



...le rapport d'information flash

## FACILITER L'EXERCICE DU MANDAT LOCAL

Rapport d'information N°215 de Mme Nadine Bellurot, sénatrice de l'Indre (*apparentée au groupe Les Républicains*), M. Pascal Martin, sénateur de Seine-Maritime (*Union Centriste*) et Mme Guylène Pantel, sénatrice de la Lozère (*Rassemblement Démocratique et Social Européen*).

La démocratie locale **n'existe pas sans élus locaux engagés et ayant les moyens de répondre aux attentes** de leurs concitoyens.

Suite aux élections de 2020, **la difficulté des maires et des élus locaux à exercer leur mandat a atteint des niveaux sans précédent.**

**Cette difficulté** est d'abord la traduction d'un ressenti général sur le **cadre dans lequel s'inscrit l'activité** des élus locaux, particulièrement les maires. Les **conditions dans lesquelles ils exercent leur mandat** ce sont largement **dégradées** et leur action est très **contrainte** et **entravée**. Dès lors, comment susciter des vocations lorsque le fait de vouloir se mettre au service de ses concitoyens se heurte, au quotidien, au mur des impossibilités, des normes, des empêchements et de la complexité inutile ?

Les rapports « *avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires* » de Maryse Carrère et Mathieu Darnaud et « *la décentralisation libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir* » du groupe de travail piloté par Gérard Larcher, Président du Sénat, ont exploré ces sujets et permis l'adoption de recommandations concrètes et fortes.

**Cette difficulté** met ensuite en évidence **l'écart entre les exigences et les responsabilités croissantes** pesant sur les maires et les élus locaux **et la compensation financière** très en deçà de leur investissement.

Le rapport flash « *indemnités des élus locaux reconnaître l'engagement à sa juste valeur* » de Françoise Gatel, Présidente de la délégation aux collectivités territoriales, François Bonhomme et Éric Kerrouche adopté le 16 novembre dernier apporte des propositions concrètes pour améliorer la reconnaissance de cet engagement.

**Cette difficulté** reflète enfin des irritants et des embûches **liés à l'exercice même du mandat d'élu local** et sa difficile conciliation avec une vie professionnelle et personnelle.

C'est l'objet de ce rapport flash qui avance **7 recommandations** pour améliorer et sécuriser cet exercice des mandats.

### 1. DONNER AUX ÉLUS LE TEMPS D'EXERCER LEUR MANDAT

#### A. Bien qu'indispensables, les dispositifs d'absences légales semblent trouver leurs limites pratiques

L'engagement demandé aux élus en **termes de temps consacré à leurs missions** n'a jamais été aussi exigeant que ces dernières années : multiplication des dossiers, attentes des citoyens, complexité intercommunale, inflation des dispositifs, accroissement des appels à projets ...

La loi « *engagement et proximité* » de 2019 a augmenté le **crédit d'heures** à la disposition des élus locaux et étendu aux conseillers des communautés de communes les **autorisations d'absence** dont bénéficient les conseillers municipaux pour exercer leur mandat.

Malgré ce **rehaussement nécessaire du volume d'absences légales**, il est souvent **délicat pour des salariés élus locaux de recourir à ces dispositifs** : le salarié subit généralement une perte de salaire pour ses absences puisque l'employeur n'est pas tenu de les rémunérer ; l'absence du salarié peut poser des difficultés à l'employeur dans l'organisation du travail et le volume de travail qui pèse sur le salarié n'est généralement pas modulé.

S'il est normal qu'un engagement nécessite un investissement, il n'est plus acceptable que le déséquilibre se creuse entre temps nécessaire pour se consacrer à son engagement et temps légitimement octroyé.

## **B. La mission avance des recommandations nouvelles pour améliorer l'effectivité de ces dispositifs d'absence légaux**

**RECOMMANDATION n°1 : faciliter l'utilisation des autorisations d'absence pour les maires avec 3 mesures pratiques.**

- autoriser les maires à **déroger au régime déclaratif préalable des autorisations d'absence en cas de situation de crise** (catastrophe naturelle comme par exemple les récentes inondations ayant touchées le Nord de la France, attentat, accident majeur ...) ;
- élargir le **champ des autorisations d'absence aux cérémonies publiques** et aux **réunions décisionnelles organisées au niveau intercommunal** ;
- assimiler tous les temps d'absence légale de tous les élus locaux à du « *temps de travail effectif* » pour **tous les avantages sociaux** qui sont ouverts de par la loi, les conventions ou toute décision propre à l'employeur.

