liées à l'exercice du mandat local**, qui prévoit par exemple que sont éligibles les formations liées :

- aux fondamentaux du mandat (statut et rôle de l'élu, laïcité, déontologie et prévention de la corruption, contrôle des actes des collectivités...);
- aux politiques publiques et aux actions locales (lutte contre le terrorisme et radicalisation, enfance et jeunesse, emploi et insertion...);
- au développement et à l'aménagement du territoire ainsi qu'à la transition écologique (énergie, habitat et logement, environnement, transport...);
- à la communication ;
- aux finances, à la fiscalité, au budget et à la comptabilité ;
- au management et à la gestion des ressources humaines.

1.2. Les élus locaux bénéficient également d'un droit individuel à la formation

Outre les formations adaptées à l'exercice du mandat, les élus locaux bénéficient également d'un **droit individuel à la formation des élus (DIFE)**, créé par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.*

Ce dispositif permet à l'ensemble des élus locaux d'acquérir, chaque année, indépendamment du nombre ou de la nature des mandats exercés, **des droits à formation, comptabilisés en euros**, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2021-45 du 20 janvier 2021 *portant réforme de la formation des élus locaux.*

Ces droits leur permettent de financer des formations qu'ils sélectionnent sur une plateforme numérique appelée « **Mon Compte Élu** », rattachée à leur compte personnel de formation (CPF).

Les **formations éligibles** dans le cadre du DIFE recouvrent un champ plus large. Il peut s'agir de **formations liées à l'exercice du mandat**, ne pouvant être dispensées que par des organismes de formation agréés après avis du CNFEL, mais également de **formations sans lien avec l'exercice du mandat**, visant à permettre l'acquisition de compétences de nature à favoriser la réinsertion professionnelle de l'élus à l'issue de son mandat. **À ce titre, l'élus mobilisant son DIFE a accès à toutes les formations proposées sur la plateforme du CPF.**

Le DIFE est financé par **des cotisations prélevées sur les indemnités de fonction des élus**, dont le produit est de 18 M€, mais les droits sont ouverts à l'ensemble des élus, même s'ils ne cotisent pas : chaque élu bénéficie chaque année d'une alimentation de 400 euros de son DIFE, dans la limite d'un plafond fixé à 800 euros. Les collectivités territoriales ne participent pas à son financement.

2. Le droit à la formation des élus locaux demeure encore trop peu effectif et mérite d'être encouragé, dans un contexte de complexification de l'action publique locale

2.1. Les dispositifs de formation des élus locaux demeurent encore trop peu utilisés

Malgré certains progrès constatés, les dispositifs de formation existants demeurent encore trop peu utilisés par les élus locaux.

a) Les crédits de formation votés par les collectivités territoriales font l'objet d'une sous-consommation chronique

Si les collectivités territoriales ont l'obligation de consacrer entre 2 et 20 % du montant total des indemnités de fonction maximales théoriques des membres de l'organe délibérant à la formation des élus locaux, il est en pratique constaté que **les crédits utilisés sont faibles.**

Les chiffres récents confirment qu'à l'exception des régions, **la plupart des collectivités n'atteignent pas le niveau prévisionnel minimal fixé par le législateur dans le cadre de l'exécution budgétaire**, alors même qu'il s'agit d'une dépense obligatoire.

Le rapport de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des affaires sociales de 2020, consacré à la formation des élus locaux, fait état de ce qu'en 2018, **plus de 60 % des communes n'ont exécuté aucune dépense de formation** et que le budget dédié des collectivités devrait être de 34 M€ alors que seuls 15 M€ seraient effectivement inscrits.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces faibles montants. Parmi les plus régulièrement avancés, figurent **le défaut d'information des élus** quant aux dispositifs existants et leurs modalités d'application, ainsi que **la volonté des élus de ne pas faire peser une charge sur le budget communal**.

b) Le droit individuel à la formation est également peu mobilisé par les élus locaux

Le volume des demandes accordées au titre du DIFE a progressé, ce qui témoigne d'une croissance de la mobilisation de ce droit.

Ainsi, après un certain retard dans le démarrage du dispositif en 2017 (369 demandes accordées), le volume des demandes acceptées a régulièrement augmenté avec une accélération significative constatée à partir de la fin de l'année 2018. Le nombre total de dossiers validés s'élevait à 16 349 en 2020.

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la formation des élus intervenue en 2021 et la création d'une plateforme dématérialisée en janvier 2022, qui permet aux élus de consulter leurs droits et de s'inscrire aux formations de manière autonome, 24 916 dossiers ont été engagés à fin mai 2023. 17 049 formations ont été effectivement suivies en 2022.

En dépit de ces progrès, le DIFE demeure encore trop peu utilisé. Si le volume de demandes a augmenté, **seuls 5 % des élus locaux ont mobilisé leur DIFE depuis la création de la plateforme « Mon Compte Élu » en janvier 2022**, ce qui reste encore trop faible.

2.2. L'article 14 de la proposition de loi vise à encourager la formation des élus locaux ainsi que des candidats à un mandat électif local

En premier lieu, pour encourager la formation des élus locaux ainsi que leur reconversion professionnelle, l'article 14 de la proposition de loi :

- complète le 5° de l'article L. 451-8 du code général de la fonction publique pour permettre aux **conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants de suivre les dispositifs de préparation aux concours externes de catégorie A de la fonction publique organisés par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ;**

- complète le même article du code précité afin de **prévoir l'organisation, par le CNFPT, de formations à destination des élus locaux.**

En second lieu, pour mieux préparer, le cas échéant, les futurs titulaires d'un mandat électif local à l'exercice de leurs fonctions, l'article 14 insère de nouveaux articles L. 2123-12-2, L. 3123-10-2, et L. 435-10-2 dans le code général des collectivités territoriales afin de permettre aux **candidats à une élection municipale, départementale ou régionale de suivre les formations ouvertes aux élus locaux dans le cadre de leur droit à la formation.**

3. La position de la commission : des mesures de nature à favoriser la formation des élus locaux, qui doivent être modifiées afin de garantir leur opérationnalité

La commission des lois souscrit à l'esprit des mesures proposées par l'article 14.

Il apparaît en effet indispensable **d'encourager la formation des élus locaux et de mieux préparer les candidats aux élections locales à l'exercice de leurs futures fonctions**, dans un contexte caractérisé par :

- une complexification de l'action publique locale, liée entre autres à l'inflation normative, qui requiert une expertise et une technicité croissantes de la part des élus locaux ;

- le désengagement de l'État dans les territoires, qui ne joue plus son rôle d'accompagnateur, de conseil et de soutien auprès des élus locaux, les laissant isolés face à un carcan normatif qui se complexifie ;

- le défaut d'accès aux dispositifs d'ingénierie locale, régulièrement dénoncé par le Sénat.

À l'initiative de ses rapporteurs, elle a toutefois apporté plusieurs modifications afin de garantir l'effet utile et l'opérationnalité des mesures proposées.

3.1. L'adaptation des dispositions de l'article 14 relatives à l'accès des élus locaux aux concours de la fonction publique pour garantir leur effet utile et favoriser la réinsertion professionnelle des élus locaux

Le dispositif initial de la proposition de loi, relatif aux concours de la fonction publique et prévu par l'article 14 apparaissait perfectible. Outre le fait de créer une rupture d'égalité, il n'était pas opérant puisque rien n'empêche à l'heure actuelle les élus locaux de s'inscrire à une préparation aux concours externes de la fonction publique. De plus, l'ouverture des seules préparations aux concours de catégorie A n'apparaissait pas justifiée.

Par l'adoption d'un amendement **COM-113** de ses rapporteurs, la commission a donc prévu que les statuts particuliers des corps et cadres d'emplois dont l'accès est ouvert par le troisième concours devraient désormais fixer **les conditions dans lesquelles les épreuves du troisième concours assurent la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle résultant notamment de l'exercice d'un mandat électif local**.

Le troisième concours de la fonction publique est en effet ouvert aux candidats justifiant de l'exercice, pendant une durée déterminée, par chaque statut particulier, d'un ou plusieurs mandats de membre d'une assemblée élue d'une collectivité territoriale, comme prévu par l'article L. 325-7 du code général de la fonction publique.

Les statuts particuliers de ces concours, définis par décret, ont également pour objet **la détermination des épreuves du troisième concours**. Le dispositif adopté par la commission des lois imposerait au pouvoir réglementaire, pour l'application de la loi :

- de préciser, au sein des statuts particuliers concernés, que l'une des épreuves d'admissibilité doit prendre en compte les activités exercées antérieurement par les candidats au troisième concours et les compétences acquises dans ce cadre ;

- de déterminer, dans les décrets fixant les conditions d'accès et les modalités d'organisation des concours pour les recrutements concernés, la nature de l'épreuve en question.

Concrètement, il pourrait s'agir, par exemple, de **la présentation d'un dossier relatif à un projet réalisé dans le cadre des activités professionnelles ou des mandats électifs du candidat au troisième concours**. Cela permettrait en particulier aux élus locaux de présenter un projet réalisé dans l'exercice de leur mandat et, ainsi, de valoriser les compétences et qualifications acquises à ce titre, ce qui serait de nature à favoriser leur reconversion professionnelle à l'issue du mandat.

3.2. *La suppression de l'organisation de formations par le Centre national de la fonction publique territoriale à destination des élus locaux*

À l'initiative de ses rapporteurs, par l'adoption de **l'amendement COM-114**, la commission a supprimé les dispositions prévoyant que le CNFPT est chargé de l'organisation de formations pour les élus locaux, pour plusieurs raisons.

D'abord, le CNFPT est chargé de la formation initiale et continue des agents de la fonction publique territoriale. Les formations dispensées par le CNFPT sont donc, dans leur approche, conçues à destination de ce public et ne sont pas adaptées aux élus locaux. La formation des élus locaux nécessiterait la mise en place de formations dédiées, compte tenu des attentes et des besoins différents des élus, ce qui demanderait des moyens financiers importants.

Ensuite, les élus locaux disposent déjà d'un large choix en termes de formations, dispensées par des organismes agréés et qui sont spécifiquement adaptées à leurs besoins et à leurs attentes. L'enjeu est plutôt d'encourager les élus à bénéficier de ces formations, via la mobilisation de leur droit individuel à la formation ou par l'utilisation des crédits de formation votés par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, plutôt que d'élargir la palette de formations qui leur est offerte.

Enfin, le CNFPT ne dispose pas des moyens financiers, matériels et humains pour accueillir, en plus des agents territoriaux, des élus locaux. L'accueil de ce nouveau public nécessiterait des ressources financières

supplémentaires importantes, notamment pour recruter de nouveaux formateurs, alors même que le CNFPT consomme déjà l'intégralité du budget alloué à la formation professionnelle des agents territoriaux.

3.3. *La nécessité de préciser le dispositif de formation destiné aux candidats à une élection locale*

Favorable à l'organisation de formations pour les candidats à une élection locale, afin de **mieux les préparer à l'exercice de leurs éventuelles futures fonctions**, la commission des lois a adopté un **amendement COM-115** de ses rapporteurs afin de préciser les conditions dans lesquelles un candidat à une élection locale peut bénéficier d'une formation.

D'une part, elle a précisé que tout candidat déclaré publiquement pourrait bénéficier d'une **formation spécifique dans les six mois précédant le jour de l'élection**. Ce délai a été choisi afin de permettre aux candidats de bénéficier de manière effective du droit à la formation institué par le présent article. Un délai plus court, compte tenu de la durée de la campagne, ne leur aurait en effet pas laissé un temps suffisant pour suivre une formation.

D'autre part, elle a modifié le champ des formations ouvertes aux candidats à un mandat électif local.

Dans sa version initiale, l'article prévoyait en effet d'ouvrir les formations éligibles au DIFE aux candidats. Or, si le catalogue des formations éligibles au DIFE comporte des modules sur le statut et le rôle de l' élu local, il n'inclut aucun module relatif aux règles encadrant la campagne électorale. De plus, certaines formations éligibles au DIFE n'apparaissent pas pertinentes pour un candidat à une élection locale car trop spécialisées, ou bien sont déjà éligibles au compte personnel de formation, s'agissant de formations généralistes en matière par exemple de communication ou de management.

Désormais, le dispositif prévoit de renvoyer à un décret les modalités de mise en œuvre du droit à la formation institué au bénéfice des candidats. Ce décret préciserait le contenu des formations, qui devra cependant inclure des modules sur les règles électorales et sur le rôle de l' élu local.

La commission a adopté l'article 14 ainsi modifié .
--

Article 15

Report des crédits de formation en cas de création d'une commune nouvelle et augmentation de la durée du congé de formation des élus

L'article 15 vise à permettre **le report des crédits relatifs aux dépenses de formation en cas de création d'une commune nouvelle**, dans le cas où ces crédits n'auraient pas été consommés par les anciennes communes.

Il tend également à augmenter **la durée maximale du congé de formation des élus locaux**, qui passerait de dix-huit à vingt-quatre jours par mandat.

La commission a approuvé ces mesures et a en conséquence **adopté cet article**, après avoir procédé à une mesure de coordination à l'initiative de ses rapporteurs.

1. L'introduction d'un dispositif de report des crédits de formation non consommés par les anciennes communes en cas de création d'une commune nouvelle

1.1. Les communes ont la possibilité de reporter les crédits de formation non consommés d'une année sur l'autre

a) Le droit à la formation des élus municipaux

La loi n° 92-108 du 3 février 1992 *relative aux conditions d'exercice des mandats locaux* a institué **un droit à la formation** pour les élus municipaux, ensuite élargi par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*.

Ce dispositif, désormais codifié à **l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales**, prévoit que les membres du conseil municipal ont **droit à une formation adaptée à leurs fonctions**.

S'agissant du financement de ce droit à la formation, l'article précité précise que dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres et **détermine notamment les crédits ouverts à ce titre**.

L'article L. 2123-14 du même code précise en outre que « *le montant prévisionnel des dépenses de formation au titre de l'article L. 2123-12 ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal* ».

Ce **plancher de dépenses de formation** a été introduit par l'article 16 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat*, afin **d'inciter les communes à réellement consacrer une partie de leur budget à la formation et ainsi encourager la formation des élus locaux**. Les dépenses moyennes consacrées à la

formation par les communes apparaissaient en effet trop faibles, alors même que les élus sont confrontés à **des normes de plus en plus complexes, dont la mise en œuvre requiert une expertise et une technicité croissantes**. Déjà, en 2011, le sénateur Patrice Gélard notait ainsi que « *le renforcement de la capacité d'action des élus locaux est une exigence renforcée par la complexification de l'action publique au fil de l'adoption de nouvelles normes techniques législatives et réglementaires¹* ».

b) *La possibilité pour les communes de reporter les crédits de formation non consommés*

Le même article de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat* a également introduit **un dispositif de report des crédits de formation non consommés par les communes**.

Aussi, depuis l'entrée en vigueur de cette loi et par dérogation au **principe d'annualité budgétaire²**, l'article L. 2123-14 du code général des collectivités territoriales dispose que « *les crédits relatifs aux dépenses de formation qui n'ont pas été consommés à la clôture de l'exercice au titre duquel ils ont été inscrits sont affectés en totalité au budget de l'exercice suivant* ». Concrètement, si la totalité des crédits de formation n'ont pas été consommés à la fin d'un exercice, un montant équivalent de crédits est inscrit sur l'exercice suivant.

L'objectif est de permettre, via le cumul des crédits de formation de deux exercices consécutifs, de **financer des formations plus pointues** et partant, plus coûteuses, ou bien de **financer des formations pour l'ensemble des membres du conseil municipal**.

1.2. *Le dispositif proposé tend à autoriser, en cas de création d'une commune nouvelle, le report des crédits de formation non consommés par les anciennes communes*

Le 1° de l'article 15 de la proposition de loi complète l'article L. 2123-14 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir **qu'en cas de création d'une commune nouvelle, les crédits relatifs aux dépenses de formation qui n'ont pas été consommés par les anciennes communes à la clôture de l'exercice au titre duquel ils ont été inscrits sont affectés en totalité au budget de l'exercice suivant de la commune nouvelle**. Il reprend ainsi une recommandation de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation³.

¹ Rapport n° 621 (2010-2011) du 15 juin 2011 de Patrice Gélard sur la proposition de loi visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local.

² L'article L. 2311-1 du code général des collectivités territoriales prévoit en effet que « le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de la commune ».

³ Rapport d'information n° 215 (2023-2024) de Nadine Bellurot, Pascal Martin et Guylène Pantel, « Faciliter l'exercice du mandat local », 14 décembre 2023.

À l'heure actuelle, en cas de création d'une commune nouvelle, les crédits de formation non consommés par les anciennes communes à la fin de l'exercice sont définitivement perdus et ne peuvent être utilisés au cours de l'exercice suivant.

La commission des lois **souscrit pleinement à la création de ce dispositif**, qui permettra d'améliorer **l'effectivité du droit à la formation des élus locaux**. Elle a estimé que ce droit devait plus que jamais être soutenu, dans **un contexte d'inflation normative, de désengagement de l'État déconcentré et de difficultés d'accès à l'ingénierie locale**, comme le soulignait récemment le rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation¹.

2. L'allongement de la durée du congé de formation des élus locaux

2.1. Les élus locaux peuvent bénéficier d'un congé de formation de dix-huit jours par mandat

Les articles L. 2123-13, L. 3123-11, L. 4135-11, L. 7125-13 et L. 7227-13 du code général des collectivités territoriales prévoient que les membres d'un conseil municipal, d'un conseil départemental, d'un conseil régional ainsi que les conseillers à l'assemblée de Guyane et à l'assemblée de Martinique ayant la qualité de salarié ou d'agent public ont droit à **un congé de formation, fixé à dix-huit jours par élu pour la durée du mandat**, quel que soit le nombre de mandats détenus par l'élu.

Ce congé de formation est **octroyé de droit** aux élus locaux effectuant un stage ou suivant une formation, à condition que :

- l'organisme organisant le stage ou la formation ait reçu un agrément du ministre chargé des collectivités territoriales pris après avis du conseil national de la formation des élus locaux² ;

- la formation relève du répertoire des formations liées à l'exercice du mandat d'élu local³ défini à l'article R. 1221-9-1 du code général des collectivités territoriales.

Ce congé peut toutefois être **refusé par l'employeur** si celui-ci estime, après avis du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel lorsque l'entreprise en comporte, que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de

¹ Rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir" », 6 juillet 2023.

² Articles R. 2123-12 et R. 1221-12 du code général des collectivités territoriales.

³ Ce répertoire est fixé par l'arrêté du 13 avril 2013 relatif au répertoire des formations liées à l'exercice du mandat local.

l'entreprise¹ ou, dans le cas des agents publics, si les nécessités du fonctionnement du service s'y opposent².

2.2. *Un allongement bienvenu du congé de formation dont bénéficient les élus locaux*

Le 2° de l'article 15 de la proposition de loi modifie les articles L. 2123-12, L. 3123-11, L. 4135-11, L. 7125-13 et L. 7227-13 du code général des collectivités territoriales afin de **porter le congé de formation dont bénéficient les élus locaux de dix-huit à vingt-quatre jours.**

Alors que les normes ne cessent de se complexifier, il apparaît en effet nécessaire **d'amplifier la formation des élus locaux et de les autoriser à suivre des formations plus longues et plus techniques.**

La commission ne peut qu'accueillir favorablement cette mesure. Par l'adoption d'un amendement **COM-122** de ses rapporteurs, elle a simplement procédé à une mesure de coordination pour la Polynésie.

La commission a adopté l'article 15 **ainsi modifié.**

Article 16

Élargissement de la prise en charge par la commune des frais de garde et extension de la compensation par l'État du remboursement

L'article 16 vise à permettre aux communes de moins de 3 500 habitants de prendre en charge les frais de garde et d'assistance engagés par les maires et les adjoints au maire pour participer à l'ensemble des activités liées à l'exercice de leur mandat. Il prévoit, en outre, de porter à 10 000 habitants, contre 3 500 actuellement, le seuil à partir duquel l'État est tenu compenser le remboursement des frais de garde auquel a procédé la commune.

La commission a adopté cet article, en clarifiant les modalités de remboursement des frais de garde engagés par les maires et adjoints au maire en raison de leur participation aux activités liées à l'exercice de leur mandat.

¹ Article R. 2123-16 du code général des collectivités territoriales.

² Article R. 2123-20 du code général des collectivités territoriales.

1. La prise en charge des frais de garde engagés par les élus communaux

- a) *Le remboursement par la commune des frais de garde engagés par les membres du conseil municipal*

La possibilité pour les communes de prendre en charge les frais de garde ou d'assistance a été introduite à l'**article L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)** par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*¹. Initialement réservée aux conseillers municipaux ne percevant pas d'indemnités de fonction, elle a été étendue à l'ensemble des membres du conseil municipal par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat*.

Cette faculté de remboursement des frais de garde a été **transformée en obligation** par l'article 91 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, dite « Engagement et Proximité ».

Aux termes de l'article L. 2123-18-2 du CGCT, les « *membres du conseil municipal bénéficient d'un remboursement par la commune des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou ayant besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagés en raison de leur participation* » aux séances plénières de l'assemblée délibérante, aux réunions de commission et des organismes dans lesquels les élus représentent leur collectivité².

Alors que le remboursement était conditionné à la présentation d'un état de frais, la loi « Engagement et proximité » de 2019 en a assoupli les **modalités**, le même article L. 2123-18-2 du CGCT prévoyant désormais que celles-ci sont **fixées par délibération du conseil municipal**. En tout état de cause, le **remboursement auquel procède la commune ne peut excéder, par heure, le montant du SMIC horaire**.

Ces dispositions s'appliquent également aux membres des conseils de communauté de communes, de communauté urbaine, de communauté d'agglomération et de métropole³.

¹ À l'initiative de la commission des lois, le champ des dépenses pouvant être prise en charge par la commune a été étendu aux « *frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile* » alors que le projet de loi réservait initialement la mesure aux seuls frais de garde d'enfants.

² Il s'agit des séances et réunions prévues à l'article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales.

³ En application des articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales.

b) *La compensation par l'État du remboursement des frais de garde effectué par la commune*

Tout en rendant obligatoire le remboursement par la commune des frais de garde et d'assistance engagés par les élus municipaux, la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 précitée a prévu, **pour les communes de moins de 3 500 habitants, la compensation par l'État du remboursement¹ des frais de garde auquel a procédé la commune.**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2023², cette compensation est financée par l'État via une **part « frais de garde » de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats (DPEL).**

Le remboursement par l'État des sommes versées par les communes aux élus au titre de leurs frais de garde s'effectue, depuis, de façon **forfaitaire et automatique**, selon des modalités de calcul fixées par décret³.

**Prise en charge des frais de garde et d'assistance
des élus municipaux
depuis le 1^{er} janvier 2023**

Périmètre	Remboursement des frais de garde et d'assistance	Compensation par l'Etat
Tous les conseillers municipaux	Toutes les communes, quelle que soit la population.	Sous-enveloppe de la DPEL attribuée chaque année aux seules communes de moins de 3500 habitants

Le barème est actuellement fixé par l'article D. 2335-1-1 du CGCT²

Nombre d'habitants de la commune	Montant de la compensation annuelle
de 1 à 99 habitants	108 €
de 100 à 499 habitants	131 €
de 500 à 1 499 habitants	153 €
de 1 500 à 2 499 habitants	176 €
de 2 500 à 3 499 habitants	200 €

Source : délégation aux collectivités territoriales⁴

¹ En application de l'article D. 2123-22-4-1 du code général des collectivités territoriales, « la délibération du conseil municipal détermine les pièces que doivent fournir les membres du conseil municipal pour le remboursement de leurs frais. Cette délibération doit permettre à la commune d'exercer un contrôle, notamment vérifier que la somme de toutes les aides financières et de tout crédit ou réduction d'impôt dont l' élu bénéficie par ailleurs, ainsi que du remboursement de la commune, n'excède pas le montant de la prestation effectuée. »

² Article 110 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 : la compensation prend désormais la forme d'une sous-enveloppe de la DPEL, attribuée chaque année aux communes concernées (4,5 millions d'euros en 2023).

³ Décret n° 2023-352 du 9 mai 2023 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.

⁴ Rapport d'information n° 215 (2023-2024), « Faciliter l'exercice du mandat local », Nadine Bellurot, Pascal Martin et Guylène Pantel, 14 décembre 2023.

2. L'élargissement de la prise en charge des frais de garde des maires et des adjoints et extension de la compensation de l'État

a) L'élargissement du remboursement des frais de garde engagés par le maire et les adjoints au maire des communes de moins de 3 500 habitants

Le 2° de l'article 16 de la proposition de loi tend à permettre, par la création d'un nouvel article L. 2123-18-2-1 au sein du CGCT, aux communes de moins de 3 500 habitants de procéder au remboursement des frais de garde et d'assistance engagés par les maires et les adjoints au maire à raison de leur **participation aux activités liées à l'exercice de leur mandat**. Ce dispositif se distingue du remboursement actuellement prévu à l'article L. 2123-18-2 du CGCT à plusieurs titres.

D'une part, **il s'agirait d'une faculté pour les communes** et non d'un remboursement obligatoire.

D'autre part, cette faculté serait **réservée aux communes de moins de 3 500 habitants** et ne concernerait que les frais de garde et d'assistance **engagés par les maires et les adjoints aux maires** de ces communes.

Enfin et surtout, **le champ des activités pouvant donner lieu au remboursement de ces frais serait élargi**. En effet, le dispositif ne vise pas seulement la participation aux réunions et séances prévues à l'article L. 2123-1 du CGCT mais plus largement la **participation à l'ensemble des « activités liées à l'exercice [du] mandat » de maire et d'adjoint au maire**. Cela permettrait par exemple à ces derniers d'obtenir le remboursement des frais de garde qu'ils ont engagés pour prendre part à des réunions préparatoires.

À l'instar de ce que prévoit l'article L. 2123-18-2 du CGCT, le remboursement auquel procéderait la commune en application de ce dispositif ne pourrait excéder, par heure, le montant horaire du SMIC.

Enfin, l'article 16 prescrit que le remboursement s'effectue « *sur présentation d'un état de frais* », tout en octroyant au conseil municipal la prérogative pour fixer « *les modalités et les conditions de remboursement* ».

b) L'extension aux communes de moins de 10 000 habitants de la compensation par l'État des remboursements de frais de garde

Parallèlement, l'article 16 de la proposition de loi entend **porter à 10 000 habitants, contre 3 500 actuellement, le seuil à partir duquel l'État est tenu de compenser le remboursement des frais de garde** et d'assistance engagés par les élus communaux.

Comme c'est le cas actuellement, le remboursement des communes par l'État serait financé par le biais de la fraction « frais de garde » de la DPEL.

3. Une amélioration du remboursement des frais de garde de nature à faciliter l'exercice du mandat des élus locaux

La commission juge bienvenu l'élargissement du remboursement des frais de garde et de la compensation de ce remboursement par l'État, qui reprend une **préconisation du groupe de travail de la présidence du Sénat sur la décentralisation**¹, qui a rendu publics ses travaux en juillet 2023.

En effet, le « *resserrement sociologique* »² des élus appelle de nouvelles mesures, parmi lesquelles figure l'élargissement de la possibilité de prise en charge des frais de garde et d'assistance. D'une part, l'extension de la compensation par l'État des remboursements accordés par les communes comptant jusqu'à 10 000 habitants permettra de ne pas faire peser excessivement sur les budgets locaux cette prise en charge.

D'autre part, l'élargissement, au profit de l'exécutif communal, du champ des activités ouvrant droit au remboursement de ces frais devrait faciliter, pour les élus concernés, la conciliation entre l'exercice du mandat et les impératifs liés à leur vie personnelle. À cet égard, la commission a souhaité aligner les modalités de remboursement des frais de garde engagés dans cette hypothèse sur le régime de droit commun. À l'initiative de ses rapporteurs, elle a donc adopté un **amendement COM-102** tendant à prévoir que les modalités et critères de remboursement de ces frais sont fixés par une délibération du conseil municipal, en supprimant la mention exigeant la « *présentation d'un état de frais* ».

La commission a adopté l'article 16 **ainsi modifié**.

Article 17

Cumul des indemnités journalières et des indemnités de fonction

L'article 17 assouplit les conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent continuer l'exercice de leur mandat tout en percevant des indemnités journalières. D'une part, il prévoit la faculté, par principe, de **cumuler la perception d'indemnités journalières avec la poursuite du mandat en cas d'arrêt maladie**. Ce cumul devient donc possible, sauf avis contraire du praticien. D'autre part, il rend possible **le cumul du mandat et la perception d'indemnités de fonction avec le congé maternité et le congé paternité**.

¹ *Rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation*, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir" », 6 juillet 2023 : Proposition n° 4.

² *Rapport d'information n° 215 (2023-2024) de Nadine Bellurot, Pascal Martin et Guylène Pantel*, « Faciliter l'exercice du mandat local », 14 décembre 2023.

La commission a adopté cet article en explicitant, au sein du code du travail et du code général des collectivités territoriales, **la faculté de l'élu salarié d'obtenir de son employeur la suspension temporaire de son contrat de travail afin de pouvoir suppléer le maire, le président du conseil départemental et le président du conseil régional qui serait empêché d'exercer son mandat.**

En outre, sans toutefois pouvoir apporter de modification en ce sens compte tenu des limitations imposées par l'article 40 de la Constitution en matière d'irrecevabilité financière, **la commission a souligné l'impérieuse nécessité d'adapter les dispositions relatives au cumul des indemnités (journalières et de fonction) des élus ayant cessé leur activité et qui se voient empêchés d'exercer leur mandat en raison d'un arrêt maladie, d'un congé maternité, paternité ou d'adoption ou d'un accident de travail.** Elle appelle donc le Gouvernement à respecter son engagement pris dans le courrier adressé par Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, à l'actuelle maire de Poitiers le 24 février 2024¹, en soutenant cette modification au cours de l'examen en séance de cette proposition de loi.

1. L'indemnisation de l'élu local face aux différents risques couverts par les régimes de protection sociale

L'article 18 de la loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 *de financement pour 2013* a affilié au régime général de la sécurité sociale les élus des communes, départements et régions dans lesquelles s'applique ce régime, ainsi que les délégués des collectivités territoriales membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)².

1.1. *L'élu local exerçant une activité professionnelle en parallèle de son mandat*

a) *Lorsque l'élu exerce effectivement ses fonctions électives*

Un salarié placé en congé maladie peut poursuivre l'exercice de son mon mandat local à condition que son médecin donne son accord de manière formelle³. Cette règle trouve son origine dans l'article 103 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*.

Cette disposition venait notamment répondre à l'arrêt de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation qui a jugé en 2017 « *qu'il résulte de l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale que le service de*

¹ Maire-info, *Congé maternité des maires : le Gouvernement veut faire évoluer la loi*, Franck Lemarc, article publié le 27 février 2024.

² Article L. 382-31 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 323-6 du code de la sécurité sociale : « *Les élus locaux peuvent poursuivre l'exercice de leur mandat, sous réserve de l'accord formel de leur praticien.* »

l'indemnité journalière est subordonnée à l'obligation pour l'assuré de s'abstenir de toute activité non expressément et préalablement autorisée »¹.

Ainsi, **à défaut de mention expresse dans l'arrêt de travail ou le certificat médical du praticien, le cumul des indemnités journalières versées par l'organisme de sécurité sociale avec les indemnités de fonction n'est pas possible**. En effet, le rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat signale que plusieurs élus locaux ont été obligés de rembourser les indemnités journalières perçues pendant leur arrêt de travail du fait de leur participation à des activités en lien avec leur mandat d'élu local².

La persistance des difficultés rencontrées par certains élus locaux interroge dans la mesure où la direction de la sécurité sociale du ministère de l'économie et des finances a indiqué aux rapporteurs que **le formulaire CERFA arrêt de travail a été révisé pour mieux indiquer cette situation et l'autorisation de continuer à exercer son mandat d'élu pendant l'arrêt de travail**. Elle précise également que **l'assurance maladie a créé une page dédiée aux élus locaux sur le site Internet ameli.fr**³ et que les caisses primaires d'assurance-maladie ont été associées aux travaux relatifs à l'actualisation du formulaire CERFA précité. Elle ajoute que **le Gouvernement a élaboré une fiche explicative relative aux congés de maladie des élus locaux, transmise à l'ensemble des associations d'élus** aux fins d'information de leurs adhérents, l'Association des maires de France (AMF) l'ayant intégrée dans son guide sur le statut de l'élu local publié en novembre 2023⁴.

Par ailleurs, **la situation des fonctionnaires qui exercent un mandat local est quelque peu différente dans la mesure où ils ne relèvent pas du régime général de la sécurité sociale**. Ils ne bénéficient pas d'indemnités journalières. Selon la nature du congé, leur rémunération est maintenue selon des durées et modalités adaptées.

La disposition de l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale, issue de la loi Engagement et proximité précitée, ne bénéficie donc pas aux fonctionnaires pour la poursuite de leurs fonctions de maire en cas d'arrêt maladie. Concernant cette situation particulière, dans une question écrite du sénateur Éric Gold, la ministre de la transformation et de la fonction publique indiquait simplement : *« il est fortement recommandé à l'élu concerné de demander au praticien à l'origine de l'arrêt de maladie l'autorisation d'exercer*

¹ Cour de cassation, 2^e civ., 15 juin 2017, n° 16-17567.

² *Rapport d'information n° 121 relatif au statut de l'élu*, de Françoise Gatel, François Bonhomme et Éric Kerrouche, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 16 novembre 2023, pp. 37 à 38.

³ *Page consultable sur le site Ameli.fr*.

⁴ *Guide consultable sur le site de l'AMF*.

son mandat, afin de pouvoir, le cas échéant, justifier ses absences et sécuriser juridiquement sa situation. »¹

b) Lorsque l'élu n'exerce pas ses fonctions électives

L'élu local peut percevoir des indemnités journalières² à condition qu'il remplisse les conditions d'ouverture des droits au titre de son activité professionnelle. S'il remplit aussi les conditions d'ouverture de droits au titre de son mandat, il peut cumuler les indemnités journalières à la faveur de ces deux régimes.

Dans l'hypothèse où l'élu local ne remplit pas les conditions d'ouverture de droits au titre de son mandat, et si les indemnités journalières perçues au titre de son activité professionnelle sont inférieures à son indemnité de fonction, la collectivité verse un complément d'indemnité égal à cette différence³. Ce complément peut permettre à l'élu local de percevoir jusqu'à 90 % de sa rémunération brute.

Dans l'hypothèse où l'élu ne remplit pas les conditions d'ouverture des droits au titre de son activité professionnelle, il peut bénéficier d'une ouverture de droits au titre de son mandat si :

- son indemnité de fonction est soumise à cotisation⁴ ;
- les conditions d'ouverture de droit commun concernant le montant de toutes les rémunérations brutes perçues (salaire au moins égal à 1 015 x la valeur du Smic horaire sur les six derniers mois civils précédents)⁵.

Enfin s'il n'est pas possible d'ouvrir des droits aux indemnités journalières au titre du mandat, les indemnités de fonction sont maintenues en totalité par la collectivité pendant l'arrêt de travail⁶.

¹ Réponse du ministère de la transformation et de la fonction publique publiée le 14 avril 2022 à la question écrite n° 24510 -15^e législature posée par le sénateur Eric Gold (Puy-de-Dôme - RDSE).

² Elles dépendent de l'ensemble des éléments de rémunérations soumis à cotisation (salaires, primes, indemnités de fonction, etc.) et sont égales à 50 % du salaire journalier de base et sont plafonnées à 52,28 € bruts par jour.

³ Article L. 2123-25-1 du CGCT : « Lorsqu'un élu qui perçoit une indemnité de fonction et qui n'a pas interrompu toute activité professionnelle ne peut exercer effectivement ses fonctions en cas de maladie, maternité, paternité ou accident, le montant de l'indemnité de fonction qui lui est versée est au plus égal à la différence entre l'indemnité qui lui était allouée antérieurement et les indemnités journalières versées par son régime de protection sociale ».

⁴ Si le montant total des indemnités de fonction dépasse 50 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) révisé annuellement, ce montant étant pour 2024 de 23 184 euros annuels (1 932 euros mensuels), en cas de cumul de mandats, le seuil s'apprécie en additionnant toutes les indemnités brutes perçues à l'exception de celles issues des syndicats mixtes ou des établissements publics locaux.

⁵ Par exemple, pour un arrêt de travail débutant le 1^{er} janvier 2024, le droit aux indemnités journalières est ouvert si, entre le 1^{er} juillet 2023 et le 31 décembre 2023, la rémunération a été au moins égale à 11 824,75 € (1 015 x 11,65 €, soit le montant du Smic horaire brut au 1^{er} janvier 2024).

⁶ Troisième alinéa de l'article D. 2123-23-1 du CGCT.

1.2. *L'élu local qui a interrompu totalement son activité professionnelle pour exercer son mandat*

Lorsque l'élu remplit les conditions d'ouverture des droits au titre de son mandat, il peut **percevoir des indemnités journalières à condition que les indemnités de fonction ne lui soient pas versées.**

S'il ne remplit pas ces conditions, les indemnités de fonction sont maintenues en totalité par la collectivité pendant l'arrêt de travail.

2. Les modalités de remplacement de l'élu local empêché d'exercer effectivement son mandat

L'élu local à la tête d'une collectivité territoriale qui se trouve en arrêt maladie, congé maternité, paternité ou en situation d'incapacité temporaire de travail en raison d'un accident peut se trouver dans l'impossibilité d'exercer les activités liées à son mandat, même à distance. La loi a donc prévu un **mécanisme pour remplacer l'élu empêché.**

Lorsque le maire¹, le président d'intercommunalité² ou de métropole³, le président du conseil départemental⁴ ou le président du conseil régional⁵ est absent ou fait face à un empêchement, **il est remplacé dans la plénitude de ses fonctions par un adjoint ou un vice-président dans l'ordre des nominations, et respectivement par un conseiller municipal, départemental ou régional, désigné par l'organe délibérant.** À défaut, et pour le maire seulement, le remplacement se fait selon l'ordre du tableau.

Afin de pouvoir exercer sereinement l'intérim, **l'élu local qui remplace le maire ou le président du département ou de la région dispose de deux options s'il exerce une activité professionnelle.**

Premièrement, en vertu de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'un adjoint ou un conseiller supplée le maire dans les conditions fixées par l'article L. 2122-17 du CGCT, **il bénéficie, pendant la durée de la suppléance, du crédit d'heures forfaitaire et trimestriel, auquel bénéficie le maire pour son mandat.** Il s'agit de 140 heures par trimestre dans une commune de 10 000 habitants et plus et 122,5 heures par trimestre dans une commune de moins de 10 000 habitants.

Deuxièmement, les maires et adjoints au maire, les présidents et vice-présidents du conseil départemental et régional peuvent solliciter **la suspension de leur contrat de travail pour l'exercice de leur mandat**⁶. Toutefois, ce texte ne prévoit pas spécifiquement l'hypothèse de l'élu local demandant une suspension temporaire de son contrat de travail pour exercer l'intérim du maire ou du président empêché.

¹ Article L. 2122-17 du CGCT.

² Articles L. 5214-8 (communauté de communes), L. 5215-16 (communauté urbaine), L. 5216-4 (communauté d'agglomération)

³ Article L. 5217-7 du CGCT.

⁴ Article L. 3122-2 du CGCT.

⁵ Article L. 4133-2 du CGCT.

⁶ Article L. 3142-88 du code du travail.

Les difficultés rencontrées par la maire de Poitiers¹

Souhaitant prendre son congé maternité du 15 mars au 15 mai 2024, sans continuer à exercer les activités liées à son mandat de maire d'une ville de près de 90 000 habitants, Léonore Moncond'huy a mis en avant médiatiquement deux problématiques.

Premièrement, elle voulait que la première adjointe la remplace au cours de son absence mais cette dernière, exerçant une activité professionnelle en parallèle de son mandat, a été confrontée au refus de son employeur de la libérer totalement pour assurer la fonction de maire. Les activités de la maire ont donc été réparties entre la première adjointe et le second adjoint qui ont utilisé les crédits d'heures prévues par la loi.

Deuxièmement, Léonore Moncond'huy a regretté, dans la mesure où elle n'a pas d'activité professionnelle en parallèle de son mandat, de ne bénéficier, pendant son congé maternité, que des indemnités journalières de l'Assurance-maladie à l'inverse des salariés du secteur privé ou des fonctionnaires qui peuvent, pour la plupart, bénéficier d'une rémunération inchangée pendant ce congé. Le congé de maternité de l' élu connaît effectivement un traitement différent de l'arrêt maladie et, de même, l' élu qui a cessé son activité professionnelle pour l'exercice de son mandat, connaît aussi un traitement moins favorable que l' élu qui continue son activité professionnelle en parallèle. Sur ce point, dans un courrier adressé à la maire de Poitiers le 24 février 2024², Dominique Faure, ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité, se serait montré favorable à une modification de la loi.

3. La proposition de loi : adapter les règles de protection sociale à la réalité des élus locaux

L'article 17 de la proposition loi met en œuvre l'une des six mesures concrètes issues de la recommandation n° 5 formulée par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat dans le rapport sur le statut de l' élu de novembre 2023.

3.1. Faciliter le cumul des indemnités journalières et des indemnités de fonction en cas de congé maladie

Le 1° de l'article 17 vise à **remédier aux difficultés rencontrées par les élus locaux en congé maladie qui continuent d'exercer effectivement leur mandat**. En effet, les demandes de remboursement d'indemnités journalières ne sont pas rares dans la mesure où tant les élus locaux que leur médecin et les caisses d'assurance maladie ne maîtrisent pas suffisamment les dispositions de l'article L. 323-6 du code de la sécurité sociale.

¹ *Article du Monde, Enceinte la maire de Poitiers veut faire évoluer le statut des élus, publié le 19 février 2024 ; Communiqué de presse de l'association des petites villes de France (APVF), Maires futures mères : l'APVF propose une mesure de justice pour rendre le mandat plus attractif, publié le 22 février 2024.*

² *Maire-info, Congé maternité des maires : le Gouvernement veut faire évoluer la loi, Franck Lemarc, article publié le 27 février 2024.*

Lors de l'examen de la loi Engagement et proximité, le Sénat avait déjà défendu une position plus opérationnelle pour les élus en prévoyant un mécanisme d'autorisation à la poursuite de l'exercice du mandat, en cas d'arrêt maladie, dès lors que les élus ne recevaient aucune contraindre médicale et qu'ils étaient volontaires pour continuer à exercer leurs fonctions¹.

3.2. *Permettre la poursuite du mandat de l'élu local en congé maternité ou paternité ainsi que la perception des indemnités de fonction*

Actuellement, l'élu local qui souhaite bénéficier d'un congé maternité ou paternité ne peut pas poursuivre l'exercice de son mandat et percevoir à la fois ses indemnités journalières et ses indemnités de fonction, à l'inverse d'un élu local en arrêt maladie.

La proposition entend **remédier à cette situation, afin notamment de faciliter l'engagement dans la vie locale des élus locaux souhaitant fonder une famille au cours de leur mandat.**

En 2022, les jeunes élus de locaux à la tête d'un exécutif sont relativement peu nombreux. En effet, les moins de 40 ans représentent, 2,1 % des présidents de département, 3,4 % des présidents d'intercommunalité, 3,3 % des maires, 5,7 % des premiers adjoints et 8,4 % des deuxièmes adjoints au maire².

En outre, au début de l'année 2022, si la part des femmes parmi les élus locaux était de 41,5 %, elles étaient seulement 11,8 % à présider un conseil communautaire, 20 % à présider un département où à être maire mais 31,6 % à présider une région³. Concernant la pyramide des âges, les femmes ayant entre 18 et 39 ans, à la tête d'un exécutif local, sont réparties de la manière suivante : 24,6 % des maires, 11,9 % des présidentes d'intercommunalité, 50 % des présidentes de département, aucune à la tête d'une région.

4. La position de la commission : une volonté forte de faciliter la conciliation de la vie des élus locaux avec leur vie personnelle

La commission a adopté l'article 17 qu'elle estime particulièrement **utile pour la conciliation de la vie des élus locaux avec leur vie personnelle, notamment lorsqu'ils font face à un arrêt maladie, un congé maternité ou paternité ou accident du travail.**

¹ *Amendement COM-627 des rapporteurs Françoise Gatel et Mathieu Darnaud déposé en première lecture du projet de loi vie locale et action publique lors de son examen en première lecture par la commission des lois du Sénat.*

² *L'annuaire statistique de la direction générale des collectivités locales, chapitre 7 sur les élus locaux.*

³ *Direction générale des collectivités locales, Bulletin d'information statistique n° 162, Les femmes sont de plus en plus présentes dans la vie locale en 2022, mais les plus hautes fonctions restent majoritairement l'apanage des hommes, mars 2022.*

En outre, la commission a adopté l'amendement COM-96 des rapporteurs, permettant **d'expliciter, au sein du code du travail et du code général des collectivités territoriales, la faculté dont dispose l'élu salarié d'obtenir de son employeur la suspension temporaire de son contrat de travail afin de pouvoir suppléer le maire, le président du conseil départemental ou régional qui serait empêché d'exercer son mandat pour des raisons médicales notamment.**

Enfin, sans toutefois pouvoir apporter de modification à la proposition de loi en ce sens compte tenu des limitations imposées par l'article 40 de la Constitution en matière d'irrecevabilité financière, **les rapporteurs ont tenu à souligner l'impérieuse nécessité d'adapter les dispositions relatives aux indemnités (journalières et de fonction) des élus ayant cessé leur activité et qui se voient empêcher d'exercer leur mandat en raison d'un arrêt maladie, d'un congé maternité, paternité ou d'adoption ou d'un accident du travail.**

Les rapporteurs appellent donc le Gouvernement à soutenir la mise en œuvre, au cours de l'examen de cette proposition de loi en séance, de l'annonce faite par la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité dans son courrier adressé à la maire de Poitiers, afin de faciliter et d'encourager l'engagement au sein des collectivités territoriales.

La commission a adopté l'article 17 **ainsi modifié.**

Article 18

Détermination des intérêts susceptibles de constituer l'infraction de prise illégale d'intérêt

L'article 18 tend à modifier l'article 432-12 du code pénal relatif à la prise illégale d'intérêt, en prévoyant que cette infraction ne peut être constituée lorsque l'intérêt porté par l'élu est un intérêt public.

Considérant que le champ des intérêts susceptibles de constituer l'infraction devait être mieux délimité suite à l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 5 avril 2023, la commission a complété le dispositif proposé.

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

1. Une clarification nécessaire du délit de prise illégale d'intérêt afin de prévenir le risque pénal injustifié pour les élus

a) Des dispositifs multiples en lien avec la prise illégale d'intérêt

Trois séries de dispositions portent sur la prise d'intérêts par les élus locaux.

La première, issue de la réforme du code pénal de 1992, est l'article 432-12 du code pénal, qui a créé le délit de prise illégale d'intérêt.

La deuxième est composée des articles L. 2131-11 et L. 1111-6 du code général des collectivités territoriales qui déterminent les conditions de légalité des délibérations auxquels un élu ayant un intérêt à l'affaire a participé. Le principe général posé par la première phrase de l'article L. 2131-11, « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* », a été précisée par l'insertion au sein du code d'un nouvel article L. 1111-6 lors de la discussion au Sénat du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale¹. Ainsi « *les représentants d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé en application de la loi ne sont pas considérés, du seul fait de cette désignation, comme ayant un intérêt (...)* » lors des délibérations concernant cette structure ou la collectivité.

La dernière est la définition du conflit d'intérêts à l'article 2 de la loi du 11 octobre 2023 relative à la transparence de la vie publique² : « *au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

C'est la combinaison des dispositions du code pénal et de celles du CGCT qui pèse principalement sur l'exercice par les élus de leurs mandats et sur le risque de mise en cause personnelle. La définition du conflit d'intérêts telle qu'elle figure dans la loi relative à la transparence de la vie publique a une portée plus restreinte. Elle est notamment sans portée sur l'appréciation faite par le juge pénal pour deux raisons. D'une part, celui-ci fonde son appréciation sur le seul fondement du droit pénal. D'autre part, la notion de prise illégale d'intérêt est distincte de celle de conflit d'intérêts et ne peut se réduire à cette dernière, car l'article 432-12 ne prend pas en compte les rapports entre intérêts et sanctionne non seulement les conflits mais également les convergences d'intérêts. Les efforts de sécurisation des décisions et de protection des élus contre le risque pénal indu ont donc porté sur les dispositions contenues dans les deux codes.

b) Une volonté encore inaboutie de clarification et de protection des élus contre des mises en cause infondées

À deux reprises au cours des trois dernières années, le législateur a souhaité préciser les conditions de validité des délibérations prises par les collectivités et le risque pénal couru par les élus du fait de leurs fonctions.

¹ Devenu la loi n° 2022-217 du 21 février 2022.

² Loi n° 2013-907.

La première évolution souhaitée par le Sénat a porté sur la validité des délibérations. L'article L. 1111-6 du CGCT adopté au Sénat lors de la discussion de la loi du 21 février 2022 a répondu à un premier paradoxe : l'illégalité de la décision du fait de la participation à la délibération d'élus désignés par la collectivité elle-même pour siéger dans les instances concernées. Ainsi la désignation au sein d'une personne morale de droit public ou d'une association du fait de la loi ne sont plus constitutives en elles-mêmes d'un intérêt au sens de l'article L. 2131-11 du CGCT et de l'article 432-12 du code pénal.

L'interdiction générale de participation aux délibérations a été remplacée par une énumération précise des délibérations auxquelles l'élu ne peut participer. De plus, la coordination avec l'article L. 2131-11 du CGCT permet de ne pas comptabiliser les élus désignés dans une personne morale en application de la loi pour le calcul du quorum.

L'article L. 1111-6 apporte donc des clarifications nécessaires. On peut cependant noter que le choix des délibérations auxquelles l'élu peut participer ne correspond pas à la proposition initiale du Sénat et demandera sans doute un réexamen, comme l'indiquait alors Françoise Gatel dans son rapport sur le projet de loi.

Le Sénat a également souhaité limiter le risque pénal pesant indument sur les élus, entravant l'exercice de leur mandat et décourageant l'engagement dans la vie locale. La loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a apporté, à l'initiative des rapporteurs de la commission des lois, Philippe Bonnecarrère et Agnès Canayer, une modification à l'article 432-12 du code pénal en substituant à la notion « *d'intérêt quelconque* » celle de l'interdiction d'un intérêt « de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité » de la personne.

Cette formulation entendait répondre au caractère incertain de l'infraction et à ses effets à la fois faiblement préventifs et sources de risques de contentieux inutiles. Elle mettait en œuvre la préconisation n° 12 du rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique présenté en janvier 2011¹, préconisation reprise depuis par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Cependant, dans plusieurs arrêts d'avril 2023, la Cour de Cassation a estimé que : « les prévisions de l'article 432-12 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 aux termes de laquelle l'intérêt doit être de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur du délit sont équivalentes à celles résultant de sa rédaction antérieure par laquelle le législateur, en incriminant le fait, par une personne exerçant une fonction publique, de se placer dans une situation où son intérêt entre en conflit avec l'intérêt public

¹ La lettre de mission de la commission excluait à l'époque la situation des élus et portait uniquement sur celle des membres du Gouvernement

dont elle a la charge, a entendu garantir, dans l'intérêt général, l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions publiques »¹.

L'intention du législateur qui était de garantir une appréciation concrète par le juge de l'intérêt constituant l'infraction n'a donc pas été prise en compte.

c) Une infraction pénale encore vécue comme un obstacle à l'engagement et à l'action des élus.

L'article 432-12 concerne l'ensemble des décideurs publics mais touche d'abord les élus, qui constituent plus de la moitié et jusqu'à 60% des personnes mises en cause depuis 2017. La prise illégale d'intérêt constitue par ailleurs le premier motif de mise en cause de leur probité : elle représente plus des deux tiers des motifs invoqués depuis 2017 et jusqu'à 74% en 2022².

Le nombre d'affaires et surtout de condamnations d'élus pour prise illégale d'intérêt demeure très faible (29 condamnations prononcées en 2021, 21 en 2022 et 20 en 2023), soit un tiers ou moins des affaires orientées au cours de l'année³. Cependant, l'augmentation du nombre d'affaires sur les cinq dernières années et l'impact tant politique que personnel d'une mise en cause sont de nature à peser sur l'action et la vie des élus face à une infraction vécue comme particulièrement difficile à éviter.

Les critiques adressées à l'infraction pénale de prise illégale d'intérêt, liées à son caractère particulièrement large, demeurent donc malgré les évolutions législatives récentes. Ces critiques peuvent se résumer en cinq points :

- l'absence de dol spécial, et un dol général caractérisé « *par le seul fait que l'auteur a accompli sciemment l'acte constituant l'élément matériel du délit reproché* »⁴;

- la prise en compte des intérêts matériels mais aussi moraux allant jusqu'à la simple affection ;

- l'absence de toute dimension lucrative ;

- l'absence de prise en compte de l'intensité de l'intérêt ;

- la sanction non seulement du conflit d'intérêts, mais aussi de la convergence d'intérêts.

¹ *Crim.*, 19 mars 2014, QPC n° 14-90.001 ; *Crim.*, 20 décembre 2017, QPC n° 17-81.975

² *Données 2017-2022 fournies par la direction des affaires criminelles et des grâces. L'année 2020 apparaît comme atypique dans la série statistique. Les données de l'année 2023 ne sont pas encore pleinement consolidées.*

³ *Les affaires jugées au cours d'une année ont été déclenchées antérieurement et le rapport établi entre les affaires orientées et celles jugées au cours d'une même année civile ne peut donc donner qu'un simple aperçu sur la tendance générale en matière de condamnations.*

⁴ *Cass. Crim.* 21 nov. 2001

La permanence de ces critiques appelle une nouvelle évolution législative.

2. Le dispositif proposé : le prolongement des dispositions votées dans le cadre de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

L'article 18 de la proposition modifie l'article 432-12 du code pénal pour préciser qu'un intérêt public ne peut être constitutif de l'infraction de prise illégale d'intérêt.

Cette disposition est la suite logique de l'introduction dans le CGCT de l'article L. 1111-6. Un élu désigné par sa collectivité pour être porteur d'un intérêt public doit pouvoir participer aux délibérations concernant le vote du budget commun. De même, l'existence d'un tel intérêt ne doit pas conduire à la mise en cause de la responsabilité pénale de l'élu. En effet, à supposer l'existence d'un conflit entre deux intérêts publics, celui-ci n'est pas de même nature qu'un conflit entre un intérêt public et un intérêt privé et ne saurait être adéquatement résolu par le droit pénal, mais par la décision politique, sous le contrôle éventuel du juge financier.

Il convient également de noter que l'article L. 1111-6 du CGCT a explicitement exclu la possibilité pour les élus de participer « *aux délibérations portant sur leur désignation ou leur rémunération au sein de la personne morale concernée* ». Il n'y a donc pas de risque de « détournement » des délibérations par ce moyen.

3. La position de la commission : mieux définir le champ de la prise illégale d'intérêt

Tout en estimant nécessaire l'évolution proposée par l'article 18, la commission a, à l'initiative de ses rapporteurs, souhaité aller plus loin afin de définir exactement le champ de la prise illégale d'intérêt sans toucher à la nature de l'infraction.

La prise illégale d'intérêt est une infraction « obstacle » constituant un élément important de l'arsenal législatif français en matière de corruption. Toute modification législative doit préserver la possibilité de caractériser la prise illégale d'intérêt, mais aussi son aspect dissuasif et donc préventif, aspect essentiel de cette infraction, ainsi que l'indiquait il y a près de treize ans la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique.

Face à la permanence des critiques sur la prise illégale d'intérêt et afin de prendre en compte l'appréciation portée par la chambre criminelle de la Cour de cassation privant d'effet utile les évolutions adoptées par le législateur, la commission a souhaité compléter l'article 18 par deux nouvelles modifications de l'article 432-12 du code pénal.

Dans le prolongement de la modification apportée par le Sénat lors de la discussion de la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, la commission souhaite que la prise illégale d'intérêt fasse l'objet d'une appréciation concrète par le juge. À cette fin, elle considère que l'intérêt en cause doit être « suffisant » pour peser sur l'impartialité de la décision.

Par ailleurs, l'amendement entend délimiter le champ des intérêts familiaux et affectifs susceptibles d'être constitutifs de l'infraction, sur le modèle des dispositions relatives à la lutte contre le blanchissement. Au-delà du cercle familial le plus proche sera exigé une « proximité particulière » avec la personne concernée, notion déjà présente dans la jurisprudence¹.

À cet effet, la commission a adopté **l'amendement COM-120** de réécriture de l'article 18 présenté par les rapporteurs.

La commission a adopté l'article 18 **ainsi modifié**.