## **2. SÉCURISER L'ACTION DES ÉLUS LOCAUX EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊT ET D'ENGAGEMENT DE LEUR RESPONSABILITÉ PÉNALE PERSONNELLE**

### **A. En matière de conflit d'intérêt : malgré des avancées législatives en 2020 et 2021 des difficultés pratiques d'application subsistent**

La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a substitué, pour définir les cas de conflits d'intérêt, à la notion d'intérêt « *quelconque* » la notion plus ciblée d'intérêt « *de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité* ».

La loi du 21 février 2022 dite loi « *3DS* » a posé le principe selon lequel le seul fait qu'un élu soit désigné, en application de la loi, pour représenter la collectivité ou le groupement de collectivités au sein de l'organe décisionnel d'une autre personne morale ne permet pas de le considérer comme intéressé à l'affaire lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant cette personne morale.

S'il est normal qu'un standard élevé d'exigences en matière de probité et d'intégrité encadre l'action des élus locaux, la mise en œuvre pratique de certaines de ces dispositions est particulièrement complexe ou insécurisante.

**RECOMMANDATION n°2 : simplifier et sécuriser les règles liées à la mise en œuvre pratique des conflits d'intérêt.**

- **allonger les délais de dépôt des déclarations d'intérêt auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATPV) de 2 à 5 mois. Pour les élus locaux, l'essentiel des conflits d'intérêt potentiels découlent des désignations dans divers organismes** où ils représentent la collectivité. Par exemple, une région nomme jusqu'à une dizaine d'élus dans environ 1 500 organismes extérieurs, créant des milliers de conflits d'intérêt potentiels au moment de ces nominations. Allonger les délais permettra aux exécutifs de mieux agencer la combinaison des intérêts préalables à l'élection, les responsabilités exercées au sein de l'exécutif et des impératifs de désignations extérieures, ainsi que la prise de conseils auprès du référent déontologue. Cet allongement permettrait aussi de réduire les déclarations correctives liées à ces mouvements de début de mandat ;
- **faire pré-remplir par l'administration la déclaration de patrimoine des élus locaux**, sur le modèle de la déclaration de revenus pré-remplie par l'administration fiscale pour les contribuables ;
- **donner une base légale obligatoire à la mention du déport sur les PV des assemblées.**

## B. En matière de responsabilité pénale personnelle des maires : des condamnations qui interrogent

**RECOMMANDATION n°3 : s'interroger sur le recentrage de la responsabilité pénale personnelle du maire sur les situations d'infraction intentionnelle.**

Il convient d'examiner les conditions d'application de la responsabilité pénale personnelle des élus en matière de **délit d'octroi d'avantage injustifié**. Il est aujourd'hui question d'un « *acte contraire* » qui peut résulter d'une simple erreur. La notion de « *manquement délibéré* » semblerait mieux refléter une intentionnalité.

Il convient d'être attentif à la mise en application de la modification du champ d'application du **délit de prise illégale d'intérêt** faite par la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire. Cette loi a substitué à la notion « *d'intérêt quelconque* » la notion plus précise « *d'intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité* ». Cependant, la Cour de cassation, dans un arrêt du 5 avril 2023 a estimé que cette formulation **n'était pas plus favorable** que l'ancienne et ne s'appliquait dès lors pas aux situations antérieures à son entrée en vigueur, ou n'impliquait pas de changement des critères d'appréciation souveraine des juges.

Enfin, il convient de questionner le champ d'application de la **responsabilité pénale personnelle des élus pour homicide ou blessure involontaire** posé par la loi dite « *Fauchon* » du 10 juillet 2000. Si la mise en cause de la responsabilité pénale personnelle des élus ne souffre pas de débat lorsqu'ils ont « *violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement* », elle peut être questionnée lorsqu'ils ont commis une « *faute caractérisée* » qui n'est toutefois pas définie et qui ne relève pas de l'intentionnalité.