Article 19

Octroi automatique de la protection fonctionnelle aux élus locaux victimes de violences, menaces ou outrages

L'article 19 tend à **rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle à l'ensemble des élus locaux victimes de violences, menaces ou outrages** à l'occasion ou du fait de leurs fonctions, dès lors qu'ils en font la demande. Les conseils délibérants pourraient retirer ou abroger la décision de protection accordée à l'élu par une délibération motivée, prise dans un délai de quatre mois à compter de la date à laquelle il a été informé.

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

1. La protection fonctionnelle des élus locaux : un droit non automatique et réservé aux détenteurs d'un mandat exécutif local

Dans les strates communale, départementale et régionale, les élus locaux peuvent aujourd'hui bénéficier d'une protection fonctionnelle, selon deux régimes distincts et sous certaines réserves.

1.1. La protection fonctionnelle des élus locaux en cas de poursuites pénales

Aux termes du deuxième alinéa de **l'article L. 2123-34** du code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune doit accorder sa protection au **maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une**

¹ Cass. Crim. 13 mars 2018, n° 17-86.548.

délégation « lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions ».

Le deuxième alinéa des **articles L. 3123-28 et L. 4135-28** du CGCT prévoit des dispositions similaires s'agissant, respectivement :

- du département vis-à-vis du **président du conseil départemental, du conseiller départemental le suppléant ou ayant reçu une délégation,**

- et de la région vis-à-vis du **président du conseil régional, du conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation.**

Cette protection consiste principalement en la prise en charge des honoraires d'avocats et des frais de justice engagés par les élus pour assurer leur défense.

La **décision d'octroi** de la protection fonctionnelle est prise, le cas échéant, par le conseil municipal, départemental ou régional, sur demande de l'élu concerné par les poursuites, **à condition que les faits en cause n'aient pas le caractère de faute détachable de l'exercice des fonctions.** La jurisprudence a ainsi identifié trois cas où la faute est personnelle, et où par conséquent l'élu ne peut se voir octroyer la protection fonctionnelle :

- lorsque la faute révèle des préoccupations d'ordre privé ;

- lorsque la faute procède d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ;

- ou lorsque la faute revêt une particulière gravité¹.

Ainsi, le Conseil d'État a jugé qu'une commune ne pouvait accorder la protection fonctionnelle à un maire ayant tenu des propos constitutifs de provocation à la haine raciale lors d'une réunion publique².

Par exception, le dernier alinéa de **l'article L. 2123-34** du CGCT prévoit que cette protection est accordée et prise en charge par l'État lorsque l'élu municipal concerné est poursuivi pour des faits accomplis en qualité d'agent de l'État.

1.2. *La protection fonctionnelle des élus locaux en cas de violences, de menaces ou d'outrages*

Conformément au deuxième alinéa de **l'article L. 2123-35** du CGCT, la commune doit protéger le **maire** ainsi que **les élus municipaux le suppléant ou ayant reçu délégation** « contre les violences, menaces ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion ou du fait de leurs fonctions et de réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté ».

¹ Comme rappelé par exemple par le Tribunal administratif de Versailles dans sa décision n° 2106710 du 4 décembre 2023.

² CE, 2015, Commune de Roquebrune-sur-Argens, req. n° 391800.

Cette liste n'est **pas exhaustive** ; la jurisprudence a ainsi estimé que la protection fonctionnelle devait également être accordée aux élus victimes de voies de fait, d'injures ou de diffamations¹.

Le deuxième alinéa des **articles L. 3123-29 et L. 4135-29** du CGCT, prévoit des dispositions similaires s'agissant, respectivement :

- du département vis-à-vis du président du conseil départemental, du conseiller départemental le suppléant ou ayant reçu une délégation,

- et de la région vis-à-vis du président du conseil régional, du conseiller régional le suppléant ou ayant reçu une délégation.

Les mesures prises sur ce fondement peuvent comprendre la **prise en charge des honoraires d'avocats et des frais de justice**, mais aussi la **réparation des préjudices subis** ainsi que **des mesures de protection** visant par exemple à faire cesser les menaces.

Dans la strate communale, cette protection est étendue aux **conjoint, enfants et ascendants directs** des maires ou des élus municipaux les suppléant ou ayant reçu délégation lorsque, du fait des fonctions exercées par ces derniers, ils sont eux-mêmes victimes de menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages.

Il revient à l'élu victime de violences, menaces ou outrages de demander la protection fonctionnelle à l'organe délibérant de la collectivité, qui apprécie l'opportunité d'accorder la protection en fonction de la gravité des faits et définit, le cas échéant, les modalités appropriées de protection.

2. L'article 19 tend à rendre l'octroi de la protection fonctionnelle automatique pour l'ensemble des élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages

L'article 19 de la proposition de loi vise à apporter **deux modifications** au régime de la protection fonctionnelle pour les élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages.

2.1. Rendre automatique l'octroi de la protection fonctionnelle

D'une part, l'article tend à faciliter l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages en prévoyant son automaticité dès lors que l'élu en ferait la demande.

La seule demande de l'élu ferait ainsi naître une décision d'octroi de la protection fonctionnelle, dès sa **transmission au préfet** ou à son délégué. **Les membres du conseil délibérant en seraient informés** dans les cinq jours francs suivant la date de réception par la collectivité. Cette information serait portée à l'ordre du jour de la séance la plus proche de l'organe délibérant, garantissant ainsi l'information des tiers.

¹ CAA de Marseille, 2011, req. n° 09MA01028.

Le conseil de l'organe délibérant pourrait **retirer ou abroger la décision** accordée à l'élu par une **délibération motivée prise dans le délai de quatre mois** à compter de la date à laquelle il a été informé. L'article prévoit également que, dans ce même délai de quatre mois, le président de l'organe délibérant doit convoquer le conseil délibérant s'il reçoit une demande en ce sens de la part d'un ou plusieurs des membres de celui-ci ; la convocation est alors accompagnée d'une note explicative.

2.2. *Élargir à l'ensemble des élus locaux des strates communale, départementale et régionale le bénéfice de la protection fonctionnelle*

D'autre part, l'article vise à élargir à **l'ensemble des élus locaux** des strates communale, départementale et régionale, qu'ils soient détenteurs ou non d'un mandat exécutif, le bénéfice de la protection fonctionnelle lorsqu'ils sont victimes de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions.

En l'état du droit, seuls **les exécutifs locaux** peuvent en effet se voir accorder le bénéfice de cette protection fonctionnelle. Or, les conseillers municipaux, départementaux ou régionaux peuvent également être la cible de violences verbales et physiques.

En conséquence de l'article 19, l'octroi de la protection fonctionnelle en cas de violences, de menaces ou d'outrages serait automatique aussi bien pour les maires, présidents de conseil départemental et présidents de conseil régional, que pour les membres du conseil municipal, départemental ou encore régional.

3. La commission a salué une mesure indispensable pour protéger l'ensemble des élus locaux contre les violences dont ils font de plus en plus l'objet

Comme souligné à plusieurs reprises par la commission des lois du Sénat, notamment en 2019¹ puis en 2023², **la protection fonctionnelle des maires et de leurs adjoints ne paraît pas encore complètement effective**, de nombreux élus municipaux renonçant à la demander, par méconnaissance de la procédure ou en raison des difficultés à l'obtenir auprès du conseil municipal. Comme rappelé par le rapport de Catherine Di Folco sur la proposition de loi n° 648 (2022-2023) renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires, « seuls 32 % des maires victimes d'agressions physiques, de menaces ou d'outrages déclaraient avoir bénéficié d'une protection juridique de la part de leur commune en 2019 »³.

¹ Voir le rapport d'information n° 11 (2019-2020) de M. Philippe Bas, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 octobre 2019, « Plan d'action pour une plus grande sécurité des maires ».

² Voir le rapport n° 7 (2023-2024) de Catherine Di Folco sur la proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires, fait au nom de la commission des lois, déposé le 5 octobre 2023.

³ Rapport n° 7 (2023-2024) précité, p. 32.

Dans ce contexte, **rendre automatique** l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus victimes de violences, menaces ou outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions permettra incontestablement à davantage d'élus d'en bénéficier, et encouragera également à la demander les élus qui y renoncent aujourd'hui. La commission des lois souscrit donc pleinement à cette disposition, qui reprend d'ailleurs, tout en les étendant, les dispositions de **l'article 3 de la proposition de loi n° 648 (2022-2023)** renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires tel qu'adopté par le Sénat le 10 octobre 2023¹.

Elle estime que la mesure proposée garantit le **droit d'information des élus et des tiers** sur l'octroi de la protection fonctionnelle, et juge équilibrées les **modalités d'opposition de l'organe délibérant** à cet octroi.

De plus, la commission considère que, de même que l'ensemble des membres des exécutifs locaux, quelle que soit la strate de collectivité territoriale considérée, sont confrontés à des agressions physiques et verbales de plus en plus fréquentes, de même, c'est bien l'ensemble des élus locaux qui font face à des menaces de ce type. En tant que rapporteur de la proposition de loi n° 648 (2022-2023) renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires, Catherine Di Folco avait d'ailleurs indiqué son souhait d'élargir le bénéfice de la protection fonctionnelle à l'ensemble des conseillers municipaux, mais avait dû renoncer à déposer un amendement en ce sens en raison des règles de recevabilité financière découlant de l'article 40 de la Constitution².

Estimant tout à fait **justifié d'étendre à l'ensemble des membres des organes délibérants** – qu'ils soient membres de la majorité ou non – le **bénéfice de la protection fonctionnelle en cas de violences, menaces ou outrages, et de rendre automatique cet octroi, la commission a adopté l'article 19 de la proposition de loi.**

Au regard du calendrier d'examen en cours de la **proposition n° 648 (2022-2023) renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires**, adoptée le 7 février par l'Assemblée nationale et devant faire l'objet d'une réunion de la **commission mixte paritaire** le 27 février – soit la veille de l'examen en commission de la proposition de loi –, les rapporteurs ont jugé préférable d'attendre l'issue de la réunion du 27 février pour aligner les dispositions de l'article 19 relatives à l'octroi automatique de la protection fonctionnelle sur le texte adopté, le cas échéant, par la CMP en question dans cette hypothèse, des amendements en ce sens pourront être déposés en vue de l'examen en séance de la présente proposition de loi, prévu le 5 mars prochain.

¹ La commission des lois ayant, à l'initiative du rapporteur, étendu le bénéfice de l'automatisme aux élus exécutifs des blocs départemental et régional.

² Voir le compte rendu de la réunion de la commission du 5 octobre 2023, p. 76 du rapport n° 7 (2023-2024) de Catherine Di Folco au nom de la commission des lois.

La commission a adopté l'article 19 **sans modification**.

Article 20

Application de la protection fonctionnelle en cas de poursuites pénales dans le cadre de l'audition libre

L'article 20 tend à prévoir que la protection fonctionnelle que peuvent demander les élus locaux lorsqu'ils font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits en lien avec l'exercice de leurs fonctions peut s'appliquer dans le cadre de l'audition libre.

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

1. La protection fonctionnelle pour les élus locaux faisant l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits en lien avec l'exercice de leurs fonctions

Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune doit accorder sa protection au **maire**, à l'**élu municipal le suppléant** ou **ayant reçu une délégation** « *lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions* ».

Le deuxième alinéa des articles L. 3123-28 et L. 4135-28 du CGCT prévoient des dispositions similaires s'agissant, respectivement :

- du département vis-à-vis du **président du conseil départemental, du conseiller départemental le suppléant** ou **ayant reçu une délégation** ;
- de la région vis-à-vis du **président du conseil régional, du conseiller régional le suppléant** ou **ayant reçu une délégation**.

Cette protection consiste principalement en la prise en charge des honoraires d'avocats et des frais de justice engagés par les élus pour assurer leur défense.

Aucune disposition légale ne prévoit aujourd'hui expressément l'application de la protection fonctionnelle dès l'audition libre de l'élu mis en cause lors de poursuites pénales.

L'audition libre lors d'une enquête

L'audition libre, ou audition comme suspect libre, permet d'interroger une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction sans la mettre en garde à vue. La personne se rend à la police ou à la gendarmerie d'elle-même, ou à la suite d'une convocation. La personne entendue a le droit de quitter les lieux à tout moment.

Si l'infraction concernée est punie par de la prison, la personne est informée de son droit à l'assistance d'un avocat dès son arrivée dans les locaux d'enquête et dans l'éventuelle convocation écrite. Elle peut bénéficier d'un avocat qu'elle choisit elle-même, ou qui a été désigné par le bâtonnier.

Par ailleurs, il ne semble pas possible de déduire du silence de la loi la possibilité pour l'élu mis en cause de bénéficier de la protection fonctionnelle dans le cadre de l'audition libre, dans la mesure où une **disposition analogue est explicitement prévue** pour les **fonctionnaires des forces de sécurité intérieure** et les **sapeurs-pompiers professionnels** depuis la **loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale** qui a complété l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure¹.

2. L'article 20 de la proposition de loi vise à prévoir que la protection fonctionnelle au bénéfice d'élus locaux faisant l'objet de poursuites pénales peut s'appliquer dans le cadre de l'audition libre

Prenant acte de l'**absence de disposition légale** en ce sens, l'article 20 de la proposition de loi tend à compléter les articles L. 2123-34, L. 3123-28 et L. 4134-28 du CGCT pour prévoir que les membres des exécutifs locaux des communes, départements et régions qui font l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits en lien avec l'exercice de leurs fonctions peuvent bénéficier de la protection fonctionnelle **dans le cadre de l'audition libre**.

3. La commission a jugé cette disposition pertinente

La commission a considéré que l'inscription expresse dans la loi de l'application de la protection fonctionnelle dans le cadre de l'audition libre était justifiée au regard de l'**incidence** à la fois **symbolique et financière de l'audition libre pour les élus mis en cause**, notamment lorsqu'ils se font assister d'un avocat.

Elle a jugé que cette disposition, en vigueur notamment pour les membres des forces de sécurité intérieure, mériterait de bénéficier également aux élus, afin de renforcer leur protection ; aussi a-t-elle adopté l'article 20 sans modification.

¹ Troisième alinéa de l'article L. 113-1 du code de la sécurité intérieure, créé par l'article 56 de la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021. Cet article a été ajouté en séance en première lecture au Sénat par un amendement du Gouvernement.

La commission a adopté l'article 20 **sans modification.**

Article 21

Alignement du régime de la responsabilité des communes en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints

L'article 21 tend à aligner le régime de la responsabilité des communes en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints, afin que les communes soient responsables des dommages résultant des accidents subis par tout conseiller municipal dans l'exercice de ses fonctions.

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

1. Deux régimes de responsabilité des communes existent actuellement selon que l'accident a été subi par un détenteur d'un mandat exécutif ou par un conseiller municipal

Le régime de responsabilité de la collectivité en cas d'accident permet à la collectivité de s'assurer que sa responsabilité, et donc son budget, ne peut être engagé que si l'élu a subi un dommage survenu au titre d'une activité présentant un lien avec les compétences et les intérêts de la collectivité.

En ce qui concerne le département et la région, le code général des collectivités (CGCT) prévoit actuellement le même régime de responsabilité pour les accidents subis par les élus départementaux¹ et par les élus régionaux², qu'ils soient détenteurs d'une fonction exécutive, ou non.

En revanche, dans le cas de la commune, ce régime de responsabilité diffère selon que sont concernés le maire, les adjoints et les présidents de délégation spéciale, d'une part, ou bien les conseillers municipaux et les délégués spéciaux, d'autre part.

Ainsi, les communes sont responsables des dommages résultant des accidents subis par **les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale** dans **l'exercice de leurs fonctions**³ ; dès lors que l'accident subi est rattachable à l'exercice des fonctions, la responsabilité de la commune est engagée.

¹ Article L. 3123-26 du CGCT.

² Article L. 4135-26 du CGCT.

³ Aux termes de l'article L. 2123-31 du CGCT.

En revanche, les **conditions d'engagement** de la responsabilité de la commune pour des dommages subis par les conseillers municipaux sont **plus strictes**. Cette responsabilité ne peut en effet être engagée que dans les trois cas suivants :

- lorsque l'accident à l'origine du dommage est survenu à l'occasion de séances des conseils municipaux ou de réunions de commissions ;
- lorsqu'il est survenu à l'occasion des conseils d'administration des centres communaux d'action sociale dont ils sont membres ;
- lorsqu'il est survenu au cours de l'exécution d'un mandat spécial¹.

Si elle figure également à l'article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la **notion de « mandat spécial »** ne fait toutefois **pas l'objet d'une définition législative**.

Ses contours ont certes été précisés par la jurisprudence administrative. Le Conseil d'État a jugé que le mandat spécial devait s'entendre comme « *toutes les missions accomplies [...] avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exception seulement de celles qui incombent (à l'élu) en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse* »². Le mandat spécial exclut les activités courantes de l'élu et doit correspondre à une opération déterminée de façon précise³ ; en conséquence, il doit entraîner des déplacements inhabituels et indispensables.

Ainsi, la responsabilité de la commune a été reconnue à un conseiller municipal, délégué à l'environnement, ayant chuté après être descendu de l'autocar au retour d'une visite de stations d'épuration à laquelle il participait en sa qualité de membre de l'assemblée communale⁴.

En revanche, le juge administratif a estimé que l'accident dont a été victime un conseiller municipal tombé dans l'escalier de la mairie où il était allé consulter le cadastre dans le cadre d'une étude dont il avait la charge ne pouvait pas être regardé comme survenu au cours de l'exécution d'un mandat spécial et ouvrir droit à réparation⁵.

¹ Article L. 2123-33 du code général des collectivités territoriales.

² CE, 24 mars 1950, *Sieur Maurice c. commune de Langeais*.

³ Dans sa réponse écrite au questionnaire des rapporteurs, la direction générale des collectivités territoriales donne les exemples suivants : « l'organisation d'une manifestation de grande ampleur (festival, exposition, etc.), le lancement d'une opération nouvelle (chantier important, etc.), un surcroît de travail momentané et exceptionnel pour la collectivité (catastrophe naturelle, etc.) ».

⁴ CE, 27 mars 1991, *Commune de la Garde c. Dorel*, req. n° 71860.

⁵ CE, 21 déc 1966, *Sieur Conte*, req. n° 65782.

2. **L'article 21 de la proposition de loi vise à aligner le régime de la responsabilité des communes en cas d'accident des conseillers municipaux sur celui des maires et de leurs adjoints**

L'article 21 vise à unifier le régime de la responsabilité des communes en cas d'accident des élus locaux, en retenant, pour l'ensemble des membres du conseil municipal – qu'ils soient ou non détenteurs d'un mandat exécutif – **le seul critère de l'exercice des fonctions**.

L'article L. 2123-31 serait ainsi modifié pour s'appliquer aux maires comme aux autres membres du conseil municipal, tandis que l'article L. 2123-33 serait abrogé.

3. **La commission a jugé cet alignement justifié au regard de la nécessité de protéger l'ensemble des membres du conseil municipal**

La commission estime que le double régime qui existe actuellement à l'échelon communal entre les maires, adjoints et présidents de délégation spéciale, d'une part, et les autres élus municipaux, d'autre part, n'est pas justifié.

Il lui semble au contraire opportun de **mettre fin à la différence de traitement qui existe aujourd'hui** au détriment des élus municipaux n'exerçant pas de fonction exécutive, et ainsi **d'aligner le régime** de ces élus sur celui, plus favorable, des autres titulaires de mandats locaux. Aussi a-t-elle adopté l'article 21 de la proposition de loi, modifié par un **amendement de coordination COM-119** des rapporteurs.

La commission a adopté l'article 21 **ainsi modifié**.

Article 22

Encadrement des demandes susceptibles d'être adressées par les établissements bancaires aux personnes politiquement exposées

L'article 22 tend à mieux encadrer les demandes susceptibles d'être adressées par les établissements bancaires aux personnes politiquement exposées et à permettre à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) d'exercer son contrôle, afin de ne pas restreindre la capacité de ces personnes et, le cas échéant, des membres de leur famille, à accéder aux services financiers sans raison valable.

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

1. Une notion issue du droit européen aux contours mal définis

La notion de personne politiquement exposée est issue des conventions internationales. L'article 52 de la convention cadre des Nations-Unies contre la corruption¹ relatif à la prévention et à la détection des transferts et produits du crime impose aux États l'obligation de prévoir que les établissements financiers relevant de leur juridiction soumettent « à une surveillance accrue les comptes que des personnes qui exercent, ou ont exercé, des fonctions publiques importantes et des membres de leur famille et de leur proche entourage cherchent à ouvrir ou détiennent directement ou cherchent à faire ouvrir ou font détenir par un intermédiaire ».

Parallèlement aux négociations sur ce texte, le Groupe d'action financière (GAFI) a publié pour la première fois en juin 2003 des exigences obligatoires concernant les personnes désignées comme personnes politiquement exposées (PPE) étrangères, les membres de leur famille et les personnes leur étant étroitement associées. Les liens entre le GAFI et l'Union européenne étant particulièrement étroits², c'est dans un dialogue entre cette instance internationale et le droit de l'Union qu'ont été établies les exigences relatives aux PPE.

Longtemps applicables aux seules PPE étrangères, les obligations de surveillance ont considérablement évolué depuis la transposition de la 4^{ème} directive anti-blanchiment, qui a étendu les obligations de vigilance spécifiques aux PPE à celles qui exercent des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives nationales. Les organismes financiers doivent en effet appliquer, depuis le 26 juin 2017 (date d'entrée en application des dispositions législatives transposant la 4^{ème} directive), des obligations de vigilance dites « complémentaires » à l'égard de cette clientèle, au regard de son exposition à des risques jugés plus élevés de blanchiment de capitaux, notamment de corruption.

L'article L. 561-10 du code monétaire et financier, qui transpose la 4^{ème} directive anti-blanchiment, utilise pour sa part la notion de « *personne qui est exposée à des risques particuliers en raison des fonctions politiques, juridictionnelles ou administratives qu'elle exerce ou a exercées ou de celles qu'exercent ou ont exercées des membres directs de sa famille ou des personnes connues pour lui être étroitement associées ou le devient en cours de relation d'affaires* ».

¹ Résolution 58/4 de l'Assemblée générale du 31 octobre 2003

² La Commission européenne et 14 des 27 États membres de l'UE (l'UE pré-élargissement de 2004, France, Allemagne, Espagne, Italie, Belgique, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Suède, Finlande, Portugal, Irlande, Autriche, Grèce) sont membres à part entière du GAFI.

L'identification des personnes concernées et de leurs proches est particulièrement sensible. Définie actuellement à l'article 3.9 de la 4^{ème} directive anti blanchiment¹ de manière non exhaustive, la liste des fonctions occupées est appelée à évoluer prochainement lors de l'adoption du « paquet législatif anti-blanchiment » (un règlement, une 6^{ème} directive et un règlement portant création d'une autorité européenne de lutte contre le blanchiment) publié par la Commission en juillet 2021.

Le projet de règlement relatif à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme reprend la liste des fonctions politiquement exposées de la 4^{ème} directive anti-blanchiment en la complétant de trois nouvelles catégories :

- les chefs de collectivités locales de plus de 50 000 habitants ;
- les administrateurs d'entreprises publiques locales de moyenne taille et grande taille (à partir de 8M€ de chiffre d'affaires) au sens de la directive 2013/34/EU relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises ;
- les frères et sœurs des membres de gouvernements centraux (en sus des enfants, beaux-enfants, conjoints et parents s'agissant des membres des familles des personnes occupant des fonctions politiquement exposées).

Un différé d'entrée en application de 3 ans des dispositions afférentes est prévu.

Malgré les précisions, il est vrai marginales, apportées par l'article R. 561-18 du code monétaire et financier et par l'arrêté du ministre de l'économie et des finances du 17 mars 2023 *fixant la liste des fonctions nationales politiquement exposées en application de l'article R. 561-18 du code monétaire et financier*, le périmètre actuel des personnes politique exposées est

¹ L'article 3.9 de la directive 2015/849 du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) no 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission définit comme « personne politiquement exposée », une personne physique qui occupe ou s'est vu confier une fonction publique importante et notamment :

- a) les chefs d'État, les chefs de gouvernement, les ministres, les ministres délégués et les secrétaires d'État ;
- b) les parlementaires ou les membres d'organes législatifs similaires ;
- c) les membres des organes dirigeants des partis politiques ;
- d) les membres des cours suprêmes, des cours constitutionnelles ou d'autres hautes juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, sauf circonstances exceptionnelles ;
- e) les membres des cours des comptes ou des conseils ou directoires des banques centrales ;
- f) les ambassadeurs, les chargés d'affaires et les officiers supérieurs des forces armées ;
- g) les membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance des entreprises publiques ;
- h) les directeurs, les directeurs adjoints et les membres du conseil d'une organisation internationale, ou les personnes qui occupent une position équivalente en son sein .

mal connu. Les services de l'Etat estiment entre 280 000 et 290 000 le nombre de PPE françaises alors que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) recensait, fin 2022, 66 979 relations d'affaires identifiées comme PPE pour l'ensemble des établissements de crédit français, chiffre qu'elle estimait élevé et sans doute surévalué.

L'imprécision sur la qualité de PPE découle de l'inclusion des proches des personnes titulaires de fonctions exposées et du caractère non exhaustif des listes élaborées par les textes. Pour faire face à cette incertitude, il apparaît qu'en pratique les établissements financiers, sur lesquels repose l'obligation de surveillance et donc d'identification des PPE qui ne se seraient pas spontanément déclarées comme telles, parfois faute de se savoir dans cette situation, recourent à des listes ou services fournis par des prestataires privés pour les identifier parmi leurs clients. L'identification des PPE peut donc varier d'un établissement à l'autre.

2. Une capacité de contrôle particulièrement large

Les difficultés que peuvent connaître les personnes considérées comme PPE pour l'accès aux services financiers découlent des contrôles et documents demandés par les établissements financiers. Un arrêté du 2 septembre 2009 du ministre en charge de l'économie, « pris en application de l'article R. 561-12 du code monétaire et financier et définissant des éléments d'information liés à la connaissance du client et de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme » définit une liste restreinte d'informations « susceptibles d'être recueillis pendant toute la durée de la relation d'affaires aux fins d'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme » mais est de peu de portée, cette liste n'étant qu'indicative et en aucun cas exhaustive.

En pratique le contrôle exercé par les établissements financiers repose sur leur appréciation du risque lié aux personnes avec lesquelles ils sont en relation. Ceux-ci disposent donc d'une latitude importante dans l'exercice de leur contrôle et dans les informations qu'ils demandent.

Ces pratiques sont encadrées par des lignes directrices de l'ACPR et de l'Autorité des marchés financiers. Les lignes de l'ACPR actualisée en 2018 prévoient notamment que (§ 3) « La qualification de PPE n'emporte pas en elle-même de suspicion généralisée sur les opérations que les personnes concernées réalisent » ou encore (§ 14) : « Les mesures de vigilance ne sauraient conduire à entraver la réalisation, notamment par les PPE qui résident ou qui exercent des activités professionnelles en France, des opérations financières normales de la clientèle, lorsqu'elles correspondent à leur profil et ne présentent pas de caractéristiques différentes de celles des autres clients dans des circonstances similaires (...) Aussi, l'identification des PPE n'a pas pour objet de les exclure de la clientèle, ni de les soumettre à des questionnements sans lien avec l'objectif de maîtrise du risque BC-FT. Les organismes financiers veillent à pleinement informer les personnes concernées de leurs obligations, et peuvent, si nécessaire, faire

référence aux présentes lignes directrices ». C'est pourquoi ces mêmes lignes directrices précisent (en particulier § 14 et § 30) que la nature et l'étendue des informations ou documents à recueillir doivent être adaptées au profil de chaque relation d'affaires avec une PPE et doivent reposer sur des éléments objectifs.

Une note de septembre 2018 de l'ACPR fixe cependant une gamme particulièrement large de « *documents susceptibles d'être demandés par les établissements financiers à leur clientèle PPE* ».

Quels sont les informations et documents susceptibles d'être demandés par les établissements financiers à leur clientèle PPE ?

- tout élément d'information sur sa situation professionnelle ;
- tout élément d'information sur sa situation familiale ou sur la nature du lien entretenu avec une PPE (par exemple, si la PPE est bénéficiaire d'un contrat d'assurance-vie ou si la PPE est le bénéficiaire effectif d'une structure juridique) ;
- toute information ou document de nature à justifier l'origine des fonds versés sur le compte ou le contrat (bulletins de salaires, avis d'imposition, contrats de location, justificatifs de déclaration fiscale de donation, contrats de cession de parts ou de droits etc.) ;
- toute information ou document de nature à estimer le patrimoine immobilier et/ou mobilier (relevés de produits d'épargne/placements financiers, actes de propriété, actes de notoriété dans le cadre d'une succession, parts sociales de sociétés civiles ou commerciales etc.).

Source : https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/2018_article_ppe.pdf

En pratique, les contrôles exercés par les établissements financiers rendent souvent l'accès aux prestations financières, comme l'ouverture d'un compte ou l'accès au crédit, très compliqué pour les familles de personnes considérées comme politiquement exposées.

3. Assurer un meilleur suivi des pratiques des établissements de crédit

L'article 22 de la proposition de loi tend à mieux garantir le contrôle des exigences des établissements financiers en renforçant l'implication de l'ACPR. Celle-ci se verrait charger explicitement du contrôle du respect par les établissements bancaires des dispositions relatives aux PPE. Surtout, l'ACPR devrait établir une liste exhaustive des informations susceptibles d'être demandées par les établissements financiers aux PPE, puis veiller à ce que les exigences à l'égard de ces dernières n'entravent pas sans raison valable leur accès effectif aux services financiers.

L'article complète à cette fin le code monétaire et financier.

4. La commission a jugé cet article pertinent

La commission est consciente que le traitement adéquat des personnes considérées comme PPE, spécialement celles qui se trouvent dans cette catégorie du fait d'un lien de famille ou de proximité avec un décideur public, découle pour partie des évolutions des normes internationales en matière de corruption et de la législation européenne. La prochaine adoption du « paquet législatif anti-blanchiment » entraînera ainsi nécessairement une évolution du cadre législatif et réglementaire français. Il importe que ces évolutions permettent de lever les entraves de fait non justifiée par leur situation réelle à l'accès aux services financiers des PPE.

La commission estime que les travaux actuellement conduits dans le cadre de GAFI, destinés lutter contre les conséquences indésirables de la réglementation LBC-FT, peuvent permettre une approche équilibrée permettant de lutter contre le risque d'atteintes à la probité sans entraîner des conséquences disproportionnées pour les personnes considérées comme PPE et leurs proches.

À l'initiative des rapporteurs, la commission a adopté **l'amendement COM-121** tendant à préserver le rôle du ministre en charge de l'économie dans la définition de la liste des documents susceptibles d'être demandés par les établissements financiers aux personnes considérées comme PPE.

La commission a adopté l'article 22 **ainsi modifié**.

Article 23

Référence aux valeurs de la République dans la charte de l' élu local

L'article 23 introduit dans la **charte de l' élu local** une **référence aux valeurs de la République** et prévoit que **le maire ou le président de l'exécutif nouvellement élu devra prendre publiquement l'engagement de respecter ces valeurs**.

La commission a **adopté cet article en complétant les engagements à respecter** par le maire ou le président de l'exécutif nouvellement élu.

1. La charte de l' élu local : une réaffirmation des principes de la République

La charte de l' élu local a été créée par l'article 2 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat*. Il s'agit d'une disposition introduite par la commission des lois de

l'Assemblée nationale lors de l'examen du texte précité et que le Sénat a adopté. Le rapporteur de la commission des lois du Sénat, Bernard Saugey, notait que la charte constituait « *un rappel du droit à vertu pédagogique* »¹.

Cette charte, sans valeur contraignante, consacre des principes déontologiques qui « *mêlent rappel de la primauté de la loi, normes comportementales attachées à la qualité d'élu, conséquence de l'élection au suffrage universel et modalités normales d'exercice du mandat* »². Cette charte officialise, d'une certaine manière, les valeurs auxquelles les élus sont censés se conformer.

Concrètement la charte rappelle que « *l'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité* »³. Elle précise également qu'il veille à prévenir ou faire cesser tout conflit d'intérêts et qu'il participe aux travaux de l'organe délibérant de la collectivité dont il est élu. Elle rappelle enfin que l'élu local est responsable de ses actes pendant la durée de son mandat et doit rendre compte de ses actes et décisions pris dans le cadre de ses fonctions.

Récemment, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* a ajouté **la possibilité, pour les élus locaux, de consulter un référent déontologue**. Ce dernier a pour mission de leur **apporter tout conseil utile pour respecter les principes déontologiques consacrés par la charte**.

2. La commission soutient la mise en avant des valeurs de la République que les élus locaux font déjà vivre au quotidien

L'article 23 de la proposition de loi s'inspire de l'article 12 de la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 *confortant le respect des principes de la République* et du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 qui détermine le contenu du contrat d'engagement républicain des associations et des fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément de l'État.

Les auteurs de la proposition de loi ont souhaité conforter les principes de la République en prévoyant un engagement public de la part du maire ou du président de l'exécutif à respecter ces valeurs.

Favorable à la création d'un engagement public des élus locaux à respecter les valeurs de la République, la commission, à l'initiative des rapporteurs, a adopté un **amendement COM-101** visant à compléter cet engagement par le fait de s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public.

¹ *Rapport n° 290 (2013-2014) relatif à la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat, de Bernard Saugey, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 15 janvier 2014, pp. 16-18.*

² *Idem, p. 17.*

³ *Article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales.*

La commission a adopté l'article 23 **ainsi modifié.**

Article 24

Mutualisation des référents déontologiques à l'échelle intercommunale et obligation de déclaration des dons, avantages et invitations

L'article 24 comprend deux mesures destinées à **mieux accompagner les élus dans le respect de leurs obligations déontologiques**. D'une part, il permet aux communes de **mutualiser les référents déontologiques à l'échelle intercommunale** et d'autre part, demande aux élus de **déclarer au référent déontologue des dons, avantages et invitations dont la valeur dépasse 150 euros**.

La commission a adopté cet article tout en supprimant la disposition relative à la mutualisation du référent déontologue, mesure déjà satisfaite par un décret. **Consciente du caractère contraignant de l'obligation nouvelle pour les élus locaux de déclarer les dons, avantages et invitations reçus**, la commission a souhaité **simplifier son opérationnalité en prévoyant que la déclaration se ferait dans un registre tenu par la collectivité**.

1. Les élus locaux ont le droit de recevoir des cadeaux et invitations sous certaines réserves

Dans le cadre de leurs fonctions, **les élus locaux peuvent recevoir des dons, cadeaux et invitations** (invitation au restaurant ou à un événement, produits gastronomiques, voyages organisés, mise à disposition gratuite de locaux ou même embauche d'un proche pour un stage, *etc.*).

Ces pratiques sont courantes, les dons et invitations étant souvent utilisés comme un outil permettant d'entretenir de bonnes relations. Ils peuvent cependant être sources de **risques importants, d'ordre déontologique, pénal et réputationnel, qui justifient leur encadrement**.

Les cadeaux et invitations sont ainsi susceptibles de placer leur bénéficiaire dans une **situation de conflit d'intérêts** qui peut remettre en cause l'objectivité, la neutralité et l'impartialité d'une décision et créer un contexte favorisant des actes, réprimés par le droit pénal.

a) Un encadrement par le droit pénal

i. La corruption passive et de trafic d'influence commis par des personnes exerçant un mandat électif

Les fonctions d'élu local, en qualité de membre d'une assemblée délibérante ou d'exécutif, peuvent être de nature à influencer sur la prise d'une décision, par la collectivité territoriale, à l'égard de personnes physiques ou morales.

Le code pénal, à l'article 432-11, réprime **la corruption passive et le trafic d'influence** commis, notamment, par des personnes investies d'un mandat électif public. Cette infraction est punie de **10 ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 euros** (ce montant pouvant être porté au double du produit tiré de l'infraction).

L'infraction est définie de la manière suivante par l'article 432-11 précité, comme le « *fait, par une personne [...] investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :*

- « *Soit pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;*

- « *Soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. »*

Dès lors, le fait, pour un élu local, de recevoir pour lui-même ou autrui, dans le cadre de ses fonctions, un don, un avantage ou une invitation, de la part d'une personne physique ou morale, ne comporte pas de risque pénal pour ce dernier dès lors que ce cadeau n'entraîne, ou n'a entraîné, aucune action de la part de l'élu local dans le cadre de ses fonctions.

ii. *Le délit de favoritisme*

À défaut d'éléments probatoires permettant d'établir spécifiquement les faits de corruption, **le délit de favoritisme pourrait également être reproché aux élus locaux concernant la passation des marchés publics et des contrats de concession**. En effet, la passation de ces marchés et contrats présente des risques en matière d'atteinte à la probité.

Le délit de favoritisme, prévu à l'article 432-14 du code pénal, prohibe le fait pour une personne titulaire d'un mandat électif « *de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession* ».

La peine encourue est de **deux ans d'emprisonnement et d'amende de 200 000 euros**, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

b) *Le droit spécifique aux élus locaux*

i. *La règle relative au conseiller intéressé*

Selon l'article L. 2131-11 du CGCT « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

Ainsi, **l'acceptation d'une libéralité risque de fragiliser la légalité d'une délibération, le juge administratif pouvant en prononcer l'annulation**. En effet, « *un élu percevant un cadeau ou acceptant une invitation d'une personne à laquelle la délibération en cause est favorable, pourrait être considéré et susceptible de mettre en doute l'exercice objectif de ses fonctions* »¹.

ii. *Les élus locaux sont également soumis à des règles déontologiques prévues par la charte de l'élu local*

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat* a créé une charte de l'élu local à l'article L. 1111-1-1 du CGCT. La charte énonce notamment que **l'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, probité et intégrité**. Il doit également poursuivre, dans l'exercice de son mandat, le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou de tout autre intérêt particulier. Il veille aussi à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts.

Ces règles déontologiques font également écho à certaines infractions prévues par le code pénal, dont la corruption évoquée *supra*.

Dans l'exercice de ses fonctions, lorsque l'élu local perçoit un don, avantage ou invitation, il est donc amené à veiller tout particulièrement à ce que l'acceptation de ce cadeau ne vienne pas remettre en cause son impartialité, sa probité ou son intégrité.

Le non-respect des règles déontologiques visées par la charte de l'élu local n'entraîne pas de sanction de l'intéressé, sauf à caractériser une infraction pénale. L'objectif de cette charte est avant tout pédagogique.

Cette dimension pédagogique a d'ailleurs été renforcée par l'adoption de l'article 218 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*, qui a offert la possibilité aux élus locaux, **de consulter un référent déontologue afin de leur apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques** visés dans la charte.

Avec cette nouvelle disposition, le législateur a souhaité accompagner les élus locaux pour leur permettre d'appréhender au mieux les règles qui s'imposent à eux et incidemment de les protéger, par une

¹ Aurore Granero, *La semaine juridique administrations et collectivités territoriales*, n° 18, 9 mai 2022 : *Les cadeaux et invitations offerts aux élus locaux et agents territoriaux : un encadrement encore balbutiant*, point 3.

meilleure information, en leur évitant de commettre des faits pouvant les exposer à une sanction pénale.

Par ailleurs, l'article R. 1111-1-A (créé par le décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022) précise que **le référent déontologue est désigné par l'organe délibérant de la collectivité territoriale, du groupement de collectivités territoriales ou d'un syndicat mixte**. Cet article indique également que ces derniers peuvent désigner un même référent déontologue pour leurs élus par délibérations concordantes. **La mutualisation d'un référent déontologue est donc possible pour plusieurs communes, que soit à l'échelle d'une intercommunalité, du conseil départemental ou de la région.**

c) Certaines collectivités locales ont déjà mis en place des dispositifs d'encadrement des cadeaux reçus par leurs élus locaux

Selon l'universitaire Aurore Granero¹ « *l'analyse des chartes déontologiques ou éthiques établies par les régions ou d'importantes communes et intercommunalités démontre tout d'abord des éléments comparables dans la politique d'acceptation des cadeaux ou invitations* »².

Dans sa contribution écrite adressée aux rapporteurs, la Haute autorité pour la transparence dans la vie publique (HATVP) précise, par exemple, que **certaines collectivités prévoient que tout cadeau ou invitation dépassant un certain montant doit être refusé.**

Elles s'inspirent du montant fixé par le code général des impôts³ qui permet de déduire la taxe sur la valeur ajoutée sur les biens cédés gratuitement (les cadeaux), lorsque ces biens sont d'une très faible valeur, déterminée par arrêté⁴. Cette valeur est de 73 euros par an et par bénéficiaire.

La HATVP ajoute que d'autres collectivités, comme la ville de Paris et la région Grand Est, ont fixé un plafond à 150 euros s'inspirant du seuil retenu par les chambres du Parlement. La ville de Bordeaux a choisi un plafond plus bas, fixé à 50 euros.

Dès lors, les élus locaux, sont, pour certains, déjà assujettis à des règles encadrant la perception de cadeaux ou d'invitations dans le cadre de l'exercice de leur mandat.

¹ Maître de conférence HDR en droit public à l'université de Bourgogne CREDESPO – membre de l'observatoire de l'éthique publique.

² Op. cit., point 4.

³ 1° du 1 du II de l'article 257 du code général des impôts.

⁴ Article 1 de l'arrêté du 9 juin 2021 portant incorporation à l'annexe IV au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de cette annexe.

2. La proposition de loi : une volonté de renforcer les devoirs déontologiques des élus locaux de manière équilibrée

L'article 24 comprend deux mesures destinées à mieux accompagner les élus dans le respect de leurs obligations déontologiques. D'une part, il permet aux communes de mutualiser leurs référents déontologues à l'échelle intercommunale et d'autre part, il impose aux élus de déclarer au référent déontologue des dons, avantages et invitations dont la valeur dépasse 150 euros. Cette obligation de déclaration n'est assortie d'aucune sanction.

Concernant la déclaration des dons, avantages et invitations, les auteurs de la proposition de loi se sont inspirés des règles applicables aux parlementaires et plus spécifiquement du règlement intérieur du Sénat¹.

L'article 24 prévoit **trois exclusions à cette obligation : les cadeaux d'usage** (similaires à des cadeaux protocolaires), **les déplacements effectués à l'invitation des autorités publiques françaises ou dans le cadre d'un autre mandat électif et enfin les invitations à des manifestations culturelles ou sportives sur le territoire national.**

3. La position de la commission : renforcer l'opérationnalité du dispositif tout en simplifiant le mécanisme de la déclaration

En premier lieu, la commission a adopté un **amendement COM-117** des rapporteurs visant à **supprimer la disposition relative à la mutualisation du référent déontologue à l'échelle intercommunale** dans la mesure où elle est déjà satisfaite par voie réglementaire.

En effet, cette disposition est déjà prévue par l'article R. 1111-1-A du CGCT (créé par l'article 1 du décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022) qui prévoit que plusieurs collectivités territoriales, groupements de collectivités territoriales ou syndicats mixtes visés à l'article L. 5721-2 peuvent désigner un même référent déontologue pour leurs élus par délibérations concordantes.

En second lieu, **consciente du caractère contraignant de l'obligation nouvelle pour les élus locaux de déclarer les dons et avantages reçus, la commission a souhaité simplifier son opérationnalité** en prévoyant que la déclaration se ferait dans un registre tenu par la collectivité.

¹ Article 91 quinquies : « 1. - Les sénateurs déclarent au Bureau du Sénat les invitations à des déplacements financés par des organismes extérieurs au Sénat qu'ils ont acceptées, ainsi que les cadeaux, dons et avantages en nature qu'ils ont reçus, dès lors que la valeur de ces invitations, cadeaux, dons et avantages excède un montant fixé par le Bureau. 2. - Ne sont pas soumis à cette obligation déclarative les cadeaux d'usage et les déplacements effectués à l'invitation des autorités étatiques françaises ou dans le cadre d'un autre mandat électif, ou les invitations à des manifestations culturelles ou sportives sur le territoire national. 3. - La liste de ces invitations, cadeaux, dons et avantages en nature est rendue publique. »

En effet, les auditions menées par les rapporteurs ont mis en exergue que :

- d'une part, le référent déontologue n'avait pas pour vocation initiale d'effectuer un contrôle de l'action des élus locaux mais plutôt un accompagnement pédagogique sur le plan déontologique ;

- d'autre part, la déclaration des dons, avantages et invitations auprès du déontologue créerait une complexité importante et une lourdeur administrative supplémentaire pour les élus locaux, que la commission, en adoptant l'amendement COM-118 proposé par les rapporteurs, a souhaité simplifier par une **déclaration au sein d'un registre tenu par la collectivité territoriale de l'élu concerné**. Il s'agit là aussi d'une pratique préexistante dans un certain nombre de collectivités territoriales ou intercommunalités.

En troisième lieu, la commission a entendu **renforcer l'opérationnalité du dispositif en précisant que l'obligation de déclaration vise, outre les dons et avantages, les invitations dans leur ensemble**, dont les invitations au restaurant. En outre, l'exclusion des « *invitations à des manifestations culturelles ou sportives sur le territoire national* » risquait de vider de sa substance l'obligation déclarative en excluant un nombre trop important d'invitations. **L'amendement COM-118**, adopté par la commission, a donc modifié l'article 24 en ce sens.

La commission a adopté l'article 24 **ainsi modifié**.

Article 25

Automaticité du bilan de compétences et de la validation des acquis de l'expérience et création d'un mécanisme de certification

L'article 25 vise à inscrire expressément l'éligibilité des élus locaux à la validation des acquis de l'expérience (VAE) au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il prévoit de rendre automatique le bénéfice de la VAE et du bilan de compétence pour tout maire ou adjoint au maire. Afin de leur faciliter l'accès la VAE, il tend, d'une part, à garantir l'aboutissement avant la fin du mandat de toute démarche de validation qui serait initiée au moins six mois avant cette date et, d'autre part, à créer un mécanisme de certification des compétences correspondant à l'exercice d'un mandat local.

Estimant que les compétences et les connaissances acquises par les élus au cours de leur mandat méritent d'être mieux reconnues et valorisées, la commission a adopté l'article 25 en s'assurant que ces dispositifs bénéficient à l'ensemble des élus locaux, quel que soit le type de collectivité au sein de laquelle ils ont exercé leurs responsabilités.

1. Les aides à la reconversion professionnelle des élus locaux : une transition vers « l'après-mandat » qui demeure délicate

a) *Les dispositifs d'aide à la reconversion professionnelle des élus locaux*

Afin de faciliter la « sortie de mandat », le législateur a prévu plusieurs dispositifs d'aide à la reconversion professionnelle au bénéfice des élus.

Les élus qui ont obtenu une suspension de leur contrat de travail¹ peuvent ainsi bénéficier, lorsqu'ils exercent leur droit à réintégration et s'ils en font la demande, d'un **stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise**², afin notamment de tenir compte de l'évolution de leur poste de travail ou des techniques utilisées.

En application de l'article L. 2123-11-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les maires et adjoints aux maires ont droit, à l'issue de leur mandat et à leur demande, à une **formation professionnelle** et à un **bilan de compétences**³ dans les conditions prévues par le code du travail. L'article 88 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 *relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique*, dite « Engagement et Proximité », a étendu le bénéfice de ces dispositions à l'ensemble des maires et adjoints aux maires⁴.

En outre, certains élus locaux bénéficient, sous certaines conditions, d'une allocation différentielle de fin de mandat⁵ (ADFM) [voir commentaire de l'article 26].

Par ailleurs, les élus peuvent assurer le financement de formations destinées à faciliter leur reconversion professionnelle via leur droit individuel à la formation⁶ (DIF).

Néanmoins, comme le soulignait un rapport de la délégation aux collectivités territoriales publié en décembre 2023, il convient de « s'interroger

¹ L'article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales permet aux maires et adjoints au maire de bénéficier d'une période de suspension de leur contrat de travail le temps de l'exercice de leur mandat et conformément aux dispositions des articles L. 3142-83 à L. 3142-87 du code du travail. Jusqu'à l'expiration de deux mandats successifs, l'élu bénéficie d'un droit à réintégration.

² Article L. 2123-11 du code général des collectivités territoriales.

³ Aux termes de l'article L. 6313-4 du code du travail, le bilan de compétences a « pour objet de permettre à des travailleurs d'analyser leurs compétences professionnelles et personnelles ainsi que leurs aptitudes et leurs motivations afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation ».

⁴ Elles étaient jusqu'alors réservées aux maires ainsi qu'aux seuls adjoints au maire d'une commune de 10 000 habitants et plus.

⁵ Article L. 2123-11-2 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Article L. 2123-12-1 du code général des collectivités territoriales.

sur la mise en œuvre en pratique de cette faculté offerte aux anciens élus ayant participé à un exécutif local de se former et de s'évaluer »¹.

b) *Le cas de la VAE, un dispositif utile mais insuffisamment mobilisé par les élus*

i. *Le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE)*

Instituée par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, la **validation des acquis de l'expérience (VAE)**² constitue l'une des voies d'obtention d'un diplôme, d'un titre ou d'une certification professionnelle, aux côtés de la formation initiale et de la formation continue. Elle constitue ainsi l'une des actions concourant au développement des compétences au sens de l'article L. 6313-1 du code du travail, au même titre que les actions de formation, les bilans de compétences et la formation par apprentissage.

Réformé par la loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022³ qui a créé un « service public de la VAE », le dispositif se **décompose en deux principales étapes**. Au dépôt d'un dossier dont la recevabilité est examinée par organisme certificateur⁴ succède une phase d'évaluation par un jury de validation⁵.

ii. *L'éligibilité des élus locaux à la VAE*

Ouverte depuis 2002 à tout salarié, la VAE a été étendue en 2009, à l'initiative de la commission des lois, aux conseillers municipaux, aux conseillers généraux et aux conseillers régionaux ayant « exercé leur fonction durant au moins une mandature complète »⁶. En 2019, lors de l'examen de la loi dite « Engagement et Proximité », la commission des lois avait expressément inclus « les acquis professionnels résultant de l'exercice d'un mandat local ou d'une fonction élective »⁷ ouvrant droit à une validation sous forme d'équivalence universitaire.

¹ Rapport d'information n° 216 (2023-2024) d'Agnès Canayer, Thierry Cozic et Gérard Lahellec, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, « Comment être après avoir été ? » : les enjeux de la fin de mandat d'un élu local, déposé le 14 décembre 2023.

² Elle a succédé au dispositif de « validation des acquis professionnel » introduit en 1992, qui visait à permettre l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur sur la base d'acquis issus de l'expérience professionnelle.

³ Article 10 de la loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.

⁴ Article L. 6412-1-1 du code du travail.

⁵ Article L. 6412-3 du code du travail.

⁶ Article 20 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

⁷ Article 105 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, modifiant l'article L. 613-5 du code de l'éducation.

Ces mentions reconnaissant explicitement aux élus locaux le droit à la VAE ont été supprimées à l'occasion de la réforme prévue par la loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 précitée, laissant seulement subsister la mention selon laquelle le service public de la VAE est ouvert à « toute personne demandant la validation des acquis de son expérience et justifiant d'une activité en rapport direct avec le contenu de la certification visée »¹.

iii. *La VAE, un outil de valorisation des compétences des élus insuffisamment exploité*

Le faible recours à la VAE, par les salariés en général et par les élus locaux en particulier, résulte en premier lieu d'un **manque de visibilité et d'information** quant aux possibilités offertes aux élus² ainsi que de l'hétérogénéité des offres d'accompagnement en fonction des territoires.

En second lieu, le parcours de VAE est parfois considéré comme **trop complexe et insuffisamment accessible**. En effet, pour valoriser les compétences acquises au cours du mandat, l'élu souhaitant entamer une démarche de VAE doit trouver une certification lui permettant de valoriser ces compétences.

Les **rapporteurs regrettent, à cet égard, l'absence de données statistiques** permettant de connaître le nombre d'élus ayant recours à la VAE et, plus largement, les trajectoires personnelles et professionnelles des anciens élus.

Pourtant, lorsqu'ils sont consultés, les élus estiment quasi-unaniment qu'une certification de leurs compétences serait utile pour préparer leur évolution ou leur reconversion professionnelles³.

2.. La facilitation de la reconnaissance des compétences acquises au cours du mandat : automaticité de la VAE et création d'une certification professionnelle

a) L'automaticité de la VAE et du bilan de compétences

L'article 25 de la proposition de loi tend à conférer un **caractère automatique à la démarche de VAE initiée par tout maire ou adjoint au maire**. Ces derniers bénéficieraient également, dans les mêmes conditions, d'un bilan de compétence et, à l'issue de leur mandat, d'une formation professionnelle.

¹ Article L. 6411-1 du code du travail.

² Notamment la possibilité d'avoir recours à leur droit individuel à la formation (DIF) pour financer leur VAE.

³ D'après une étude de l'IFGP, « Les conditions d'exercice d'un mandat d'élu » (13 juin 2023), 93 % des 435 élus consultés considèrent qu'une certification de leurs compétences serait « utile » pour préparer une évolution professionnelle ou une reconversion.

Tout en inscrivant explicitement dans le CGCT l'éligibilité des **maires et adjoints au maire à la VAE**, l'article tend à modifier l'article L. 2123-11-1 du CGCT, de sorte à **garantir l'aboutissement de la démarche de VAE avant les prochaines élections**, à condition que cette démarche soit initiée au moins six mois avant la fin du mandat. Le I de l'article 25 prescrit en effet que « *lorsque la demande de validation est adressée au ministère ou à l'organisme certificateur au plus tard six mois avant la fin du mandat, le jury* » compétent se prononce sur cette demande avant l'expiration du mandat.

b) *La création d'un système de certification des compétences acquises au cours du mandat*

L'article 25 vise également à **créer un système de certification des compétences acquises par les élus** au cours du mandat, en vue de faciliter leur recours à la VAE.

Serait ainsi introduite, au sein du code du travail, une nouvelle section¹ composée d'un unique article L. 6112-5. Sur le modèle de la certification qui existe pour les responsables syndicaux², l'article prévoit l'établissement par les ministres en charge du travail et de la formation professionnelle d'une **liste de compétences** correspondant à l'exercice d'un mandat électif.

Le système serait fondé sur une « certification professionnelle »³ enregistrée en « **blocs de compétences** », qui constituent eux-mêmes tout ou partie d'un titre ou d'un certificat de qualification professionnelle.

À l'instar du système élaboré au bénéfice des personnes ayant exercé un mandat de représentant du personnel ou un mandat syndical, ces dispositions pourraient donner lieu à l'élaboration d'une **liste de « certificats de compétences professionnelles » (CCP)** conçus à partir des compétences correspondant à l'exercice d'un mandat électif local. L'article 25 prévoit à cet effet l'annexion, à la liste de compétences mentionnée précédemment, d'un « *recensement des certifications ou parties de certification comportant ces compétences et enregistrées au répertoire national des certifications professionnelles* ».

¹ Une section 4, intitulée « Égalité d'accès des salariés titulaires d'un mandat électif locale », du chapitre II du titre Ier du livre Ier de la sixième partie du code du travail

² Article 6 de loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

³ Il s'agit d'une « certification inscrite au répertoire spécifique mentionné à l'article L. 6113-6 » du code du travail, établie par France compétences.

3. Favorable à une meilleure reconnaissance des compétences acquises par les élus, la commission a précisé ces dispositifs tout en étendant leur champ d'application

La commission a jugé bienvenues les mesures prévues à l'article 25, qui correspondent aux recommandations formulées par le **groupe de travail de la présidence du Sénat sur la décentralisation**¹, qui a rendu publics ses travaux en juillet 2023. En effet, les élus locaux acquièrent, au cours de leur mandat, de nombreuses compétences et connaissances qui devraient constituer autant d'atouts au service de leur reconversion professionnelle.

Partageant ce constat, la commission a adopté, à l'initiative de ses rapporteurs, **trois amendements visant à préciser et étendre les dispositifs** introduits par cet article.

En premier lieu, elle a adopté un **amendement COM-103** visant à améliorer la rédaction de l'article 25 afin de rendre plus explicite l'éligibilité de l'ensemble des élus communaux à la VAE. Ainsi, l'article L. 2123-11-1 du CGCT réaffirmerait le droit dont disposent l'ensemble des élus communaux à faire valider, au titre de la VAE et dans les conditions prévues par le code du travail, les acquis de l'expérience liée à l'exercice de leurs fonctions, tout en garantissant l'aboutissement de la démarche lorsqu'elle est initiée au moins six mois avant l'expiration du mandat.

En deuxième lieu, **l'amendement COM-105** adopté par la commission prévoit une **extension de ces mesures aux élus départementaux et régionaux**.

En dernier lieu, la commission a adopté un **amendement COM-106** prévoyant **l'association du ministre chargé des collectivités territoriales**, aux côtés des ministres chargés du travail et de la formation professionnelle, à l'établissement de la certification professionnelle correspondant aux compétences liées à l'exercice d'un mandat d'élu local.