## 3. VALORISER L'ENGAGEMENT DES ÉLUS LOCAUX AU-DELÀ DES ASPECTS FINANCIERS

**RECOMMANDATION n°4 : favoriser les dispositifs qui reconnaissent l'engagement des élus.**

- **lancer**, avant les municipales de 2026, **une campagne nationale de communication** de grande ampleur, pour présenter les missions des élus locaux et leur travail au service de l'intérêt général, qui clarifierait la réalité du mandat et serait de nature à susciter des vocations ;
- **créer un label « employeur partenaire de la démocratie locale » ou « entreprise citoyenne »** pour les structures comptant des élus locaux dans leur effectif, à l'instar de ce qui existe pour les sapeurs-pompiers volontaires. Il pourrait être envisagé des avantages fiscaux ou l'octroi d'un crédit d'impôt spécifique de l'État ainsi que la reconnaissance au titre de la responsabilité sociale des entreprises ;

- réduire à **douze ans la durée requise pour bénéficier de l'honorariat municipal** (actuellement 15 à 18 ans selon les niveaux de collectivités) ;
- **modifier la dénomination** sous laquelle apparaissent les heures d'absence d'un élu sur son bulletin de salaire en passant d'« *absence non rémunérée* » à « *absence fonction d'élu local de la République* ».

#### 4. VISER LA DIVERSIFICATION DES PROFILS ET L'ÉQUILIBRE DES GENRES AVEC DES MESURES FACILITANT LA CONCILIATION MANDAT / VIE PERSONNELLE

##### A. Une reconnaissance assortie d'une prise en charge financière croissante par l'État des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes

La loi « *engagement et proximité* » a rendu obligatoire le 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 à un certain nombre de réunions municipales.

Par ailleurs, le même article a instauré, pour les communes de moins de 3 500 habitants, la compensation de cette dépense par l'État.

##### B. Le resserrement sociologique des élus rend nécessaire de nouvelles mesures

Il convient donc de poursuivre les efforts visant à couvrir plus de profils afin d'assurer une meilleure représentativité de la société et de lever les obstacles aux candidatures des catégories de genre, d'âge ou socio-économiques sous représentées.

**RECOMMANDATION n°5 : faciliter l'exercice du mandat pour tous les élus quelle que soit leur situation avec six mesures concrètes.**

- permettre la poursuite de l'exercice du mandat pendant le **congé maternité/paternité des élus**, sauf avis du contraire du praticien en cas de congés maternité et **reconnaitre donc la légalité du cumul des indemnités de fonction avec les indemnités journalières** versées aux femmes enceintes élues ;
- élargir la possibilité de prise en charge des frais de garde d'enfants à **l'ensemble des activités de l'élu nécessaires à l'exercice du mandat local**. En effet, ces frais de garde sont principalement engagés le soir ou le week-end : réunions publiques, séminaire de l'exécutif, réunions de préparation, etc. ;
- étendre la **compensation par l'État des frais de garde** engagés par les élus pour la participation aux réunions liées au mandat jusqu'aux communes de 10 000 habitants ;
- réactiver les négociations bilatérales avec les États voisins de la France afin de conclure des conventions limitant les conséquences négatives de l'absence d'harmonisation entre statuts pour les **élus transfrontaliers** ;
- prendre en compte le fait d'exercer un mandat électif **dans les entretiens professionnels à l'instar de ce qui est fait pour les salariés** élus du personnel ou délégués syndicaux ;
- **autoriser, sous certaines conditions à définir, la visioconférence** pour les réunions et les commissions au niveau des communes et des intercommunalités.

## 5. FACILITER L'ENTRÉE DANS LE MANDAT

### A. Une attention sur l'entrée dans le mandat qui s'impose après les élections de 2020 en pleine crise sanitaire

Le contexte des élections de 2020, avec les contraintes fortes sur les réunions en présentiel compte tenu de la crise sanitaire, a mis en évidence l'importance du moment de lancement du mandat.

### B. Des propositions pour faciliter et solenniser l'entrée dans le mandat

**RECOMMANDATION n°6 : faciliter et solenniser l'entrée dans le mandat en accompagnant les élus locaux, notamment les nouveaux.**

- instaurer une **cérémonie officielle de prestation de serment** de chaque maire devant le conseil municipal ;
- **suggérer aux associations d'élus d'adresser un courrier pour informer les élus** sur leurs droits ;
- **créer un droit à l'information des élus locaux en début de mandat** qui se traduirait par la mise en place d'une ou deux journées d'information mobilisant les associations d'élus et les services de l'État quelques semaines après le scrutin. Ces journées auraient pour objectif de **poser les fondamentaux de la fonction de maire** et seraient une **porte d'entrée du dispositif de formation** en expliquant aux élus comment mobiliser leurs droits à formation encore trop méconnus de ces derniers et particulièrement complexes à mettre en œuvre ;
- élaborer un **memento ou un guide du statut des élus locaux** qui traduise le droit en langage courant afin de faciliter la compréhension et l'appropriation des dispositifs légaux par les élus. Ce **memento** serait **remis** lors des journées d'informations de début de mandat mentionnées ci-dessus. Il permettrait ainsi de regrouper les points ayant trait aux conditions d'exercice du mandat local pour être diffusé aux **employeurs et aux gestionnaires de ces dispositifs** (DRH notamment). Il serait réalisé par la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- mettre en **place un système de parrainage**, sur la base du volontariat entre les nouveaux maires élus et d'anciens maires du département (hors de la commune concernée), organisé par les associations locales d'élus.