Enfin, la commission a adopté, à l'initiative de ses rapporteurs, un **amendement COM-123** procédant à une coordination pour l'application de cet article en Polynésie française.

La commission a adopté l'article 25 ainsi modifié .
--

¹ *Rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation*, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir" », 6 juillet 2023 : Proposition n° 4.

Article 26

**Extension du bénéfice de l'allocation différentielle de fin de mandat
et contrat de sécurisation de l'engagement**

Afin de renforcer l'accompagnement à la sortie de leur mandat, l'article 26 prévoit de **confier la gestion du fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM) à l'opérateur France Travail** et d'ouvrir le bénéfice d'un **dispositif d'accompagnement sur le modèle des contrats de sécurisation professionnelle** aux anciens élus percevant l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM). Il tend, en outre, à **étendre le bénéfice de cette allocation** à tout maire d'une commune de 500 habitants ou plus et à tout adjoint au maire d'une commune de 3500 habitants ou plus.

Attentive à l'impératif de sécurisation de « l'après-mandat », la commission a souscrit aux dispositifs introduits par cet article. Elle l'a adopté en le modifiant pour **élargir le champ des bénéficiaires de l'ADFM** et apporter plusieurs précisions quant au **contenu du « contrat de sécurisation de l'engagement »**.

1. L'allocation différentielle de fin de mandat : un objectif de sécurisation financière de la situation des élus

1.1. *L'allocation différentielle de fin de mandat : une compensation destinée aux élus locaux ayant cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat*

a) *L'allocation différentielle de fin de mandat et le fonds d'allocation des élus en fin de mandat*

Afin d'apporter une forme de sécurité financière aux élus locaux qui se retrouvent privés de mandat à la suite d'une élection, **une allocation différentielle de fin de mandat (ADFM)** a été créée par le législateur en 2002¹. Elle a vocation à octroyer aux élus concernés un soutien financier temporaire facilitant leur retour à la vie professionnelle à la fin de leur mandat.

Réformé en 2015² et régi par les articles L. 2123-11-2, L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ce dispositif est ouvert aux **membres d'exécutifs locaux dont le mandat a pris fin à l'occasion d'un renouvellement général de leur assemblée délibérante**, et qui, soit sont inscrits à France travail, soit ont repris une activité professionnelle leur procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonctions qu'ils percevaient au titre de leur dernière fonction électorale.

¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

² Article 12 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Le bénéfice de l'allocation est toutefois **réservé aux élus ayant cessé d'exercer une activité professionnelle**. En outre, s'agissant des élus communaux, seuls sont éligibles à cette allocation les maires des communes d'au moins 1 000 habitants et les adjoints au maire, ayant reçu délégation de fonction, des communes d'au moins 10 000 habitants.

Les personnes éligibles à l'ADFM doivent **adresser une demande à la Caisse des dépôts et consignation, dans un délai de onze mois** à compter de la fin du mandat¹. Le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité de fonction et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat. L'allocation est versée pendant une période **d'un an maximum** ; à compter du septième mois suivant le début de versement de l'allocation, son montant est porté à 40 %².

L'ADFM est **allouée chaque mois dès lors que son montant mensuel est supérieur à 100 euros**. Dans le cas contraire, le versement est effectué en deux fois au cours des six premiers mois puis, à compter du septième mois, en deux fois également³. Les bénéficiaires de l'allocation sont tenus de faire connaître sans délai tout changement de situation au regard du montant des ressources qu'ils perçoivent⁴.

En application de l'article L. 1621-2 du CGCT, le **fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM), dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignation**, assure le versement de l'ADFM.

Ce fonds est alimenté par une **cotisation annuelle obligatoire** versée par les communes de plus de 1 000 habitants, les départements, les régions ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Cela concerne 11 300 collectivités. L'assiette de cette cotisation est constituée par le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées par la collectivité ou l'EPCI aux bénéficiaires potentiels du fonds.

Le taux de la cotisation est fixé par décret compte tenu des besoins de financement du fonds mais il ne peut excéder 1,5 %. **Il est actuellement fixé à 0,2 % par l'article D. 1621-2 du CGCT**.

b) Un dispositif insuffisamment mobilisé par les élus et mal exploité

D'après les données communiquées aux rapporteurs par la Caisse des dépôts et consignations, le FAEFM est largement excédentaire, en raison du nombre très faible d'élus formulant une demande pour bénéficier de l'ADFM.

¹ Article R. 2123-11-2 du code général des collectivités territoriales.

² Article R. 2123-11-4 du code général des collectivités territoriales.

³ Article R. 2123-11-5 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article R. 2123-11-6 du code général des collectivités territoriales.

**Nombre de bénéficiaires et montants versés au titre de l'ADFM
entre 2020 et 2022**

	Nombre de demandes acceptées	Recettes	Montant brut annuel versé	Total
2020	219	1,357 M€		
2021	26	1,402 M€	1 M€	+ 402 M€
2022	5	1, 376 M€	0,194 M€	+1,192 M€

Source : Commission des lois d'après les chiffres de la Caisse des dépôts

Comme le montre le tableau ci-dessus, en 2022, **la différence entre les recettes perçues et le montant total versé par la FAEFM a atteint 1,192 million d'euros**. Si l'on se réfère au montant moyen d'allocation versé sur la même année (1 119 euros), cela correspond à plus de 1000 versements supplémentaires dont le financement aurait pu être assuré au regard de ce que permettraient les recettes perçues par le fonds.

À la fin de l'année 2023, le **montant total des réserves financières accumulées par le fonds atteint plus de 7 millions d'euros**. Ce chiffre a conduit les rapporteurs à s'interroger sur le respect de la règle, fixée à l'article L. 1621-2 du CGCT, selon laquelle « *le taux de la cotisation obligatoire est fixé par décret compte tenu des besoins de financement du fonds* »

Cette situation s'explique, d'après les informations communiquées aux rapporteurs par la Caisse des dépôts et consignations, par **un faible recours au dispositif par les élus en fin de mandat**, qui varie de surcroît de façon « cyclique », en fonction des années au cours desquelles se tiennent des élections locales. En effet, en dépit des opérations de communication menées par le gestionnaire du fonds, le dispositif ne rencontre pas son public.

1.2. *L'élargissement proposé des bénéficiaires de l'allocation différentielle de fin de mandat*

L'article 26 de la proposition de loi tend à **élargir le bénéfice de l'ADFM afin de rendre éligible à ce dispositif l'ensemble des maires des communes d'au moins 500 habitants ainsi que les adjoints au maire des communes d'au moins 3 500 habitants** (contre, respectivement, 1 000 et 10 000 aujourd'hui).

À cette fin, il modifierait le premier alinéa de l'article L. 2123-11-2 qui définit les conditions d'éligibilité à l'ADFM.

1.3. *Favorable à l'élargissement de l'ADFM, la commission a souhaité ouvrir ce dispositif à l'ensemble des maires et adjoints au maire*

La commission a accueilli favorablement cette extension du champ des élus pouvant bénéficier de l'ADFM, qui reprend une **préconisation du groupe de travail de la présidence du Sénat sur la décentralisation**¹, qui a rendu publics ses travaux en juillet 2023.

Les travaux conduits par les rapporteurs ont permis de mettre en lumière **l'ampleur du taux de non-recours à cette allocation et la situation largement excédentaire du fonds** (FAEFM) chargé d'en assurer le financement et le versement. Par conséquent, la commission a adopté un **amendement COM-116** visant notamment à élargir à l'ensemble des maires et adjoints au maire le bénéfice de l'ADFM.

Le maintien d'un seuil excluant du dispositif les maires de communes de moins de 500 habitants ne semblait, de surcroît, reposer sur aucune justification au regard de l'enjeu d'accompagnement et de sécurisation de l'engagement des maires poursuivi par la proposition de loi.

2. La création d'un contrat de sécurisation de l'engagement pour accompagner les élus locaux à la fin de leur mandat et le transfert de la gestion du FAEFM à France Travail

Sur le modèle des contrats de sécurisation professionnelle dont peuvent bénéficier les salariés, l'article 26 tend à créer **un contrat de sécurisation professionnelle à destination des anciens élus locaux bénéficiant de l'ADFM**, qui serait proposé par l'opérateur France Travail.

Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP)

Issu de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 *pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels* et actuellement régi par les articles L. 1233-65 à L. 1233-70 du code du travail, le CSP est un dispositif proposé par l'opérateur France Travail et destiné à certains salariés en contrat à durée indéterminée concernés par **une procédure de licenciement économique**. Il leur permet de bénéficier, durant douze mois au maximum, d'un ensemble de mesures visant à favoriser leur retour à l'emploi.

¹ *Rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation, « Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur "pouvoir d'agir" », 6 juillet 2023 : Proposition n° 4.*

Ce contrat débute par **une phase de prébilan, d'évaluation des compétences et d'orientation professionnelle**, en vue de l'élaboration d'un projet professionnel tenant compte, au plan territorial, de l'évolution des métiers et de la situation du marché du travail. Cette phase doit permettre l'élaboration d'un **plan de sécurisation professionnelle**, qui formalise les relations entre les bénéficiaires du contrat de sécurisation professionnelle et France Travail.

Après quatre mois d'accompagnement, un point d'étape est réalisé pour **analyser la cohérence des actions mises en œuvre avec le projet** défini lors du prébilan et d'envisager, le cas échéant, des ajustements ou de nouvelles actions à entreprendre – qui peuvent comprendre des périodes de formation et de travail.

Durant les deux derniers mois d'accompagnement, un entretien final est réalisé pour établir **un bilan du dispositif**.

Pendant la durée du contrat, le bénéficiaire a le statut de **stagiaire de la formation professionnelle** et perçoit une **allocation spécifique de sécurisation**, versée par France Travail.

Parallèlement, l'article 26 prévoit de **confier la gestion du FAEFM à l'opérateur France Travail**. Ce fonds est actuellement géré par la Caisse des dépôts et consignations, qui dispose de compétences de gestionnaire financier mais qui n'est pas en charge de l'accompagnement à la reconversion, comme c'est le cas de France Travail. Ce transfert facilitera l'accompagnement pour le retour à l'emploi des anciens élus locaux.

La commission des lois a approuvé ces mesures, qui permettront de **faciliter la réinsertion professionnelle des anciens élus locaux**, en leur garantissant un accompagnement individualisé et adapté.

Par l'adoption de l'amendement **COM-116** des rapporteurs, elle a modifié le dispositif proposé pour remplacer le nom du contrat proposé par France Travail aux anciens élus locaux. Ce contrat serait désormais appelé « **contrat de sécurisation de l'engagement** », ce qui marquerait sa spécificité, par rapport au contrat de sécurisation professionnelle proposé par la même institution aux personnes ayant fait l'objet d'un licenciement économique.

Par ailleurs, la commission a précisé les dispositions relatives au contrat de sécurisation professionnelle, dans **un objectif de sécurisation du dispositif**. Le parcours proposé dans le cadre de ce contrat serait ainsi organisé en deux phases et financé en partie par son bénéficiaire, via la mobilisation de son compte personnel de formation ou de son droit individuel à la formation. Un décret en Conseil d'État préciserait par ailleurs la durée du parcours, le contenu des mesures d'accompagnement ou encore les modalités de conclusion et de rupture du contrat.

La commission a adopté l'article 26 **ainsi modifié**.

Article 27

Sécurisation de la situation de l'élu local ayant cessé d'exercer son activité professionnelle

L'article 27 tend à mieux sécuriser la situation des élus locaux qui se trouveraient, une fois leur mandat expiré, privés d'activité professionnelle. Il prévoit, d'une part, l'intégration des crédits d'heures dans le calcul de l'ouverture des droits à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) et, d'autre part, la prise en compte, lorsque l'élu a fait usage de son droit à réintégration dans l'entreprise, de la durée de suspension du contrat de travail dans le calcul de l'ancienneté requise pour la détermination de la durée du préavis et du montant de l'indemnité de licenciement.

Conformément à sa volonté d'améliorer l'accompagnement des élus dans la phase de transition qui succède au mandat, la commission a étendu la prise en compte de la durée de suspension du contrat de travail au calcul des droits à congés de l'ancien élu. En outre, elle a précisé les modalités de prise en compte des crédits d'heures et de l'indemnité de fonction dont l'élu a bénéficié au cours de son mandat pour la détermination de ses droits à l'ARE. En conséquence, elle a adopté cet article ainsi modifié.

1. La situation de l'élu cumulativement privé de mandat et d'activité professionnelle : une sécurisation perfectible

a) La situation de l'élu licencié après avoir fait usage de son droit à réintégration dans l'entreprise

À l'instar des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat, les élus locaux exerçant des fonctions exécutives – les maires et adjoints au maire¹, le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil départemental² ou du conseil régional³ – peuvent bénéficier, à leur demande, d'une **suspension de leur contrat de travail pour exercer leur mandat**. En application des articles L. 3142-83 à L. 3142-87 du code du travail, cette **suspension est accordée de droit** lorsque l'élu justifie d'une ancienneté d'au moins un an chez son employeur.

Jusqu'à l'expiration de deux mandats successifs, l'élu bénéficie d'un **droit à réintégration** : à sa demande, il retrouve son précédent emploi ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente. Il bénéficie, en outre, de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie au cours de l'exercice du mandat, ainsi que d'une réadaptation

¹ Article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales : le bénéfice de cette suspension a été étendu, à l'initiative de la commission des lois, à l'ensemble des maires et adjoints au maire par l'article 88 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

² Article L. 3123-7 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 4135-7 du code général des collectivités territoriales.

professionnelle en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail¹.

Toutefois, **lorsque l'élu qui a fait usage de son droit à réintégration fait l'objet d'un licenciement**, la période de suspension du contrat de travail n'est pas prise en compte pour le calcul de l'ancienneté permettant de déterminer la durée du préavis de licenciement ainsi que le montant des indemnités de licenciement auquel il a droit.

Le calcul de la durée du préavis et de l'indemnité de licenciement

Sauf lorsqu'il est motivé par une faute grave, le licenciement d'un salarié bénéficie d'un **préavis d'une durée qui varie en fonction de son ancienneté de services continus dans l'entreprise**². Si la suspension du contrat de travail ne rompt pas l'ancienneté du salarié, la **période de suspension n'est pas prise en compte pour déterminer la durée d'ancienneté** exigée pour le calcul de la durée du préavis³.

Lorsqu'il n'est pas motivé par une faute grave, le licenciement d'un salarié titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée (CDI) qui compte au moins huit mois d'ancienneté ouvre droit à une **indemnité de licenciement**⁴. Le montant de cette indemnité est calculé en fonction de l'ancienneté du salarié⁵. De même que pour le préavis de licenciement, la suspension du contrat de travail ne rompt pas l'ancienneté du salarié mais la **période de suspension n'est pas prise en compte pour déterminer la durée d'ancienneté appréciée pour le calcul du montant de l'indemnité**⁶.

b) La situation de l'élu bénéficiant de l'allocation de retour à l'emploi à l'issue de son mandat

Le législateur a également pris en compte la situation des élus locaux qui ont suspendu leur activité professionnelle ou s'en trouvent privés à l'issue de leur mandat, les plaçant dans une situation précaire.

Ainsi, certains élus bénéficient d'une allocation différentielle de fin de mandat (ADFM)⁷ [voir commentaire de l'article 26], à la double condition que son mandat ait pris fin à l'occasion d'un renouvellement général de son assemblée délibérante et d'être inscrit à France Travail (ou d'avoir repris une activité professionnelle lui procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonctions qu'il percevait). Néanmoins, **le bénéfice de l'ADFM est réservé aux élus ayant suspendu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat.**

¹ Article L. 3142-84 du code du travail.

² Article L. 1234-1 du code du travail.

³ Article L. 1234-8 du code du travail.

⁴ Article L. 1234-9 du code du travail.

⁵ Articles R. 1234-1 à R. 1234-5 du code du travail.

⁶ Article L. 1234-11 du code du travail.

⁷ Article L. 2132-11-2 du code général des collectivités territoriales.

Les élus ayant poursuivi leur activité professionnelle et qui, à l'issue de leur mandat, s'en trouvent privés, peuvent prétendre, dans les conditions de droit commun prévues par le code du travail, à **l'allocation de retour à l'emploi (ARE)**. Toutefois, les temps d'absence¹ dont l'élu a bénéficié pour se consacrer à son mandat ne sont pas pris en compte pour l'appréciation de l'ouverture des droits à l'ARE. En effet, ces **temps ne sont pas rémunérés par l'employeur et ne donnent donc pas lieu à des cotisations**.

2. Le renforcement de la sécurisation de la situation de l'élu privé d'emploi à l'issue de son mandat

- a) *La prise en compte de la durée de suspension du contrat de travail dans le calcul de la durée de préavis et de l'indemnité de licenciement*

Le II de l'article 27 de la proposition de loi vise à **intégrer la période de suspension du contrat de travail de l'élu dans le calcul de l'ancienneté requise pour la détermination de la durée du préavis de licenciement et le montant de l'indemnité de licenciement**.

Aux articles L. 1234-8 et L. 1234-11 du code du travail, qui prévoient respectivement l'exclusion de la prise en compte des périodes de suspension pour le calcul de la durée du préavis et du montant de l'indemnité de licenciement, serait ainsi **ajoutée une dérogation concernant le cas dans lequel le salarié a fait usage de son droit à réintégration à l'issue de son mandat**.

Dès lors, lorsque la suspension du contrat de travail résulte des dispositions des articles L. 3142-84 à L. 3142-87 du code du travail et que l'élu salarié sollicite la réintégration dans l'entreprise à l'issue du mandat, il bénéficierait de la prise en compte de la période de suspension pour le calcul de son préavis et de ses indemnités en cas de licenciement.

- b) *La prise en compte des crédits d'heures dans le calcul des droits à l'allocation de retour à l'emploi*

Le I de l'article 27 de la proposition de loi vise à **permettre l'intégration des crédits d'heures dont a bénéficié l'élu salarié au cours de son mandat dans le calcul de l'ouverture des droits à l'allocation de retour à l'emploi (ARE)**.

L'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), consacré au régime des crédits d'heures, serait complété pour prévoir que « *les conditions dans lesquelles les crédits d'heures dont les élus ont bénéficié sont pris en compte pour l'appréciation des conditions et des modalités d'attribution* » de l'ARE sont déterminées par un décret en Conseil d'État.

¹ Il s'agit des autorisations d'absence (art. L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales) et des crédits d'heures (art. L. 2123-2 du même code).

La rédaction retenue induirait une prise en compte des crédits d'heures utilisés par l'élu à la fois pour le **calcul de la durée d'affiliation requise pour bénéficier de l'ARE et pour la détermination du montant de ce revenu de remplacement**, tout en octroyant une grande latitude au pouvoir réglementaire.

Il s'agirait, non pas d'ouvrir par principe aux élus le bénéfice de l'indemnité chômage mais plutôt de **permettre aux élus qui ont acquis des droits au titre de leur qualité de salarié de bénéficier d'une forme de « neutralisation » des pertes de revenu de remplacement** résultant de l'exercice de leur droit aux crédits d'heures.

3. La commission a approuvé et enrichi ces mesures, qu'elle a jugées conformes à l'objectif de sécurisation de « l'après-mandat »

La commission a accueilli favorablement ces dispositifs, qui traduisent des recommandations formulées par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales dans son rapport de décembre 2023 consacré à la sortie de mandat¹. Ainsi, la commission s'est montrée particulièrement attentive à l'enjeu de sécurisation financière de l'élu qui, dans la phase de transition professionnelle qui succède au mandat, se trouverait privé d'activité professionnelle.

a) La précision du dispositif d'intégration des crédits d'heures au calcul des droits à l'ARE

Par l'adoption d'un **amendement COM-109** de ses rapporteurs, la commission a apporté des précisions quant aux conditions et modalités de prise en compte des crédits d'heures utilisés par l'élu au cours de son mandat dans le calcul de l'ARE. Afin notamment de ne pas renvoyer à un décret en Conseil d'État dans une matière relevant avant tout du domaine législatif et des partenaires sociaux², cet amendement détaille le dispositif envisagé par les auteurs de la proposition, en prévoyant :

- d'une part, que la **durée cumulée des crédits d'heures utilisés au cours du mandat est intégrée dans le calcul de la durée d'affiliation exigée pour bénéficier des ARE** ;

- d'autre part, que les **indemnités de fonctions perçues par l'élu au cours de son dernier mandat sont prises en compte pour calculer le montant du revenu de remplacement** auquel il a droit.

¹ Rapport d'information n° 216 (2023-2024) relatif à la sortie de mandat des élus, Agnès Canayer, Thierry Cozic et Gérard Lahellec, 14 décembre 2023.

² En effet, l'article L. 5422-20 du code du travail confie aux partenaires sociaux une compétence de principe pour déterminer les règles d'indemnisation, de gestion et de financement du régime d'assurance chômage, dans le cadre d'accords négociés par les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel. Ces accords doivent être agréés par le Premier ministre pour prendre effet. Ce n'est qu'à défaut de conclusion d'un accord ou qu'en cas de refus de l'agrément d'un tel accord que l'État peut déterminer par décret en Conseil d'État (décret dit « de carence ») les règles applicables en matière d'indemnisation de l'assurance chômage.

Enfin, l'amendement tend à **préciser les modalités de versement des droits supplémentaires acquis** en application de ce nouveau dispositif, en confiant cette tâche au fonds d'allocation des élus en fin de mandat (FAEFM) dont la gestion serait transférée à France Travail par l'article 26 de la proposition de loi.

b) L'amélioration de la situation du salarié faisant usage du droit à réintégration dans l'entreprise à l'issue du mandat

La commission a adopté, à l'initiative de ses rapporteurs, trois amendements visant à renforcer les garanties accordées aux élus ayant bénéficié d'une suspension de leur contrat de travail pour l'exercice du mandat.

En premier lieu, elle a souhaité **étendre à l'ensemble des élus concernés le champ d'application de la mesure consistant à prendre en compte la durée de suspension du contrat de travail dans le calcul de la durée du préavis de licenciement et du montant des indemnités correspondantes**. En effet, dans sa rédaction initiale, le dispositif renvoyait à l'article L. 2123-9 du CGCT, qui ouvre aux maires et adjoints au maire le droit d'obtenir la suspension de leur contrat de travail pour exercer leur mandat. Ce faisant, le dispositif ne couvrait pas l'ensemble des élus éligibles à ce droit, lequel est également reconnu aux présidents et vice-présidents de conseil départemental et régional.

Ainsi, par un **amendement COM-107**, la commission a **étendu le dispositif à l'ensemble des élus susceptibles de bénéficier d'une suspension de leur contrat de travail**, en renvoyant à l'article L. 3142-88 du code du travail.

En second lieu, la commission a adopté, à l'initiative de ses rapporteurs, un **amendement COM-108 afin d'étendre au droit à congés¹ le dispositif de prise en compte de la période de suspension du contrat de travail de l'élu** pour la détermination de certains droits sociaux.

Cet amendement tend également à **préciser les conditions et les limites dans lesquelles la période de suspension est prise en compte** pour le calcul de l'ensemble de ces droits (congés payés, préavis de licenciement et indemnités de licenciement). Il prévoit ainsi que cette prise en compte s'effectue **dans la limite de deux mandats consécutifs**.

La commission a adopté l'article 27 ainsi modifié .
--

¹ En complétant l'article L. 3141-5 du code du travail.

Article 28

Réduction de la durée requise pour bénéficier de l'honorariat en qualité d' élu local

L'article 28 **réduit à 12 ans la durée requise pour bénéficier de l'honorariat** municipal, départemental, régional, territorial ainsi que l'honorariat pour les anciens conseillers de l'assemblée de Guyane et de Martinique.

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

L'honorariat, accordé aux anciens élus locaux, a pour finalité première d'accorder la **reconnaissance de l'État à l'égard d'élus qui ont souhaité s'investir durablement auprès de leurs concitoyens et dans la vie démocratique locale**. Il faut avoir cessé ses fonctions pour en bénéficier et été titulaire pendant 18 ou 15 ans de mandat, selon la collectivité territoriale concernée¹.

Dans sa contribution écrite adressée aux rapporteurs, la direction générale des collectivités locales (DGCL) constate que « *l'honorariat est toujours attribué à des personnes ayant assumé quatre à cinq mandats* ».

La proposition de loi vise à réduire et harmoniser à 12 ans la durée nécessaire pour solliciter l'honorariat après avoir exercé plusieurs mandats locaux. Cette disposition s'inspire de la recommandation n° 4 du rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat sur l'engagement dans le mandat local et l'amélioration des conditions de son exercice².

Par ailleurs, la DGCL ne dispose **d'aucune donnée centralisée sur cette procédure qui est entièrement déconcentrée aux préfets de département**, ce que les rapporteurs regrettent. Il pourrait donc être utile de collecter des éléments chiffrés en la matière.

Enfin, la commission, à l'instar des auteurs de la proposition de loi, est **favorable à l'abaissement de la durée requise, correspondant à deux mandats, pour le bénéfice de l'honorariat**, cette mesure de portée symbolique, dans un contexte de crise de l'engagement local, pouvant contribuer à **améliorer la reconnaissance de l'engagement des élus locaux**.

La commission a **adopté l'article 28 sans modification.**

¹ Articles L. 2122-35, L. 3123-30, L. 4135-30, L. 6224-11, L. 6325-11, L. 6434-11, L. 7125-37 et L. 7227-38 du code général des collectivités territoriales.

² Rapport d'information n° 215 (2023-2024) relatif à l'engagement dans le mandat local et l'amélioration des conditions de son exercice, fait par Nadine Bellurot, Pascal Martin et Guylène Pantel, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, 14 décembre 2023, pp. 37-38.

Article 29

Gage de la proposition de loi

L'article 29 vise à « gager » la proposition de loi afin d'assurer sa recevabilité financière en compensant les aggravations de charges qu'elle tendrait à générer.

La commission a adopté cet article.

L'article 29 de la proposition de loi prévoit d'une part que les éventuelles conséquences financières pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement. D'autre part, les éventuelles aggravations de charges pour l'État et les organismes de sécurité sociale sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

Il s'agit de la disposition habituellement utilisée pour « gager » un amendement ou une proposition de loi afin de respecter les règles de recevabilité financière fixées par l'article 40 de la Constitution.

L'article 29 permet, en conséquence, de compenser les éventuelles aggravations de charges que tend à créer la proposition de loi.

La commission a **adopté l'article 29 sans modification.**

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 28 FÉVRIER 2024

M. François-Noël Buffet, président. – Nous en venons à l'examen du rapport de nos collègues Françoise Gatel, Jacqueline Eustache-Brinio et Éric Kerrouche sur la proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – En préambule, je souhaite remercier tous ceux qui ont participé à l'élaboration de ce texte, mes collègues rapporteurs ainsi que le président de la commission des lois, qui a pris l'initiative d'y intégrer un volet relatif à la responsabilité pénale.

Cette proposition de loi, qui est le fruit des travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation lancés en octobre dernier, a été déposée le 18 janvier 2024, comme l'avait annoncé le président du Sénat lors du Congrès des maires. Neuf rapporteurs appartenant à cinq groupes politiques ont participé aux travaux de la délégation aux collectivités territoriales, ce qui montre le caractère transpartisan de ce texte.

Près de 1 500 maires ont démissionné à ce jour depuis le dernier renouvellement des conseils municipaux, ce qui représente plus de 4 % des maires élus en 2020. En moyenne, un maire démissionne chaque jour de son mandat. Au-delà, ce sont au total 12 648 élus locaux qui ont démissionné. Comme l'a noté le président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), nous avons atteint la cote d'alerte. Il convient donc de mettre en place une sorte de « plan national de sauvegarde des élus locaux ».

Ces chiffres sans précédent témoignent du profond malaise ressenti par les élus, lequel peut mettre à mal notre démocratie. Les principaux facteurs de cette situation sont bien connus.

Le premier d'entre eux concerne l'augmentation considérable et choquante des violences faites aux élus locaux, avec, dès 2019, l'accident tragique qui a coûté la vie au maire de Signes dans l'exercice de ses fonctions, puis les drames de Saint-Brevin-les-Pins et de l'Haÿ--les-Roses.

Le deuxième facteur, très important, a trait au décalage croissant entre, d'une part, les exigences et les modalités d'exercice du mandat, qui ont évolué dans le sens d'une professionnalisation accrue – Éric Kerrouche va même jusqu'à évoquer la nécessité d'un contrat professionnel – et, d'autre part, les droits reconnus aux élus. J'y ajouterai les exigences excessives de nos concitoyens, qui considèrent que le maire a pour mission de satisfaire leurs exigences individuelles.

Enfin, la troisième raison tient au désengagement de l'État dans les territoires. À cet égard, nos collègues Agnès Canayer et Éric Kerrouche ont commis un excellent rapport d'information intitulé *À la recherche de l'État dans les territoires*. L'État ne joue plus son rôle d'accompagnateur et de soutien auprès des élus locaux, alors même que ceux-ci font face à une inflation normative – 400 000 normes, avec un coût supplémentaire de 2,5 milliards entre 2017 et 2022 – et à une complexité de gestion sur lesquels il n'est pas besoin de revenir. Le 4 avril prochain sera organisé au Sénat un colloque pour la simplification des normes applicables aux collectivités locales dans le cadre de la charte d'engagements qui a été signée entre le Sénat et le Gouvernement.

À deux ans des prochaines élections municipales et face au risque de déficit de candidats, il est urgent d'agir. En 2020, 106 communes n'avaient pas de candidats. Les conseils municipaux sont incomplets dans 345 communes, ainsi que nous l'avons autorisé dans la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS). Nous ignorions hélas ! le nombre de communes de taille significative avec une seule liste de candidats, et où un renouvellement général a dû avoir lieu au fil des démissions.

Le Sénat partage très largement la volonté d'agir rapidement pour soutenir les élus en place et donner envie à nos citoyens de s'engager. Cette proposition de loi a été cosignée par 309 membres de notre assemblée, et nous avons travaillé dans un esprit constructif et transpartisan.

Cette proposition de loi comporte trois axes : faciliter l'engagement des élus, faciliter l'exercice de leur mandat et sécuriser la sortie du mandat.

Sur le premier volet, il est nécessaire d'améliorer le régime indemnitaire des élus locaux afin de reconnaître leur engagement. Les citoyens ne s'engagent pas pour s'enrichir, mais il est anormal que des personnes prenant des engagements civiques importants soient pénalisées financièrement. Nous avons déjà admis ce principe dans la loi 3DS, en augmentant les indemnités des élus des petites communes entre 30 % et 50 % de leur montant, en fonction de leur taille.

Le deuxième volet concerne l'amélioration des conditions d'exercice.

Enfin, le troisième volet, très innovant, est relatif à la sécurisation de la sortie de mandat des élus locaux. Il est possible de se retrouver sans mandat un dimanche soir, les électeurs ne vous ayant pas reconduit.

La proposition de loi contient vingt-neuf articles. Certains la qualifient d'ambitieuse – nous nous en réjouissons. Lors de nos travaux, conduits dans des délais assez contraints, nous nous sommes efforcés d'enrichir le texte en sécurisant juridiquement ses dispositions, en garantissant leur dimension opérationnelle, et en déterminant le champ d'application le plus adéquat pour chacune des mesures prévues. Je vous

rappelle que cette proposition de loi porte uniquement ou essentiellement sur les élus locaux.

Naturellement, les maires et leurs adjoints sont concernés par ce texte, mais les conseillers délégués, catégorie hybride que nous souhaitons encourager, sont également visés par certaines mesures. D'ici à l'examen de ce texte en séance publique, nous proposerons d'autres dispositions spécifiques les concernant. Par principe d'universalisme, nous avons élargi certaines dispositions aux exécutifs des conseils départementaux et régionaux.

J'aborderai pour commencer le premier axe de ce texte, à savoir les nombreuses dispositions relatives au régime indemnitaire des élus et à leurs frais de déplacement.

Nous proposons le rehaussement du plafond des indemnités de fonction des maires, en complément des dispositions de la loi 3DS. Certains considèrent peut-être que les élus s'enrichissent, mais nous devons affirmer courageusement que, si la démocratie n'a pas de prix, elle a un coût. Il est nécessaire d'indemniser correctement les élus locaux si nous voulons assurer leur pérennité. De même, nous proposerons en séance publique de revaloriser les indemnités de fonction des adjoints au maire.

Comme chacun le sait, nous sommes soumis au respect de l'article 40 de la Constitution. Le Gouvernement ayant toutefois annoncé son intention de sacraliser l'engagement des élus locaux, nous lui donnerons l'occasion de lever le gage, et nous l'applaudirons s'il tient parole.

Actuellement, l'enveloppe indemnitaire globale est déterminée par la taille des communes. Pour simplifier, nous n'avons pas modifié ces critères. Mais la loi prévoit que cette même enveloppe est calculée sur la base des adjoints aux maires effectivement en fonction, et non pas eu égard au nombre maximal d'adjoints que peuvent nommer les conseils municipaux. Pour donner davantage de marges de manœuvre aux conseils municipaux, notamment pour leur permettre d'indemniser les conseillers délégués, nous proposons de modifier le mode de calcul de l'enveloppe indemnitaire globale, ce qui aura pour effet d'augmenter son montant.

Nous prévoyons également un principe de fixation par défaut au maximum légal des indemnités de fonction des adjoints des maires et des exécutifs départementaux et régionaux. Il est temps de mettre fin au supplice auquel sont soumis les élus locaux qui n'osent pas voter une augmentation de leurs indemnités.

Enfin, nous proposons d'améliorer le régime d'assurance retraite des élus locaux. Le Sénat a déjà adopté des mesures de bonification des indemnités de retraite des sapeurs-pompiers volontaires, en considérant la dimension civique de leur engagement. Par analogie, nous proposons de majorer la durée d'assurance retraite des élus locaux, afin d'assurer la diversité de la composition des conseils municipaux. Nous apprécions la

sagesse de nos aînés, qu'il ne s'agit pas d'exclure, mais nous devons améliorer la manière dont la société y est représentée. L'engagement de ceux dont la carrière professionnelle pâtit du fait de la réduction de temps de travail imposée par des fonctions électives doit être reconnu. Nous proposons une majoration d'un trimestre par mandat complet, dans la limite de huit trimestres.

Nous resserrons le dispositif afin de distinguer entre l'engagement significatif de ceux qui appartiennent à un exécutif local et les exigences et responsabilités différentes des conseillers municipaux.

En outre, nous proposons que l'État renforce son soutien au bénéfice des communes rurales. Comme lors de l'examen de la loi 3DS, nous proposons que l'État élargisse le bénéfice de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, dite dotation particulière « élu local » (DPEL), aux communes de moins de 3 500 habitants. La République ne peut fonctionner que si elle associe l'État et les élus locaux.

Le temps de travail des élus locaux doit faire l'objet d'une attention particulière. Ceux-ci effectuent parfois des tâches pour l'État en tant qu'agents presque bénévoles, puisqu'ils ne sont pas rémunérés : songez à l'état civil, à l'organisation des élections ou à l'urbanisme. Nous considérons qu'il n'y a pas de délégation de compétences en ces matières, et que ces tâches seraient, autrement, exécutées par des agents de l'État. Nous avons évalué ce temps de travail à 10 % du temps de travail d'un maire, lui-même évalué à 32 heures par semaine. C'est une exception, mais pour une fois nous demanderons au Gouvernement de nous remettre un rapport estimant précisément les coûts pour les communes liés à l'exercice de ces fonctions.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Ainsi que Françoise Gatel l'a présenté, le statut de l'élu local comporte trois aspects : avant, pendant et après l'exercice des fonctions. Notre objectif, avec ce texte, est d'améliorer ces trois situations et de faire en sorte que le statut d'élu donne de nouveaux droits. Il n'y a pas un statut de l'élu en France, mais des statuts différents. Ce texte, d'une certaine manière, vient remédier à cette difficulté en donnant de nouveaux droits nécessaires, sans lesquels la reconnaissance de l'engagement de ceux qui se consacrent aux communes serait remise en cause.

Le deuxième axe de cette proposition de loi consiste à améliorer les conditions d'exercice du mandat et à favoriser l'engagement local.

La question des difficultés matérielles auxquelles nombre d'élus sont confrontés semble peut-être triviale, mais elle existe. Nous proposons de rendre obligatoire le remboursement des frais de transport et de séjour engagés par les élus pour se rendre à certaines réunions, précisément définies.

De même, nous proposons d'harmoniser les différentes règles d'organisation des échelons communaux, départementaux et régionaux.

Nous proposons que les frais de représentation des présidents de conseil départemental et de conseil régional soient pris en charge par les départements et les régions, afin de simplifier la situation, en alignant les modalités de prise en charge des frais de représentation sur le régime applicable aux maires depuis la loi municipale de 1884.

La proposition de loi vise également à faciliter la conciliation entre l'exercice du mandat local et la vie professionnelle. Le mandat local emporte des conséquences sur la vie personnelle, mais également professionnelle. Nous proposons d'allonger et d'harmoniser la durée du congé électif pour l'ensemble des élections locales, en la portant à vingt jours pour les candidats à l'ensemble des élections. Il est bien entendu nécessaire d'étendre ces dispositions aux élections en outre-mer.

D'autres dispositions conditionnent l'exercice du mandat. Il faut faciliter le recours aux autorisations d'absence, dont le champ doit être étendu aux cérémonies publiques ainsi qu'à certaines réunions importantes au niveau intercommunal. Nous proposons également de créer une dérogation au régime déclaratif préalable en cas de situation de crise ou d'urgence, afin de faciliter les capacités réelles des élus à agir, sans passer par un fonctionnement habituel assez lourd.

On dit souvent qu'il est difficile de concilier l'engagement local et le travail dans une entreprise, en particulier dans une entreprise privée. Si certains statuts sont plus protecteurs que d'autres, l'engagement pour la démocratie des entreprises employant des élus locaux doit être reconnu. Nous proposons la création d'un label « Employeur partenaire de la démocratie locale » permettant des réductions d'impôt similaires à celles qui existent dans le cadre du mécénat, en particulier lorsque les entreprises rémunèrent les temps d'absence accordés aux élus qu'elles emploient afin de laisser ceux-ci se consacrer à l'exercice de leur mandat.

À l'article 11, nous proposons que la qualité d' élu local soit prise en compte lors des entretiens professionnels prévus pour les salariés. La situation particulière de ces salariés doit être traitée non par le silence, mais par un dialogue, l'employeur devant comprendre les contraintes et les servitudes particulières liées à l'exercice de fonctions électives. Il faut enrichir ce dispositif, en prévoyant notamment une information sur le droit individuel à la formation dont bénéficient les élus locaux.

Par ailleurs, cette proposition de loi doit permettre d'étendre la diversité sociologique des élus, afin que de nouvelles catégories puissent mieux s'impliquer dans les fonctions électives. Nous proposons ainsi la création d'un statut d' élu étudiant, car ces derniers sont l'une des ressources des conseils municipaux. Ce statut doit prévoir des aménagements spécifiques de l'organisation et du déroulement de la scolarité des étudiants titulaires d'un mandat électif, ainsi que le remboursement des frais de

déplacement entre la commune d'élection et le lieu d'étude, fréquents en raison de la polarisation universitaire.

De manière analogue, des mesures doivent encourager les vocations des citoyens en situation de handicap et faciliter l'exercice de leur mandat. Cela sera l'occasion de répéter au Gouvernement qu'il est nécessaire de mettre en place les mesures que nous avons votées en 2019, pour lesquelles les décrets d'application n'ont toujours pas été publiés, ce qui est pour le moins peu élégant vis-à-vis des élus concernés.

L'ensemble des maires et des adjoints constatent que l'action publique locale devient de plus en plus complexe. La formation des élus locaux constitue une réponse face à ce sentiment. L'article 14 prévoit la mise en place d'une formation destinée aux candidats à un mandat électif local, relative au rôle de l'élu et aux règles des campagnes électorales. Il s'agit en quelque sorte d'une formation préalable ou d'une sensibilisation à la vie d'un élu local.

Par ailleurs, des règles spécifiques s'appliquent aux communes de plus de 9 000 habitants. Disposer de renseignements avant la campagne électorale pourrait faciliter l'engagement, car, dans ces communes, le recours à un mandataire financier peut poser des difficultés.

À l'article 15, nous proposons d'allonger la durée du congé de formation des élus locaux de dix-huit à vingt-quatre jours. La formation des élus est l'une des réponses aux difficultés rencontrées lors des mandats. Françoise Gatel a évoqué les démissions dans les exécutifs, mais depuis 2020 la grande démission concerne surtout les conseillers municipaux, singulièrement ceux des oppositions. Cette lente hémorragie illustre les difficultés à s'approprier le mandat. Une réponse par le biais de la formation est nécessaire. Le report de crédits de formation est envisagé dans certains cas spécifiques.

La proposition de loi comporte également des mesures concrètes pour faciliter la conciliation de l'exercice du mandat avec la vie personnelle. C'est l'une des difficultés expliquant des démissions parfois rapides. L'article 16 vise à améliorer la prise en charge des frais de garde et d'assistance engagés par les élus locaux. Pour réellement exercer son mandat, il faut être libéré de ses tâches personnelles. L'article 17 a pour objet d'assouplir les conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent poursuivre l'exercice de leur mandat en cas de maladie, de congé maternité ou paternité, avec la perception d'indemnités journalières.

De manière facultative, par principe, il sera désormais possible de cumuler la perception d'indemnités journalières avec la poursuite d'un mandat en cas de congé maladie, de congé paternité ou maternité. Il s'agit non pas de donner un droit spécifique aux élus, mais de corriger certains excès relevés localement. Nous proposons que ce cumul soit possible, sauf en cas d'avis contraire du praticien.

L'actualité récente a bien illustré les problèmes rencontrés par certaines élues. Afin de répondre à cet enjeu, nous proposerons un amendement visant à clarifier la possibilité pour un élu appelé à remplacer un maire ou un président d'exécutif local empêché d'obtenir de son employeur la suspension temporaire de son contrat de travail.

En outre, il est nécessaire d'adapter les dispositions relatives aux indemnités journalières ou de fonction des élus ayant cessé leur activité en raison d'un arrêt maladie, d'un congé paternité ou maternité, ou d'un accident du travail. La situation de la maire de Poitiers, qui ne va bénéficier que de ses indemnités journalières lors de son congé maternité, illustre l'absence d'équité entre les élus qui ont choisi de se consacrer uniquement à leur mandat, et ceux qui ont conservé une activité professionnelle. Très paradoxalement, seuls ces derniers sont autorisés à cumuler leurs indemnités journalières avec une partie de leurs indemnités de fonction versée en complément.

Nous connaissons tous les contraintes imposées par l'article 40 de la Constitution, qui limite notre action en matière financière. Avec insistance, nous appellerons le Gouvernement à soutenir les solutions adaptées et attendues que nous présenterons en séance publique.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. - Le dernier axe de cette proposition de loi vise à sécuriser l'exercice du mandat local, notamment sur les plans pénal et déontologique. Ces deux sujets peuvent constituer de véritables freins, et nous devons y travailler en vue des élections municipales de 2026.

L'article 18 tend ainsi à mieux définir le champ de l'intérêt moral afin de limiter le risque pénal lié à l'infraction de prise illégale d'intérêts. Ce sujet nous concerne tous. Il est parfois à tel point médiatisé qu'il représente un véritable frein limitant l'engagement de nos concitoyens, car cette exposition médiatique est extrêmement violente à vivre. L'article exclut les intérêts publics des intérêts susceptibles de constituer l'infraction, considérant que la responsabilité pénale d'un élu ne peut être engagée du fait de la défense d'un tel intérêt. Lors de nos auditions, nous avons constaté que, dans certains conseils municipaux, des élus ne pouvaient pas voter des subventions à des associations dont ils étaient membres, alors que les montants en question étaient parfois de 150 euros. La transparence et la clarté sont des exigences, mais elles ne doivent pas empêcher le fonctionnement normal d'un conseil municipal.

Nous proposons de compléter cet article en prévoyant une appréciation concrète par le juge pénal de l'intérêt en cause, qui devra être « suffisant » pour peser ou paraître peser sur l'impartialité ou la prise de décision. Il nous semble également pertinent de définir le champ des intérêts familiaux et affectifs susceptibles d'entrer dans le champ de l'infraction. La liste que nous avons établie n'est peut-être pas parfaite, mais nous avons

essayé d'être le plus concret possible. La rédaction pourra d'ailleurs être simplifiée si nous trouvons d'ici à la séance une formulation adéquate.

Par ailleurs, face à l'augmentation récente du nombre des actes de violence verbale et physique à l'encontre de l'ensemble des élus locaux, l'article 19 apporte une double modification du régime de la protection fonctionnelle.

D'une part, l'octroi de la protection fonctionnelle aux élus locaux victimes de violences, de menaces ou d'outrages serait automatique, conformément à la disposition adoptée par le Sénat le 10 octobre 2023 lors de l'examen de la proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires. D'autre part, cette automaticité bénéficierait, au-delà des seuls titulaires d'un mandat exécutif, à l'ensemble des conseillers municipaux, départementaux et régionaux, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition.

L'article 22 tend à mieux encadrer les demandes susceptibles d'être adressées par les établissements bancaires aux personnes politiquement exposées et à permettre à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) d'exercer son contrôle, afin de ne pas restreindre la capacité des élus et, le cas échéant, des membres de leur famille, à accéder aux services financiers sans raison valable.

Afin de mieux accompagner les élus dans le respect de leurs devoirs et dans le but d'apporter de la lisibilité aux obligations déontologiques qui leur incombent, le texte prévoit également un système de déclaration de certains dons, avantages et invitations dont la valeur dépasse 150 euros. À l'issue de nos travaux, nous vous proposerons d'adapter et de simplifier le dispositif initialement prévu, afin de prévoir que cette déclaration prenne la forme d'une inscription dans un registre tenu par la collectivité, pratique déjà en vigueur dans de nombreuses collectivités.

Cette obligation de déclaration, qui s'inscrit dans un objectif de transparence à l'égard des citoyens, n'est assortie d'aucune sanction puisqu'il s'agit d'un mécanisme à visée purement pédagogique et déontologique.

Enfin, s'il ne constitue parfois qu'une parenthèse dans le parcours d'un citoyen, l'engagement local ne devrait jamais se muer en rupture de vie personnelle ou professionnelle. Outre la conciliation du mandat et de la vie professionnelle, l'accompagnement des élus dans la phase de transition qui succède au mandat a irrigué l'ensemble de nos travaux.

Au cours de leur mandat, les élus locaux acquièrent de nombreuses compétences et connaissances qui devraient constituer autant d'atouts au service de leur reconversion professionnelle. Afin de mieux valoriser ces compétences, l'article 25 vise à encourager le recours et à renforcer l'accompagnement des élus s'engageant dans une démarche de validations des acquis de l'expérience (VAE), en créant notamment une certification

professionnelle adaptée à leur parcours. Un maire d'une petite, moyenne ou grande ville a acquis une expérience professionnelle extrêmement intéressante, qu'il faut valoriser.

Afin de répondre à l'impératif de sécurisation de la trajectoire professionnelle des élus, l'article 26 tel que nous vous proposons de l'amender élargirait le bénéfice de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM) à l'ensemble des maires et adjoints au maire. Il instaurerait également un « contrat de sécurisation de l'engagement » spécialement dédié au renforcement de l'insertion professionnelle des élus locaux à l'issue de leur mandat. Nous avons orienté ces dispositions en direction des exécutifs locaux, les maires et maires adjoints étant souvent plus impliqués sur les dossiers que les conseillers municipaux. Il n'y a là aucun mépris pour ces derniers, mais reconnaissons que l'expérience professionnelle n'est pas la même.

Enfin, nous vous proposerons d'enrichir l'article 27 pour mieux prendre en compte la situation des élus privés d'activité professionnelle à l'issue de leur mandat. La question n'est pas simple : à ceux qui sont battus s'ajoutent ceux qui choisissent d'arrêter. Si l'on veut qu'une nouvelle génération s'engage, il faut garantir des perspectives pour l'après-mandat. Ainsi, pour les élus pouvant prétendre à l'assurance chômage, les effets du mandat seraient ainsi neutralisés grâce à l'intégration des crédits d'heures utilisés par les élus dans le calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

Nous avons donc tenté de sécuriser les fins de parcours, volontaires ou non. Mes chers collègues, nous vous invitons à adopter cette proposition de loi ambitieuse et équilibrée, modifiée par les amendements que nous proposerons.

Mme Olivia Richard. - J'ai noté cette phrase de Françoise Gatel, dont je salue l'engagement à la tête de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : « ce texte vise à reconnaître l'engagement des élus à sa juste valeur. » J'aurais souhaité faire exactement la même chose pour les conseillers consulaires, qui sont les élus locaux des Français de l'étranger. J'aurais voulu, par des amendements qui auraient été recevables, faire valoir l'importance de leur mandat ainsi que les difficultés auxquelles ils sont confrontés, leur proposer des formations, et mettre à jour leur régime indemnitaire. Ils ne bénéficient pas de la protection fonctionnelle, ni de passeport de service ou de place dans l'ordre protocolaire, ni même d'une charte des bonnes pratiques et des bonnes relations avec l'administration. L'article 45 de la Constitution rendait toutefois impossibles ces propositions, qui n'entrent pas dans le périmètre du texte.

Juridiquement et politiquement, il aurait pourtant été important que les élus des Français de l'étranger soient concernés par ce texte.

Juridiquement, une décision du Conseil constitutionnel impose qu'une loi prévoie un renvoi exprès aux Français établis hors de France et à leurs élus pour leur être applicable. Politiquement, si l'on ne veut pas systématiquement oublier ces élus, il faut les intégrer dans le droit commun. Les élections consulaires sont frappées d'un taux d'abstention très important : 85 % des électeurs français à l'étranger ne votent pas. Il faut progressivement sortir du caractère exorbitant de la représentation des Français de l'étranger et de l'exercice des mandats l'étranger, afin de renforcer leur protection.

M. François Bonhomme. – Le Sénat, et notamment la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, a réalisé un travail préparatoire important, qui trouve sa traduction dans cette proposition de loi. Il y a un véritable enjeu, celui du « réarmement civique », pour reprendre un terme présidentiel. Les mesures prévues par ce texte et les amendements des rapporteurs s'inscrivent dans cet objectif. Le renouvellement municipal constituera un moment de vérité : il sera probablement difficile de susciter de nouvelles vocations, ce qui sera problématique pour nombre de communes. Les mesures doivent être efficaces, afin d'agir sur les meilleurs leviers. La DPEL est le premier élément qui me vient à l'esprit. Les autorisations d'absence et les crédits d'heures sont par ailleurs trop peu utilisés, ce qui doit nous conduire à nous interroger.

De manière générale, il était important de traiter les périodes qui précèdent et suivent le mandat. La continuité entre ces périodes doit être assurée, pour peu que l'on veuille avoir des candidats aux élections locales et garantir l'offre politique. Une offre par défaut organisée au dernier moment ou une offre unique posent tout de même des difficultés démocratiques.

Cernons bien les sujets, ne donnons pas à ce texte un aspect fourre-tout, mais ayons le discernement nécessaire pour actionner les bons leviers d'ici au prochain renouvellement municipal.

M. Francis Szpiner. – Je regrette que les amendements des rapporteurs visent seulement à limiter la notion de prise illégale d'intérêts. Si nous avons du courage, nous demanderions la suppression de cette infraction. Entre le délit de favoritisme, la corruption, la concussion et le trafic d'influence, nous disposons de tous les moyens de faire respecter la loi.

Le délit de prise illégale d'intérêts est aujourd'hui aberrant. Il constitue une menace arbitraire. Des juges estiment que le sentiment amical est de nature à entraîner des condamnations. Au départ, ce délit avait une valeur préventive, et visait à empêcher les gens de se mettre dans une éventuelle situation illégale, mais l'évolution jurisprudentielle constitue un échec. Il faut avoir le courage de dire que le code pénal comporte suffisamment de dispositions pour supprimer ce délit.

Vous dites qu'il faut aller vers la transparence. Expliquez-moi en quoi la démocratie se portera mieux si le maire déclare dans un registre qu'il

a reçu une boîte de chocolats ! Arrêtons de donner des bâtons pour se faire battre ! La transparence, c'est très bien, et nous défendons tous l'honnêteté, mais il faut cesser d'aller à la course à l'échalote ! C'est ainsi que périssent les démocraties : nous entretenons le climat de méfiance envers les élus.

M. Guy Benarroche. - Je remercie à mon tour le travail des rapporteurs et de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Nous avons vraiment besoin d'établir un statut des élus locaux. Nous en parlons régulièrement avec les maires et les élus, notamment lors de nos campagnes sénatoriales. Nous pouvons maintenant montrer aux élus ce que nous proposons de faire pour résoudre une partie des problèmes du système démocratique actuel. Nous n'avons d'ailleurs eu de cesse de les consulter, tout au long de la préparation de cette proposition de loi.

Je suis tout à fait d'accord avec l'état des lieux dressé par Françoise Gatel. Je partage également les propos d'Éric Kerrouche, et la nécessité d'un engagement citoyen et civique. Mais ne nous leurrions pas : si cette proposition de loi est adoptée, un nouveau statut de l'élu ne sera pas en soi suffisant pour régler tous les problèmes relatifs aux conditions d'exercice, au régime indemnitaire ou à la sortie de mandat. Les problèmes, bien plus larges, concernent l'engagement individuel et quotidien de chacun des citoyens, y compris des élus.

Je comprends l'intervention de Francis Szpiner, qui considère que d'un point de vue juridique la prise illégale d'intérêts n'a pas lieu d'exister. Mais beaucoup de violences subies par les élus sur le terrain sont provoquées par le sentiment parfois justifié d'un manque de transparence ou d'abus de la part de certains élus.

Je n'ai rien contre vos arguments juridiques, mais il faut être prudent dans la manière de les manier. Nous souhaitons faire naître des vocations d'engagement citoyen. Ne donnons pas en même temps l'impression qu'en tant qu'élus nous voudrions protéger une catégorie à part de la population, les élus locaux. Soyons donc très prudents dans la rédaction de l'article 18, qui nous pose actuellement un certain nombre de problèmes, et au sujet duquel notre groupe a déposé plusieurs amendements.

Je regrette que nous n'ayons pas pu toucher aux critères déterminant le montant de l'enveloppe indemnitaire. Ce sujet reste devant nous, et il ne faut pas l'évacuer définitivement.

Nous avons beaucoup parlé des salariés et des manières de concilier l'exercice du mandat d'élu local avec les vies professionnelle et personnelle, en particulier autour du cas de la maire de Poitiers, Léonore Moncond'huy. Il me semble toutefois que ceux qui ne sont ni fonctionnaires, ni retraités, ni salariés, c'est-à-dire les artisans, les commerçants, les paysans et les professions libérales, ne sont pas pris en compte par le texte. Nous avons

déposé des amendements visant à y remédier. Le problème n'est pas simple, mais il s'agit d'un élément important si nous voulons diversifier la population des élus locaux. Élargir le statut de l'élu aux étudiants est une bonne chose, mais les entrepreneurs individuels devraient aussi avoir des facilités pour entrer dans la vie politique.

Mme Nathalie Delattre. - Je salue à mon tour le travail de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, ainsi que celui des rapporteurs. Ce rapport, riche d'enseignements, nous permet d'avancer.

La démocratie a un coût, dont nous devons pouvoir débattre sans tabou. Nous tendons vers l'élaboration d'un statut de l'élu, mais avons encore du chemin à parcourir et devons œuvrer sans relâche à octroyer un véritable statut à ces citoyens pas tout à fait comme les autres.

Plusieurs textes ont été votés ces dernières années, dont la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, mais sont sans doute restés un peu timorés. Nous abordons désormais un nouveau tournant qui devrait nous permettre d'avancer plus rapidement, notamment sur le sujet des indemnités. Je m'interroge depuis longtemps, à l'instar de nombreux autres élus, sur la pertinence d'un débat obligatoire portant sur les indemnités au conseil municipal. Peu de professions abordent la question de leur rémunération en public, et ce débat n'est pas sans susciter des difficultés.

S'il convient de laisser aux élus une marge de manœuvre, il faut aussi leur permettre de se référer à cette grille et de s'extraire de ces discussions qui deviennent pesantes pour nombre d'entre eux. En outre, la problématique des retraites subsiste, notamment pour des présidents de région qui exercent de nombreuses responsabilités sans disposer d'un régime adéquat.

J'ajoute que de nombreux élus retraités ont signalé que les indemnités de fonction peuvent entraîner des sauts de tranches d'imposition, ce qui est inadmissible et équivaut à une double peine.

Nous avons d'ailleurs proposé un amendement visant à revaloriser les indemnités des élus qui participent très régulièrement à la commission d'appel d'offres (CAO) ou à la commission de délégation de service public (CDSF), cette participation pouvant être très chronophage.

En ce qui concerne les frais, de nombreux maires et adjoints ont signalé des refus de demandes de remboursement de la part du trésorier payeur général, alors même que nous avons multiplié les commissions et les comités dans le cadre d'intercommunalités dont les centres de décision sont parfois éloignés de certaines communes.