#### Des documents utiles pour l'information des nouveaux élus locaux :

La direction générale des collectivités locales (DGCL) a coordonné les travaux de réalisation d'un **guide du maire** en liaison avec les autres ministères : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/guide-maire-2> .

Il est utilement complété par une **boîte à outils** présente sur le site du Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires : <https://www.ecologie.gouv.fr/boite-outils-et-guide-des-elus>

L'Association des Maires de France a réalisé un guide intitulé « **le statut de l'élu local** » :

<https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=082b34f6a4e23e65c49dd1d08be0aa5d.pdf&id=7828>

La DGCL a produit un **guide sur la formation des élus locaux**.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Finances%20locales/Guide%20DGCL%20formation%20des%20C3%A9lus%20locaux%20avril%202022.pdf>

L'AMF, le CNFPT et la Fédération Nationale des Centres de Gestion (FNCDG) ont produit le **guide du maire « employeur territorial »**.

<https://www.cnfpt.fr/sinformer/mediatheque/publications/guide-2023-maire-employeur/national>

SMACL Assurances, qui anime l'Observatoire des risques juridiques de la vie territoriale et associative depuis plus de 20 ans a réalisé un **guide centré sur la charte de l'élu local**.

<https://www.calameo.com/books/0048500258bf3156bf039>

Le CNFPT a aussi mis en place, à l'attention des directeurs généraux des services et secrétaires de mairie, un **kit d'accueil des nouveaux élus dans leur prise de fonction et l'exercice de leur mandat**. Il est composé de trois vidéos et d'un vade-mecum notions clés sur la vie communale et intercommunale.

<https://www.cnfpt.fr/sinformer/bouquets-ressources/elections/kit-bien-debuter-mandat/national>

## 6. AMÉLIORER L'ACCÈS À LA FORMATION TOUT AU LONG DU MANDAT

### A. La réforme de la formation des élus locaux de 2021 n'a pas encore produit tous ses effets

Les propositions de votre délégation en 2018 sur le volet formation ont largement trouvé leur écho dans les années qui ont suivies et notamment dans le cadre de la réforme de la formation des élus de 2021. Cependant cette réforme récente n'a pas encore produit tous ses effets.

### B. Encourager les élus locaux à se former et fluidifier le système de gestion

**RECOMMANDATION n°7 : inciter les élus locaux à faire usage de leurs droits à la formation et fluidifier le système de gestion.**

- **inciter les élus à se former et les collectivités de rattachement de l'élu à s'impliquer plus avant dans la formation de leurs élus en abondant leurs comptes DIFE ;**
- **étendre le Congé de formation économique, sociale, environnementale et syndicale (CFESES) ouvert à tout salarié, aux formations à l'exercice d'un mandat local et pas seulement syndical ;**
- **étendre les possibilités de report des crédits formation non consommés au budget formation de l'exercice suivant en cas de création d'une commune nouvelle ;**
- **simplifier l'accès et le fonctionnement de la plateforme numérique du DIFE ;**
- **relever le niveau de compensation financière dont bénéficient les élus qui perdent du revenu en se formant de 1,5 SMIC à 2 SMIC.**

LA PRESIDENTE	LES RAPPORTEURS		
 <p><u><a href="#">Françoise GATEL</a></u> Présidente de la Délégation Sénateur d'Ille-et-Vilaine (Union centriste)</p>	 <p><u><a href="#">Nadine BELLUROT</a></u> Sénatrice de l'Indre (apparentée Les Républicains)</p>	 <p><u><a href="#">Pascal MARTIN</a></u> Sénateur de la Seine- Maritime (Union centriste)</p>	 <p><u><a href="#">Gylène PANTEL</a></u> Sénatrice de la Lozère (Rassemblement Démocratique et Social Européen)</p>
<p align="center"><b>Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation :</b>  <a href="http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html">http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html</a>            Lien vers le rapport : <a href="https://www.senat.fr/notice-rapport/2023/r23-215-notice.html">https://www.senat.fr/notice-rapport/2023/r23-215-notice.html</a></p>			