Je tiens enfin à saluer les avancées sur les équivalences et la formation, de nombreux élus exerçant un métier parallèlement à leur

mandat. Pour prendre l'exemple de la Gironde, l'un des maires a assisté ses administrés nuit et jour pendant les incendies, mais il a fallu plaider longuement sa cause auprès de son employeur qui ne souhaitait pas lui libérer du temps. Je trouve parfaitement inadmissible d'avoir à passer de longues heures au téléphone pour régler ce type de problème lorsque des vies sont en jeu.

M. Pierre-Alain Roiron. – Cette proposition de loi représente un pas en avant, mais ne va pas assez loin sur certains points. Tout d'abord, l'approche uniforme de l'augmentation des indemnités de fonction nous paraît moins pertinente qu'une modulation en fonction de la population de la commune. Il nous semble nécessaire de reconnaître les efforts considérables fournis par les élus, tout en tenant compte des défis particuliers liés à la gestion des petites communes.

Pour ce qui est de la création d'un label « Employeur partenaire de la démocratie locale », il est indiqué que la réduction d'impôt sera fondée sur la rémunération par l'employeur des temps d'absence octroyés aux élus pour se consacrer à l'exercice de leur mandat, mais la réduction d'impôt proprement dite n'est pas précisée dans le dispositif juridique prévu à l'article 10, ce qui la rend, à ce stade, difficilement opérationnelle.

Nous pensons également que les dispositions visant à améliorer les conditions d'exercice du mandat des personnes en situation de handicap pourraient être élargies en englobant l'ensemble des frais d'accompagnement et de déplacement liés à l'exercice de leur mandat.

Par ailleurs, la question essentielle du maintien des revenus pour les élus qui choisissent de suspendre leur activité n'est pas traitée, même si Éric Kerrouche a évoqué un amendement portant sur ce sujet d'ici la séance publique.

Le régime des retraites semble quant à lui mériter une bonification supérieure à un trimestre par an.

Enfin, nous constatons que de nombreuses mesures sont inspirées d'une précédente proposition de loi d'Éric Kerrouche et de Didier Marie visant à démocratiser les fonctions électives et à renforcer la protection des élus locaux. Si nous reconnaissons les progrès importants contenus dans cette proposition de loi, nous souhaitons que le débat apporte d'autres améliorations.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je remercie les rapporteurs pour la qualité de leur travail. L'article 11 prévoit, au moment de l'entretien d'embauche, d'évoquer les mesures destinées à faciliter la conciliation entre la vie professionnelle et les fonctions électives. Or certains employeurs n'aiment guère l'engagement politique et je crains que cette disposition ne crée un effet pervers en instaurant une obligation, alors que les intéressés sont aujourd'hui libres d'évoquer ou non leur engagement. Si une personne omettait de signaler ses fonctions, l'employeur ne pourrait-il pas lui

reprocher d'avoir dissimulé ces éléments ultérieurement ? Une rédaction moins impérative me semblerait souhaitable.

Concernant l'article 18, l'infraction de prise illégale d'intérêts pose problème compte tenu de la jurisprudence développée par les juridictions. Formelle, cette infraction est constituée abstraction faite de l'élément intentionnel : la préciser ou la limiter sera donc vain. De surcroît, la notion d'intérêt public est floue, et, même en la précisant, elle ne fera pas obstacle au maintien de la jurisprudence actuelle de la Cour de cassation.

M. Jean-Michel Arnaud. - Ce texte a le mérite de proposer une approche globale à des élus locaux qui attendent des signaux de la part du Sénat quant aux conditions d'exercice de leurs mandats. Je salue donc ce travail qui constituera certainement un jalon important dans le dialogue que nous aurons avec les territoires, et qui renforcera notre capacité à convaincre nos concitoyens de s'engager dans l'action locale.

Une faiblesse doit néanmoins être soulignée : comme l'a relevé notre collègue Guy Benarroche, un vide est à déplorer concernant les professionnels indépendants tels que les agriculteurs ou les artisans, sur lesquels nous comptons pourtant beaucoup pour renouveler nos équipes, notamment en zone rurale. Au-delà de ce texte, il nous faudra revenir sur ce sujet complexe.

Le deuxième sujet a trait à la formation des candidats et des élus dans l'exercice de leurs fonctions. J'ai déposé un amendement visant à supprimer l'accès des élus locaux aux formations du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), car je considère que ces formations s'adressent aux fonctionnaires territoriaux et que le CNFPT ne doit pas être confondu avec des associations agréées déjà existantes pour la formation des élus. Il ne s'agit pas des mêmes métiers, ni des mêmes formations, ni des mêmes publics, ni d'ailleurs des mêmes budgets.

Enfin, les montants des indemnités doivent être revus afin que le moindre engagement professionnel et les pertes de revenus découlant de l'engagement citoyen soient compensés, notamment pour les professions que j'évoquais.

Globalement, ce texte très attendu par les élus locaux contient des avancées. J'espère qu'il prospérera à l'Assemblée nationale avec l'appui du Gouvernement, en levant les gages.

M. Christophe-André Frassa. - Je tiens à rebondir sur les propos d'Olivia Richard concernant les élus des Français de l'étranger, qui restent dépourvus d'un véritable statut. Nous avons réussi, dans le cadre de la révision constitutionnelle de 2008, à faire entrer dans le domaine de la loi les modalités d'organisation des instances représentatives des Français établis hors de France, d'où la loi dédiée de 2013.

Nous avons conduit plusieurs missions d'information sur ce sujet dont la dernière m'a amenée à présenter, en juillet 2023, un rapport avec Jean-Yves Leconte contenant plusieurs propositions. Le statut des élus des Français de l'étranger reste cadenassé par le ministère des affaires étrangères et régi par des décrets, si ce n'est par des circulaires. Nous pensions donc qu'une loi globale portant sur le statut de l'élu local serait le véhicule législatif adéquat pour améliorer leur situation.

Il s'agit en effet d'élus à part entière, qui exercent un mandat bénévole et méritent de la considération comme le bénéficiaire de protections évoquées par l'ensemble des membres de la commission. J'ajoute qu'un groupe d'études rattaché à la commission des lois, présidé par Ronan Le Gleut, s'intéresse spécifiquement aux Français établis hors de France et qu'il a formulé en février 2023 des propositions pour améliorer le statut des élus des Français de l'étranger, en lien avec l'AMF. Pourquoi ne pas collaborer davantage avec celle-ci afin de bâtir ce statut ?

Dans le prolongement de la mission menée avec Jean-Yves Leconte, j'ai déposé en décembre 2023 deux propositions de loi - l'une ordinaire, l'autre organique - relatives notamment au statut des élus des Français de l'étranger.

Je regrette ce nouveau rendez-vous manqué, car renvoyer systématiquement à une loi *ad hoc* la définition de leur statut revient à placer une nouvelle fois à part des élus qui présentent pourtant toutes les caractéristiques d'un élu local. J'en veux pour preuve un cas emblématique : lors du coup d'État survenu au Niger, Stéphane Jullien, représentant les Français installés dans ce pays, a été arrêté et détenu par les putschistes, bien parce qu'il était un élu, ciblé en tant que tel. Or les textes ne prévoient pas de protection particulière pour ces élus, considérés comme des citoyens ordinaires. Il a fallu déployer des trésors d'ingéniosité pour le faire sortir de sa geôle et lui permettre de regagner la France.

Mme Catherine Di Folco. - Le conseil de la métropole de Lyon n'est mentionné qu'à l'article 8 : les dispositions applicables aux élus communaux s'appliquent-elles également bien aux élus métropolitains ?

Par ailleurs, l'article 19 relatif à la protection fonctionnelle accordée aux élus devra être mis en conformité avec la proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires, qui a donné lieu à la réunion conclusive d'une commission mixte paritaire hier.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. - Les élus des Français de l'étranger n'ont pas été considérés comme une catégorie à part que nous aurions dépréciée. Ils présentent cependant des particularités dans la mesure où ils ne sont pas des élus de collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution : il faudrait donc leur consacrer un texte spécifique.

S'agissant des salariés, il existe une grande diversité entre les employés de la fonction publique, les salariés d'une grande entreprise et

ceux d'une petite société. Il n'est pas question de faire peser les mêmes exigences sur les petites et les grandes entreprises.

Monsieur Spziner, si nous souhaitons retrouver la confiance de nos concitoyens, j'estime que nous devons afficher des droits et des devoirs pour les élus locaux.

Sur un autre point, Monsieur Arnaud a souligné à juste titre la problématique des chefs d'entreprise, qu'ils soient agriculteurs ou autoentrepreneurs. Nous ne disposons pas à ce stade de solutions, car il faudrait engager une réflexion avec le ministère du travail au sujet de leurs régimes.

Madame Delattre a, me semble-t-il, des raisons de se satisfaire des avancées contenues dans le texte, puisque nous éviterons un débat toujours délicat sur les indemnités de fonction des élus, tout en leur laissant une marge de manœuvre. L'adaptation des autorisations d'absence en cas de crise a, quant à elle, été prise en compte puisque nous renforçons la disponibilité.

Monsieur Roiron, j'entends vos remarques, mais commençons par accomplir ce premier pas en avant, notre texte n'étant pas dépourvu d'ambition. En ce qui concerne votre proposition d'une revalorisation différenciée des élus selon les strates, nous avons préféré opter pour la simplicité. J'ajoute que les maires des grandes villes président souvent d'autres organismes et perçoivent des indemnités plus substantielles.

S'agissant du label « Employeur partenaire de la démocratie locale », nous devons encore définir les modalités techniques avec le ministère chargé de l'économie et des finances. Plus généralement, nous pensons que les problématiques de congé maladie et de congé d'adoption doivent être traitées de manière universelle, au-delà du seul cas de la maire de Poitiers.

J'en viens à la bonification des années de retraite en vous rappelant qu'il nous faut veiller à l'équilibre des dépenses. Les élus métropolitains seront, quant à eux, traités à due considération de leur position, et bénéficieront de toutes les dispositions qui leur sont applicables.

Enfin, les députés ont choisi hier de rejeter la proposition du Sénat visant à allonger le délai de prescription en cas d'injure et de diffamation publiques envers des élus locaux, lors de la commission mixte paritaire sur la proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires. Il me semble dangereux de traiter ce sujet dans le cadre de cette proposition de loi en l'absence d'assise solide.

Rappelons que notre objectif consiste à susciter suffisamment de vocations de candidats dans la perspective des élections de 2026.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Je partage l'avis exprimé au sujet du CNFPT : il s'agit d'une résurgence législative qui a été corrigée.

Par ailleurs, nous éprouvons des difficultés à stabiliser la responsabilité pénale des élus depuis la réforme du code pénal de 1992. Si ces règles peuvent effrayer, le nombre d'élus concernés reste faible, même s'il progresse. Les conséquences n'en sont pas moins réelles pour les intéressés, d'où la nécessité de faire en sorte que la Cour de cassation entende le législateur, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Monsieur Benarroche, le texte vise à trouver un équilibre entre les latitudes laissées aux élus et les possibilités de contrôle de leur action, une ligne de crête essentielle du point de vue démocratique. La remarque de Monsieur Szpiner est de ce point de vue problématique, car elle remet en cause les efforts accomplis par ailleurs.

S'agissant de la diversité sociale, les artisans sont déjà concernés par les autorisations d'absence évoquées dans le texte. Des problématiques de représentation de certaines catégories sociales subsistent en effet, et nous tentons d'y remédier progressivement, notamment par le biais de ce texte.

L'article 11 vise à ouvrir une discussion autour des modalités des autorisations d'absence dès lors qu'elles sont demandées par le salarié. Mieux vaut s'accorder avec l'employeur dès le début afin d'éviter des difficultés ultérieures.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Le montant de 150 euros fixé pour les cadeaux s'impose déjà à nous et paraît adapté. Des collectivités locales ont d'ailleurs parfois instauré un mécanisme de déclaration et des seuils plus restrictifs. J'ajoute que nous ne prévoyons pas de sanction, mais un mécanisme pédagogique qui n'a rien de scandaleux.

Par ailleurs, le délit de prise illégale d'intérêts vise à prévenir la corruption : il serait donc déraisonnable de ne pas le sanctionner. La jurisprudence de la Cour de cassation pose effectivement problème, ce qui nous conduit à affirmer une volonté d'encadrement. Par ailleurs, la notion d'intérêt public est déjà prévue par la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique. Nous allons un peu plus loin avec la notion d'intérêt suffisant, ce qui permettra au juge de porter une appréciation concrète et devrait faire évoluer la position de la Cour de cassation.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous avons déjà modifié le dispositif dans le cadre de la loi 3DS et dans la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire. La Cour de cassation avait considéré, dans un arrêt de 2023, que cette législation n'avait rien changé, une opinion que ne partage pas la Conférence des procureurs de la République : ces derniers ont indiqué qu'ils procédaient désormais différemment, en appréciant les situations au cas par cas.

En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous appartient désormais d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Je vous propose de retenir que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé : les dispositions relatives aux indemnités de fonction des élus locaux ; aux régimes d'assurance vieillesse susceptibles de bénéficier aux titulaires ou anciens titulaires d'un mandat électif local ; aux dotations financières accordées par l'État aux collectivités territoriales pour faciliter l'exercice du mandat et compenser les coûts liés à l'exercice par le maire de missions au nom de l'État ; au remboursement par les collectivités territoriales de frais engagés par les élus locaux pour des activités liées à l'exercice de leur mandat et à leur éventuelle compensation financière par l'État ; à la possibilité pour les collectivités territoriales de recourir à la visioconférence ; aux temps d'absence dont sont susceptibles de bénéficier de la part de leur employeur les candidats ou titulaires d'un mandat électif local ; aux avantages de toute nature pouvant être octroyés aux employeurs de personnes titulaires d'un mandat électif local ; aux aménagements spécifiques octroyés aux titulaires d'un mandat électif local inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur ; aux aménagements spécifiques octroyés aux titulaires d'un mandat électif local en situation de handicap ; au financement, aux conditions d'accès et à l'organisation de la formation des candidats et des titulaires d'un mandat électif local ; aux dispositifs visant à reconnaître, valoriser et certifier les compétences acquises par les élus locaux au cours de leur mandat ; aux dispositifs destinés à accompagner et sécuriser financièrement la situation des élus locaux à l'issue de leur mandat et à favoriser leur reconversion professionnelle ; aux mesures de portée symbolique destinées à reconnaître et à récompenser l'engagement de citoyens ayant exercé des fonctions électives locales ; aux conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent cumuler l'exercice de leur mandat avec la perception d'indemnités journalières ainsi qu'à la compensation éventuelle par la collectivité des pertes de revenus résultant de leur situation ; aux règles déontologiques applicables aux élus locaux ; aux infractions d'atteinte à la probité susceptibles d'être commises par un élu local et aux situations de conflits d'intérêts ; à la protection fonctionnelle des élus locaux ; au régime de responsabilité des communes en cas d'accidents des élus municipaux ; enfin, les dispositions concernant les personnes considérées comme « politiquement exposées » et relevant de l'article L. 561-10 du code monétaire et financier.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Après l'article 1^{er}

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement COM-41 rectifié vise à limiter les indemnités et rémunérations des élus locaux de façon à ce qu'elles ne dépassent pas le montant de l'indemnité parlementaire. Avis défavorable.

L'amendement COM-41 rectifié n'est pas adopté.

Article 2

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-21 rectifié *quater* fixe par principe les indemnités des conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants au maximum légal. Si nous entendons cette demande, nous avons choisi de privilégier les exécutifs locaux dans la mesure où les études menées sur le travail des élus montrent une nette césure entre les conseillers municipaux et les exécutifs, ces derniers assumant les plus lourdes responsabilités. Nous émettons donc un avis défavorable.

L'amendement COM-21 rectifié quater n'est pas adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-110 vise à étendre le principe de fixation par défaut des indemnités de fonction au maximum légal à l'ensemble des exécutifs locaux. Cela évitera la séance de conseil municipal que chacun redoute en début de mandat...

L'amendement COM-110 est adopté.

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

Après l'article 2

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement COM-24 vise à étendre la possibilité de moduler les indemnités de fonction des conseillers municipaux en fonction de leur participation à l'ensemble des conseils municipaux. Nous avons déjà traité de ce sujet dans la loi dite « Engagement et proximité », en réservant cette possibilité aux communes de plus de 50 000 habitants. Comme la plupart des élus municipaux ne sont pas rémunérés, pondérer à 0 euro ne sert à rien... Avis défavorable.

L'amendement COM-24 n'est pas adopté.

Article 3

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement COM-94 prévoit de restreindre la majoration de la durée d'assurance retraite au bénéfice des seuls élus locaux exerçant des fonctions exécutives. En cas de cumul simultané de mandats, l'amendement entend également limiter cette majoration à deux trimestres au maximum.

L'amendement COM-94 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-130.

L'amendement COM-130 n'est pas adopté.

Article 4

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement COM-67 rectifié vise à étendre le bénéfice de la DPEL aux communes déjà bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine (DSU) majorée. La DPEL est limitée aux communes rurales. Rajouter les communes de quartiers difficiles est une intention légitime, mais cette disposition n'est pas applicable. Avis défavorable.

L'amendement COM-67 rectifié n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Même avis défavorable à l'amendement COM-68 rectifié.

L'amendement COM-68 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement de coordination COM-111 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

L'article 5 est adopté sans modification.

Après l'article 5

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-6 tend à autoriser l'organe délibérant à fixer un plafond de remboursement des frais de déplacement des élus supérieur aux montants alloués aux agents de l'État. Il n'y a pas de raison de faire de distinction en l'espèce. Avis défavorable.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-18 procède d'une bonne idée, pour autant une circulaire ne convient pas. Il faudrait qu'une partie du code général des collectivités territoriales (CGCT) soit dévolue au statut de l'élu local. Cela relève d'un travail important que devra faire le Gouvernement, et nous lui demanderons en séance de s'en saisir. Avis défavorable.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Est-il possible d'enjoindre au Gouvernement de publier une circulaire ?

M. François-Noël Buffet, président. – Non. C’est un amendement d’appel. Nous verrons ce qu’en dira le Gouvernement.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Nous l’invitons à publier cette circulaire.

M. André Reichardt. – Je souhaitais plus de simplification. En faire une partie du CGCT serait parfait. Mon objectif est que le Gouvernement s’exprime en séance sur ce sujet.

L’amendement COM-18 n’est pas adopté.

Article 6

L’amendement rédactionnel COM-91 est adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Demande de retrait de l’amendement COM-26, à défaut avis défavorable. Cet amendement renforce le contrôle des frais de représentation des présidents de conseils régionaux et départementaux. Pour simplifier, et selon un principe universel, nous alignons avec l’amendement COM-90 les modalités de remboursement des frais de représentation des présidents de conseil général et de conseil régional sur celles des maires. Le règlement intérieur définira ensuite les conditions de contrôle.

M. Guy Benarroche. – Je tiens à être rassuré sur la transparence. Nous tenons à ce qu’une disposition subsiste, même si cela relève du domaine réglementaire. Nous retravaillerons cet amendement.

L’amendement COM-90 est adopté. L’amendement COM-26 n’est pas adopté.

L’article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l’article 6

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Le nombre maximal de collaborateurs des présidents de l’assemblée et du conseil exécutif de Corse et de Martinique ainsi que du président de l’assemblée de Guyane est déterminé par la voie réglementaire. Avis défavorable à l’amendement COM-56.

L’amendement COM-56 n’est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-10.

L’amendement COM-10 n’est pas adopté.

Article 7

L’article 7 est adopté sans modification.

Après l'article 7

L'amendement COM-11 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous avons permis le recours à la visioconférence pour les commissions d'un conseil municipal. Les conditions d'exercice doivent être définies par le règlement intérieur. Nous n'avons pas conservé cette possibilité pour le bureau du conseil communautaire, car y sont débattus des sujets importants. Il est préférable de conserver une présence physique, avec possibilité de représentation ou de pouvoir, comme c'est le cas actuellement. Avis défavorable à l'amendement COM-36.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Nous acceptons la visioconférence en matière de procédure pénale, mais pas pour une réunion de commission ?

Mme Audrey Linkenheld. – Nous acceptons, en revanche, que les réunions de commissions dans les communes se déroulent en visioconférence ?

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous acceptons le principe d'une participation aux réunions de commission par visioconférence, mais c'est le conseil municipal, dans le règlement intérieur, qui définira les règles : nombre de participations en visioconférence, possibilité d'organiser une visioconférence pour une commission des finances par exemple...

M. François-Noël Buffet, président. – Dans la métropole de Lyon, les élus peuvent suivre une commission thématique soit en présentiel, soit en visioconférence, alors que la présence est obligatoire pour la commission permanente et l'assemblée plénière.

Mme Marie-Pierre de La Gontrie. – Les élus sont indemnisés pour cela !

Mme Audrey Linkenheld. – J'évoquais les communes. Je comprends le recours à la visioconférence pour certaines collectivités sur de vastes territoires, mais pour les communes, la présence me semble préférable.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Tout à fait.

L'amendement COM-36 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement COM-47 rectifié est déjà satisfait par l'article L. 2123-24-1 du CGCT, si le conseil municipal décide de gérer librement son enveloppe et de donner une majoration à un élu membre d'une commission d'appel d'offres. Avis défavorable.

Mme Nathalie Delattre. – Je redéposerai cet amendement pour la séance publique.

L'amendement COM-47 rectifié n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Même avis défavorable à l'amendement COM-50 rectifié.

L'amendement COM-50 rectifié n'est pas adopté, non plus que les amendements COM-51 rectifié et COM-81.

Article 8

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-29 est satisfait. Demande de retrait, ou, à défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-29 n'est pas adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-92 vise à étendre le champ du congé électif outre-mer.

L'amendement COM-92 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 8

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-28. Il y a une différence entre aménager du temps pour les salariés et pour les étudiants. Ce n'est pas la même perspective. La proposition de loi instaure un statut de l'élu étudiant, qui concerne l'exercice réel du mandat.

L'amendement COM-28 n'est pas adopté.

Avant l'article 8

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable à l'amendement COM-82. Nous avons prévu des dispositions sur l'ensemble des congés auxquels les élus locaux peuvent prétendre : l'amendement sera satisfait.

L'amendement COM-82 n'est pas adopté.

Article 9

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-95 prévoit d'élargir les cas d'autorisations d'absence. C'est important et nécessaire pour certaines réunions stratégiques des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

L'amendement COM-95 est adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – La proposition de loi prévoit un équilibre entre les droits et les devoirs. L'amendement COM-89 vise à trop étendre le champ des autorisations d'absence, ce qui nuirait à l'objectif recherché. Avis défavorable.

L'amendement COM-89 n'est pas adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-93 a pour objet de simplifier la rédaction de la disposition créant une autorisation d'absence en cas de cérémonie publique.

L'amendement COM-93 est adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-97 tend à restreindre le champ de la procédure dérogatoire au régime déclaratif en cas de crise ou d'urgence. Cela permet d'agir vite et de s'adapter à la vie réelle.

L'amendement COM-97 est adopté.

L'amendement de correction légistique COM-104 est adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-88 rectifié permet une clarification bienvenue afin de préciser qu'il n'est pas interdit à l'employeur de rémunérer les crédits d'heures. La proposition de loi pouvait laisser penser l'inverse. Avis favorable.

L'amendement COM-88 rectifié est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 9

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-37 et COM-87, qui visent à augmenter le volume de crédits d'heures de l'élu assurant la suppléance du maire. Cet élu bénéficie déjà des mesures qui s'appliquent au maire. Pourquoi lui donner en plus une latitude supplémentaire ?

L'amendement COM-37 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-87.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-127 qui assimile les temps d'absence des élus à une durée de travail effective pour l'octroi des avantages sociaux car cette disposition est déjà inscrite dans le CGCT

L'amendement COM-127 n'est pas adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Je ne suis pas défavorable à l'amendement COM-128 à titre personnel. Mais le Sénat tient une position constante sur ce sujet. En tant que rapporteur, avis défavorable.

M. François-Noël Buffet, président. – Difficile fonction que celle de rapporteur !

L'amendement COM-128 n'est pas adopté.

Article 10

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous créons un label « Employeur partenaire de la démocratie locale » pour encourager les entreprises à faciliter l'engagement civique des salariés, et vous rajoutez à ce

dispositif, Monsieur Benarroche, une possibilité de sanction. Vous aggravez les choses en créant de nouvelles obligations. Avis défavorable à l'amendement COM-30. *L'amendement COM-30 n'est pas adopté.*

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-31.

L'amendement COM-31 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement COM-124 concerne une coordination outre-mer.

L'amendement COM-124 est adopté, de même que l'amendement COM-98.

L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 11

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-112 vise à enrichir le contenu de l'entretien professionnel des salariés élus locaux pour mieux prendre en compte leur mandat, notamment pour les autorisations d'absence.

L'amendement COM-112 est adopté.

L'amendement COM-1 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 11

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-32 prévoit d'étendre le troisième concours à l'ensemble des corps et cadres d'emplois de la fonction publique pour les élus locaux ayant effectué au moins un mandat. Cela créerait une rupture d'égalité avec les autres candidats, qui ne pourraient accéder qu'à certains corps et cadres d'emplois. De plus, pour prétendre au troisième concours, les élus locaux devraient avoir effectué un mandat complet. Ce serait moins favorable que le régime actuel. Par exemple, pour passer le troisième concours d'un institut régional d'administration (IRA), seules cinq années d'expérience comme élu local sont requises, et non six. Cela irait à l'inverse de l'objectif recherché. Avis défavorable.

L'amendement COM-32 n'est pas adopté.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement COM-4 rectifié est une proposition intéressante qui concerne les affectations et les demandes de mutation au sein de la fonction publique d'État, enseignants compris. L'exercice de fonctions électives locales serait pris en compte dans le traitement des mutations.. Avis favorable.

L'amendement COM-4 rectifié est adopté et devient article additionnel.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-54 rectifié, qui prévoit d'étendre le statut de salarié protégé aux élus locaux.

L'amendement COM-54 rectifié n'est pas adopté.

Article 12

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-125 prévoit des coordinations pour l'outre-mer.

L'amendement COM-125 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-126 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-99 tend à aligner les modalités de prise en charge par la collectivité territoriale de l'aménagement du poste de travail de l'écu en situation de handicap sur le régime des agents publics. C'est un sujet important.

L'amendement COM-99 est adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Il faut répéter au Gouvernement de prendre enfin en compte la mesure adoptée par le Sénat en 2019.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – En effet !

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Par cet amendement COM-100, nous proposons qu'elle entre en vigueur par décret au plus tard le 1^{er} juin 2025.

L'amendement COM-100 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Division additionnelle après l'article 13

L'amendement COM-77 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 14

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques COM-64 et COM-80, déjà satisfaits par les trois amendements que nous vous présenterons sur le CNFPT.

Les amendements identiques COM-64 et COM-80 ne sont pas adoptés.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-113 prend en compte l'expérience acquise dans l'exercice du mandat local pour le troisième concours de la fonction publique. C'est une ouverture importante pour les élus, tenant compte spécifiquement de leur expérience.

L'amendement COM-113 est adopté.

L'amendement COM-74 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-114 tend à supprimer expressément le dispositif prévoyant l'organisation de formations pour les élus locaux par le CNFPT.

L'amendement COM-114 est adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-115 vise à étendre les formations aux candidats à une élection locale, pour sensibiliser à la vie locale.

L'amendement COM-115 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 15

L'amendement de coordination COM-122 est adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 15

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-16 qui supprime le plafond du droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE) et qui autorise le transfert du DIFE d'un élu municipal à un autre.

Le DIFE est un droit individuel, qui n'a pas vocation à être transféré. Tous les élus locaux doivent pouvoir bénéficier de formations.

Plutôt que le transfert de ces droits, l'enjeu est plutôt de pousser les élus locaux à s'emparer de leur droit individuel à la formation, qui reste encore trop peu utilisé : seulement 5 % des élus locaux l'ont mobilisé depuis la création de la plateforme en ligne « Mon compte Élu » !

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-19 prévoit d'étendre le statut de salarié protégé aux élus locaux : avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement COM-60.

M. André Reichardt. – Dans l’amendement COM-19, j’ai simplement repris ce qui existait avant la loi Engagement et proximité : le CGCT prévoyait déjà que les maires et leurs adjoints des communes de plus de 10 000 habitants soient considérés comme des salariés protégés au sens du code du travail.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Il faut distinguer trois niveaux : l’élu bénévole, pour lequel nous proposons des aménagements ; le salarié protégé ; le « contrat professionnel » pour les élus.

Nous aurions de réelles difficultés d’application d’un statut de salarié protégé pour les élus compte tenu de la diversité colossale des entreprises. Imaginez un salarié protégé chez un artisan qui a trois compagnons. Ce serait non seulement un frein à l’embauche, mais également une source de discrimination de la part de l’employeur.. Je n’y suis pas favorable, mais nous pourrions en débattre lors de la séance publique.

L’amendement COM-19 n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-60.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L’amendement COM-49 rectifié est déjà satisfait : les formations organisées comportent déjà un module sur les enjeux climatiques. Avis défavorable.

L’amendement COM-49 rectifié n’est pas adopté.

Article 16

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L’amendement COM-102, qui constitue une véritable avancée du texte, tend à supprimer le régime spécial de remboursement des frais de garde prévu pour les maires et adjoints au maire des communes de moins de 3 500 habitants. Soyons plus souples dans le remboursement des frais de garde.

L’amendement COM-102 est adopté.

L’article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Avec l’amendement COM-96, nous traitons des congés maladie, adoption, maternité et paternité qui empêchent les élus d’exercer leur mandat. Dans cette hypothèse, l’adjoint au chef de l’exécutif doit être libéré par son employeur. Cet amendement vise donc à étendre la possibilité de suspendre temporairement le contrat de travail de l’élu local salarié venant suppléer le chef de l’exécutif empêché.

L’amendement COM-96 est adopté.

L’article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Division additionnelle après l'article 17

L'amendement COM-76 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Après l'article 17

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement COM-59 rectifié prévoit un rapport du Gouvernement sur les conditions de remplacement des élus locaux et des parlementaires en cas de suspension provisoire de l'exercice de leur mandat. Les demandes de rapport ne sont pas dans la tradition sénatoriale. Avis défavorable.

L'amendement COM-59 rectifié n'est pas adopté.

Avant l'article 18

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement COM-52 rectifié. Il faut laisser le juge déterminer l'inéligibilité au cas par cas. Le Gouvernement avait par ailleurs rappelé que cette disposition serait inconstitutionnelle.

L'amendement COM-52 rectifié n'est pas adopté.

Article 18

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Par l'amendement COM-120, nous proposons une nouvelle rédaction de l'article 18 exigeant un intérêt suffisant, et précisant le champ des intérêts familiaux et affectifs susceptibles d'être constitutifs de l'infraction. Nous maintenons la disposition initiale selon laquelle un intérêt public ne peut être constitutif de l'infraction.

L'amendement COM-120 est adopté. En conséquence, les amendements COM-71 rectifié, COM-62 et COM-85 deviennent sans objet.

L'article 18 est ainsi rédigé.

Après l'article 18

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-13 précise l'extension des règles de calcul du quorum lorsque des élus sont intéressés à l'affaire aux conseils départementaux et régionaux. Avis défavorable. La loi 3DS existe déjà et nous ne disposons pas d'éléments suffisants pour aller plus loin.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement COM-53 rectifié, car nous sommes inquiets de potentielles dérives.

L'amendement COM-53 rectifié n'est pas adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement COM-133. Je vous propose que nous continuions à échanger sur ce point d'ici la séance, faute de pouvoir aller plus loin maintenant.

L'amendement COM-133 n'est pas adopté.

Article 19

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – À ce stade, demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable aux amendements identiques COM-63 et COM-86. Le régime de la protection fonctionnelle des élus locaux a été récemment modifié dans le cadre de la proposition de loi relative à la sécurité des maires, examinée hier en commission mixte paritaire. Nous reprendrons la discussion lors de la séance publique sur cette base.

Les amendements identiques COM-63 et COM-86 ne sont pas adoptés.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-34 vise à supprimer la possibilité pour le conseil municipal de retirer la protection fonctionnelle après octroi. Demande de retrait, à défaut avis défavorable, de même qu'à l'amendement COM-73 rectifié. C'est une disposition excessive et inadaptée.

M. Guy Benarroche. – L'amendement COM-73 rectifié est légèrement différent de l'amendement COM-34.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'objectif est le même...

L'amendement COM-34 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-73 rectifié.

L'article 19 est adopté sans modification.

Article 20

L'article 20 est adopté sans modification.

Après l'article 20

L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-132 prévoit d'allonger le délai de prescription des assurances pour l'engagement de la protection fonctionnelle. Si nous comprenons l'objectif, il serait compliqué d'adopter cet amendement à ce stade. Avis défavorable.

L'amendement COM-132 n'est pas adopté.

Article 21

L'amendement de coordination COM-119 est adopté.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 22

L'amendement de précision COM-121 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Nous comprenons l'engagement que souhaite prévoir Monsieur Reichardt, mais nous émettons un avis défavorable à l'amendement COM-17 car la prestation de serment du conseil municipal n'appartient pas à la tradition française. Cette prestation peut être inscrite dans le règlement intérieur, mais n'en faisons pas une obligation.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'Association des maires ruraux de France (AMRF) est extrêmement favorable à une cérémonie officielle juste après les élections municipales, en présence du préfet ou du sous-préfet, et avec l'ensemble des maires. Cela solenniserait la prise de fonctions. Mais que faire lorsqu'un élu ne peut pas s'y rendre ? Cela ne relève pas du domaine législatif, mais il faut encourager les associations d'élus à organiser de telles manifestations solennelles avec le plus d'élus possible.

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-101 ajoute un devoir à respecter dans la charte de l'élu local, à savoir s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. Il est intéressant de l'écrire dans la loi.

L'amendement COM-101 est adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement COM-65 qui supprime l'obligation pour le maire et le président de l'exécutif de s'engager publiquement à respecter les valeurs de la République. On débat beaucoup du respect de ces valeurs, pour tous les citoyens. Les élus doivent aussi s'engager, car ils ont un rôle d'exemple. La plupart des associations d'élus approuvent la modification de la charte en ce sens.

L'amendement COM-65 n'est pas adopté.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-117 tire la conclusion des échanges que nous avons eus lors de nos travaux en supprimant l'obligation de précision par décret de la possibilité de mutualiser les référents déontologiques à l'échelle intercommunale qui est déjà satisfaite par un décret.

L'amendement COM-117 est adopté.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio, rapporteure. – L'amendement COM-118 tend à simplifier le mécanisme de déclaration des dons, avantages et invitations reçus par les élus locaux, avec un registre tenu par la collectivité ou le groupement.

Retrait ou, à défaut, avis défavorable à l'amendement COM-35, qui sera satisfait.

L'amendement COM-118 est adopté.

M. Guy Benarroche. – J'approuve le principe posé à l'amendement COM-118, mais pourquoi exclure les invitations à des manifestations sportives et culturelles sur le territoire national ?

M. Francis Szpiner. – Nous sommes pour la transparence !

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – Notre amendement a étendu le dispositif de l'obligation de déclaration puisque le texte initial excluait les invitations à des manifestations sportives et culturelles sur le territoire national. Nous avons donc supprimé cette exclusion des invitations à des manifestations sportives et culturelles sur le territoire national.

M. Francis Szpiner. – Une invitation pour un match de Coupe d'Europe coûte très cher !

L'amendement COM-35 n'est pas adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 24

L'amendement COM-44 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 25

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – La validation des acquis de l'expérience des élus est un calvaire qui n'aboutit pas. L'amendement COM-103 a pour objet d'apporter des précisions relatives au dispositif d'éligibilité

des élus communaux à la VAE. Il est suivi notamment d'un amendement de précision concernant les dispositifs d'équivalence.

L'amendement COM-103 est adopté, de même que les amendements COM-105, COM-123 et COM-106.

L'amendement COM-75 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 25

L'amendement COM-3 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – Nous partageons l'intention sous-tendue par l'amendement COM-40 rectifié, mais nous sommes mieux-disants. Certaines universités, comme l'Université de Bretagne occidentale, à Brest, proposent des offres de formation dans l'enseignement supérieur à destination des élus, de même que des instituts d'études politiques. Il existe donc une offre riche et adaptée aux souhaits des élus locaux. L'amendement est donc satisfait. Demande de retrait, à défaut avis défavorable.

L'amendement COM-40 rectifié n'est pas adopté.

Article 26

Mme Françoise Gatel, rapporteur. – L'amendement COM-116 vise à étendre le bénéfice de l'allocation différentielle de fin de mandat (ADFM) et apporte des précisions sur le contrat de sécurisation de l'engagement destiné aux bénéficiaires de l'ADFM. Cette allocation est très mal connue, les disponibilités financières pourraient bénéficier à davantage d'élus.

L'amendement COM-116 est adopté.

L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 27

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-109 rend le statut de l' élu plus opérationnel. Il prend en compte les crédits d'heures dont l' élu a bénéficié dans le calcul de l'ARE. C'est un temps comparable au travail.

L'amendement COM-109 est adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-107 vise à étendre le champ d'application du principe de prise en compte de la durée

de suspension du contrat de travail dans le calcul du préavis et de l'indemnité de licenciement.

L'amendement COM-107 est adopté.

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-108 prend en compte la période de suspension du contrat de travail de l'élu pour le calcul du droit à congés.

L'amendement COM-108 est adopté.

L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 27

M. Éric Kerrouche, rapporteur. – L'amendement COM-14 vise à abaisser à un an la période pendant laquelle les exécutifs locaux, lorsqu'ils ont cessé leurs fonctions, ne peuvent travailler avec les organismes avec lesquels ils ont été précédemment mis en relation. La durée de trois ans est celle qui est normalement prise en compte par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour les membres du Gouvernement. N'y dérogeons pas pour les élus locaux.

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

Article 28

L'article 28 est adopté sans modification.

Après l'article 28

L'amendement COM-131 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 29

L'article 29 est adopté sans modification.

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

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er}			
M. CABANEL	41 rect.	Diminution du plafond des indemnités de fonction des élus locaux titulaires d'autres mandats électoraux ou siégeant dans d'autres organismes publics	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2			
Mme CHAIN-LARCHÉ	21 rect. <i>quater</i>	Fixation par principe des indemnités des conseillers municipaux des communes de plus de 100 000 habitants au maximum légal	Rejeté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	110	Extension du principe de fixation par défaut des indemnités de fonction au maximum légal à l'ensemble des exécutifs locaux	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 2			
M. BENARROCHE	24	Extension de la possibilité de moduler les indemnités de fonction des conseillers municipaux en fonction de leur participation aux conseils à l'ensemble des communes	Rejeté
Article 3			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	94	Restriction de la majoration de la durée d'assurance retraite aux seuls titulaires d'un mandat exécutif local assortie d'une limitation en cas de cumul simultané de plusieurs mandats exécutifs locaux	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 3			
M. LONGEOT	130	Demande faite au législateur de veiller à l'exclusion des indemnités de fonction des élus locaux lors du calcul du montant des allocations, aides ou prestations sociales	Rejeté
Article 4			
M. Grégory BLANC	67 rect.	Extension du bénéfice de la DPEL aux communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine majorée	Rejeté
M. Grégory BLANC	68 rect.	Extension du bénéfice de la DPEL aux communes nouvelles, quel que soit leur nombre d'habitants	Rejeté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	111	Amendement de coordination	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 5			
M. Étienne BLANC	6	Possibilité pour l'organe délibérant de fixer un plafond de remboursement des frais de déplacement des élus supérieur aux montants alloués aux agents de l'État	Rejeté
M. REICHARDT	18	Création d'une circulaire « Statut de l'élu local » regroupant les dispositions statutaires applicables aux titulaires d'un mandat électif local	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	91	Amendement rédactionnel	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	90	Alignement des modalités de remboursement des frais de représentation des présidents de conseil régional et départemental sur le régime applicable aux maires	Adopté
M. BENARROCHE	26	Alignement des modalités de remboursement des frais de représentation des présidents de conseil régional et départemental sur le régime applicable aux maires	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 6			
M. Étienne BLANC	56	Fixation à dix du nombre maximal de collaborateurs des présidents de l'assemblée et du conseil exécutif de Corse, des présidents de l'assemblée et du conseil exécutif de de Martinique et du président de l'assemblée de Guyane	Rejeté
M. Étienne BLANC	10	Affectation de collaborateurs aux vice-présidents de régions	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 7			
M. Étienne BLANC	11	Simplification des modalités d'attribution par le président du conseil régional des aides financières européennes	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. Louis VOGEL	36	Possibilité de recours à la visioconférence pour la réunion du bureau du conseil communautaire.	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	47 rect.	Indemnité spécifique pour les membres du conseil municipal siégeant à la commission d'appel d'offres et la commission de délégation de service public.	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	50 rect.	Faculté de recours à la visioconférence pour un membre du conseil municipal empêché professionnellement	Rejeté
M. GOLD	51 rect.	Affichage d'une cocarde ou d'un insigne aux couleurs nationales sur le véhicule des maires	Rejeté
Mme FLORENNES	81	Possibilité de recours à la visioconférence pour la réunion du bureau du conseil communautaire	Rejeté
Article 8			
M. BENARROCHE	29	Obligation pour l'employeur de laisser le salarié bénéficiaire du congé électif.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	92	Extension du congé électif aux salariés candidats aux élections en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française et à Wallis-et-Futuna	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 8			
M. BENARROCHE	28	Aménagements spécifiques pour permettre la participation des étudiants à une campagne électorale.	Rejeté
Article(s) additionnel(s) avant l'article 9			
Mme FLORENNES	82	Augmentation du volume de crédits d'heures dont bénéficie l' élu qui remplace le maire	Rejeté
Article 9			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	95	Extension des autorisations d'absence à certaines réunions organisées par l'EPCI, le département ou la région, lorsque l' élu a été désigné pour y représenter la commune	Adopté
M. LONGEOT	89	Extension du champ des autorisations d'absence	Rejeté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	93	Simplification de la rédaction de la disposition créant une autorisation d'absence en cas de cérémonie publique	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	97	Restriction aux seuls maires et adjoints au maire du champ de la procédure dérogatoire au régime déclaratif en cas de crise ou d'urgence	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	104	Correction légistique	Adopté
M. LONGEOT	88 rect.	Clarification de l'absence d'interdiction faite à l'employeur de rémunérer les crédits d'heures	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 9			
M. Louis VOGEL	37	Augmentation du volume de crédits d'heures de l' élu assurant la suppléance du maire	Rejeté
M. LONGEOT	87	Augmentation du volume de crédits d'heures de l' élu assurant la suppléance du maire	Rejeté
M. LONGEOT	127	Assimilation des temps d'absence de l' élu à une durée de travail effective pour l'octroi des avantages sociaux	Rejeté
M. LONGEOT	128	Extension aux élus du statut de salarié protégé.	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10			
M. BENARROCHE	30	Attribution du label "employeur partenaire de la démocratie locale" conditionnée à un minimum d'autorisations d'absence exceptionnelles accordées à l'élu par l'employeur	Rejeté
M. BENARROCHE	31	Suppression de la condition d'attribution du label pour le bénéfice de la réduction d'impôt au titre du mécénat	Rejeté
Mme EUSTACHE- BRINIO, rapporteure	124	Coordination outre-mer	Adopté
Mme EUSTACHE- BRINIO, rapporteure	98	Suppression d'un ajout à l'article 238 bis du code général des impôts	Adopté
Article 11			
Mme EUSTACHE- BRINIO, rapporteure	112	Enrichissement du contenu de l'entretien professionnel des salariés élus locaux pour mieux prendre en compte le mandat électif local	Adopté
Mme Mélanie VOGEL	1	Prise en compte du mandat de conseiller des Français de l'étranger ou de conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger lors de l'entretien professionnel	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article(s) additionnel(s) après l'article 11			
M. BENARROCHE	32	Accès, via le troisième concours, à l'ensemble des corps et cadres d'emplois de la fonction publique pour les élus locaux ayant effectué un mandat complet	Rejeté
Mme VENTALON	4 rect.	Prise en compte de la qualité d'élu local pour les affectations et les demandes de mutation au sein de la fonction publique de l'État	Adopté
M. BILHAC	54 rect.	Extension du statut de salarié protégé aux élus locaux	Rejeté
Article 12			
Mme EUSTACHE- BRINIO, rapporteure	125	Coordinations outre-mer	Adopté
Mme EUSTACHE- BRINIO, rapporteure	126	Amendement rédactionnel.	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 13			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	99	Alignement des modalités de prise en charge par la collectivité territoriale de l'aménagement du poste de travail de l'élu en situation de handicap sur le régime des agents publics	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	100	Entrée en vigueur au plus tard le 1er juin 2025	Adopté
Division(s) additionnel(s) après l'article 13			
Mme OLLIVIER	77	Ouverture aux conseillers des Français de l'étranger en situation de handicap du bénéfice du remboursement des dépenses occasionnées par la participation aux conseils consulaires	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 14			
Mme CUKIERMAN	64	Suppression de l'article	Rejeté
M. Jean-Michel ARNAUD	80	Suppression de l'article	Rejeté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	113	Prise en compte de l'expérience acquise dans l'exercice du mandat local pour le troisième concours de la fonction publique	Adopté
Mme OLLIVIER	74	Extension des mesures relatives à la formation des élus locaux aux conseillers des Français de l'étranger et aux conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	114	Suppression du dispositif prévoyant l'organisation de formations pour les élus locaux par le CNFPT	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	115	Précisions relatives à l'ouverture de dispositifs de formations aux candidats à une élection locale	Adopté
Article 15			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	122	Amendement de coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après l'article 15			
M. REICHARDT	16	Suppression du plafond du DIFE et possibilité de transférer le DIFE d'un élu municipal à un autre	Rejeté
M. REICHARDT	19	Extension du statut de salarié protégé aux élus locaux	Rejeté
Mme CUKIERMAN	60	Extension du statut de salarié protégé aux élus locaux	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	49 rect.	Formation sur les enjeux énergétiques et climatiques la première année de mandat	Rejeté
Article 16			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	102	Suppression de régime spécial de remboursement des frais de garde prévu pour les maires et adjoints au maire des communes de moins de 3 500 habitants	Adopté
Article 17			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	96	Extension de la possibilité de suspendre le contrat de travail de l'élu local salarié amené à suppléer le maire ou le président du département ou de la région.	Adopté
Division(s) additionnel(s) après l'article 17			
Mme OLLIVIER	76	Remboursement par l'administration des frais de garde d'enfants ou d'assistance des élus représentant les Français établis hors de France	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article(s) additionnel(s) après l'article 17			
Mme HAVET	59 rect.	Demande de rapport au Gouvernement sur les conditions de remplacement des élus locaux et des parlementaires en cas de suspension provisoire de l'exercice de leur mandat	Rejeté
Article(s) additionnel(s) avant l'article 18			
M. CABANEL	52 rect.	Interdiction pour les auteurs de certaines infractions de se porter candidat à un mandat local	Rejeté
Article 18			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	120	Nouvelle rédaction de l'article	Adopté
M. Grégory BLANC	71 rect.	Modification de la définition du conflit d'intérêt	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme CUKIERMAN	62	Nouvelle rédaction de l'article	Rejeté
Mme FLORENNES	85	Nouvelle rédaction de l'article	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 18			
M. Étienne BLANC	13	Extension des règles de calcul du quorum lorsque des élus sont intéressés à l'affaire aux conseils départementaux et régionaux	Rejeté
M. CABANEL	53 rect.	Publicité de certaines infractions contenues au bulletin 2 du casier judiciaire des élus européens et des élus locaux	Rejeté
M. LONGEOT	133	Caractère intentionnel de l'infraction d'octroi d'un avantage injustifié	Rejeté
Article 19			
Mme CUKIERMAN	63	Modification de la procédure d'octroi automatique de la protection fonctionnelle	Rejeté
Mme FLORENNES	86	Modification de la procédure d'octroi automatique de la protection fonctionnelle	Rejeté
M. BENARROCHE	34	Suppression de la possibilité pour le conseil municipal de retirer la protection fonctionnelle après octroi	Rejeté
M. Grégory BLANC	73 rect.	Modification des modalités de retrait ou d'abrogation de la décision de protection fonctionnelle	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 20			
Mme Mélanie VOGEL	2	Ouverture aux élus représentant les Français établis hors de France de la protection contre les condamnations pour faute non intentionnelle	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. LONGEOT	132	Allongement du délai de prescription des assurances pour l'engagement de la protection fonctionnelle	Rejeté
Article 21			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	119	Amendement de coordination	Adopté
Article 22			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	121	Amendement de précision	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 23			
M. REICHARDT	17	Cérémonie publique de prestation de serment de l' élu local lors de sa prise de fonction	Rejeté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	101	Ajout d'un devoir à respecter dans la charte de l' élu local	Adopté
Mme CUKIERMAN	65	Suppression de l' obligation pour le maire et le président de l' exécutif de s' engager publiquement à respecter les valeurs de la République.	Rejeté
Article 24			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	117	Suppression de l' obligation de précision par décret de la possibilité de mutualiser les référents déontologiques à l' échelle intercommunale.	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	118	Simplification du mécanisme de déclaration des dons, avantages et invitations reçus par les élus locaux et suppression de la disposition relative aux déontologues	Adopté
M. BENARROCHE	35	Suppression de l' exclusion de déclaration des invitations à des manifestations culturelles ou sportives	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l' article 24			
M. LAOUEDJ	44 rect.	Obligation de motivation de la décision de retrait d' une délégation du maire	Irrecevable au titre de l' article 45 de la Constitution
Article 25			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	103	Précisions relatives au dispositif d' éligibilité des élus communaux à la VAE	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	105	Extension aux élus départementaux et régionaux des mesures prévues à l' article 25 en faveur des élus communaux	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	123	Coordination outre-mer	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	106	Association du ministre chargé des collectivités territoriales à l'établissement de la certification professionnelle correspondant aux compétences liées à l'exercice d'un mandat local	Adopté
Mme OLLIVIER	75	Alignement des garanties accordées à l'issue du mandat aux conseillers des Français de l'étranger sur celles accordées aux élus locaux	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article(s) additionnel(s) après l'article 25			
Mme Mélanie VOGEL	3	Ouverture du troisième concours de la fonction publique aux élus représentant les Français établis hors de France	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme Nathalie DELATTRE	40 rect.	Création d'une passerelle universitaire ouverte aux élus ayant exercé des fonctions exécutives au sein d'une collectivité territoriale	Rejeté
Article 26			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	116	Extension du bénéfice de l'ADFM et précisions relatives au contrat de sécurisation de l'engagement destiné aux bénéficiaires de l'ADFM	Adopté
Article 27			
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	109	Précisions relatives à la prise en compte des crédits d'heures dans le calcul de l'allocation de retour à l'emploi	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	107	Extension du champ d'application du principe de prise en compte de la durée de suspension du contrat de travail dans le calcul du préavis et de l'indemnité de licenciement	Adopté
Mme EUSTACHE-BRINIO, rapporteure	108	Prise en compte de la période de suspension du contrat de travail de l'élu pour le calcul du droit à congés	Adopté
Article(s) additionnel(s) après l'article 27			
M. Étienne BLANC	14	Rabaissement à un an de la période pendant laquelle les exécutifs locaux, lorsqu'ils cessent leurs fonctions, ne peuvent travailler avec les organismes avec lesquels ils ont été précédemment en relation	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) après l'article 28			
M. LONGEOT	131	Introduction d'une dérogation au principe de parité en cas de vacance de postes d'adjoint au maire	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

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 »¹.

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 saisie². 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 texte³. 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 initial⁴.

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 *vade-mecum* 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 28 février 2024, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 263 (2023-2024) portant création d'un statut de l'élu local.**

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

² 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.

³ 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.

⁴ 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 :

- aux indemnités de fonction des élus locaux ;
- aux régimes d'assurance vieillesse susceptibles de bénéficier aux titulaires ou anciens titulaires d'un mandat électif local ;
- aux dotations financières accordées par l'État aux collectivités territoriales pour faciliter l'exercice du mandat et compenser les coûts liés à l'exercice par le maire de missions au nom de l'État ;
- au remboursement par les collectivités territoriales de frais engagés par les élus locaux pour des activités liées à l'exercice de leur mandat et à leur éventuelle compensation financière par l'État ;
- à la possibilité pour les collectivités territoriales de recourir à la visioconférence ;
- aux temps d'absence dont sont susceptibles de bénéficier de la part de leur employeur les candidats ou titulaires d'un mandat électif local ;
- aux avantages de toute nature pouvant être octroyés aux employeurs de personnes titulaires d'un mandat électif local ;
- aux aménagements spécifiques octroyés aux titulaires d'un mandat électif local inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur ;
- aux aménagements spécifiques octroyés aux titulaires d'un mandat électif local en situation de handicap ;
- au financement, aux conditions d'accès et à l'organisation de la formation des candidats et des titulaires d'un mandat électif local ;
- aux dispositifs visant à reconnaître, valoriser et certifier les compétences acquises par les élus locaux au cours de leur mandat ;
- aux dispositifs destinés à accompagner et sécuriser financièrement la situation des élus locaux à l'issue de leur mandat et à favoriser leur reconversion professionnelle ;
- aux mesures de portée symbolique destinées à reconnaître et à récompenser l'engagement de citoyens ayant exercé des fonctions électives locales ;
- aux conditions dans lesquelles les élus locaux peuvent cumuler l'exercice de leur mandat avec la perception d'indemnités journalières ainsi qu'à la compensation éventuelle par la collectivité des pertes de revenus résultant de leur situation ;
- aux règles déontologiques applicables aux élus locaux ;
- aux infractions d'atteinte à la probité susceptibles d'être commises par un élu local et aux situations de conflits d'intérêt ;
- à la protection fonctionnelle des élus locaux ;

- au régime de responsabilité des communes en cas d'accidents des élus municipaux ;

- aux dispositions concernant les personnes considérées comme « politiquement exposées » et relevant de l'article L. 561-10 du code monétaire et financier.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

M. Stéphane Brunot, adjoint à la directrice des collectivités locales

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

DIRECTION DU MANAGEMENT DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DE L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

M. Marc Tschiggfrey, directeur adjoint, chef du service des élections, de la lutte contre la fraude et de l'innovation numérique

M. Sébastien Audebert, chef du bureau des élections politiques

DÉLÉGATION GÉNÉRALE À L'EMPLOI ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE DU MINISTÈRE DU TRAVAIL

M. Laurent Gaullier, adjoint au sous-directeur, en charge des politiques de formation et du contrôle

Mme Cécile Bertrand, cheffe de pôle métier, compte personnel de formation et financement de la formation des travailleurs indépendants

DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Mme Élise Barbé, sous-directrice de la négociation et de la législation pénale

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

M. François Deluga, président

M. David Rey, conseiller

CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

Mme Marianne Kermaal-Berthomé, directrice des politiques sociales

M. Philippe Brivet, directeur de projets partenariats

Mme Giulia Carre, directrice des relations institutionnelles

M. Léo Michel, conseiller relations institutionnelles

FÉDÉRATION NATIONALE DES ORGANISMES DE FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

M. Aurélien Septon, président

CONSEIL NATIONAL DE FORMATION DES ÉLUS LOCAUX

M. Thierry Tassez, président

TABLE-RONDE

ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE

M. Daniel Cornalba, membre du Bureau, maire de L'Étang la Ville

M. Gustave Richard, conseiller écologie, santé et culture

VILLES DE FRANCE

M. Gil Avérous, président

M. Guillaume Ségala, directeur général

ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

M. Éric Krezel, membre du bureau, maire de Ceffonds

M. Thibault Marie, chargé de mission

Mme Catherine Leone, juriste

ASSOCIATION FRANCE URBAINE

M. Jean Deysson, conseiller en charge des institutions

M. Bastien Taloc, conseiller en charge des institutions et des relations parlementaires

Mme Margaux Beau, chargée de mission

TABLE-RONDE

RÉGIONS DE FRANCE

M. Stéphane Perrin, vice-président du conseil régional de Bretagne et président délégué de la commission administration générale de Régions de France

M. Frédéric Eon, conseiller parlementaire et juridique de Régions de France

ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE

M. Jean-Léonce Dupont, vice-président de Départements de France et président du conseil départemental du Calvados

M. Jérôme Briend, conseiller de Départements de France sur la décentralisation et le statut de l'élu

Mme Marylène Jouvien, conseillère chargée des relations avec le Parlement

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

Mme Murielle Fabre, secrétaire générale

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Mme Judith Mwendo, conseillère

TABLE-RONDE D'UNIVERSITAIRES

M. Didier Demazière, directeur de recherche à l'Institut d'études politiques de Paris

M. Rémy Le Saout, maître de conférences en sociologie habilité à diriger des recherches à l'Université de Nantes

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Intercommunalités de France
- Direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances
- Banque de France - Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)
- Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

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/pp123-263.html>