

STATUT DE L'ÉLU COMMUNAL

Commission des lois

**Rapport n° 533 (2018-2019) de M. Mathieu Darnaud (Les Républicains – Ardèche),
déposé le 29 mai 2019**

Réunie le mercredi 29 mai 2019, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Mathieu Darnaud** sur la **proposition de loi n° 305 (2018-2019)** créant un statut de l'élu communal, déposée par M. Pierre-Yves Collombat et plusieurs de ses collègues du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste.

Après avoir souligné l'impérieuse nécessité d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux, la commission des lois a considéré que la proposition de loi n'était pas à même de répondre aux enjeux posés par le sujet, et n'a donc pas adopté de texte.

En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.

La nécessaire amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux



Les compensations des charges inhérentes à l'exercice par les élus locaux de leur mandat ont pris leur essor à compter des grandes lois de décentralisation. **Les élus locaux disposent ainsi de droits**, visant notamment à favoriser l'exercice effectif du mandat et à garantir la diversité sociologique des candidats, à faciliter la conciliation des mandats locaux avec la vie professionnelle des élus, et à permettre la continuité des droits sociaux. Les élus sont également soumis à des **obligations**, comme le **respect des principes déontologiques** consacrés par la charte de l'élu local.

Malgré des avancées sur le sujet, les conditions d'exercices des mandats locaux pâtissent encore de **nombreuses insuffisances**. Or, comme l'a souligné le rapporteur, les élus locaux sont le visage de la République au quotidien. Le législateur se doit de leur offrir les garanties nécessaires pour qu'ils puissent exercer leur mandat dans de bonnes conditions.

Cette préoccupation se fait plus aiguë, alors que de récentes évolutions viennent rendre plus difficile l'exercice d'un mandat local : les vagues de décentralisation ont alourdi les responsabilités pesant sur les élus locaux, le droit se fait de plus en plus complexe tandis que les services de l'État diminuent leur appui aux collectivités territoriales.

Au vu de ces évolutions, et de la crainte d'une désaffection de la démocratie locale à l'occasion des élections municipales de 2020, la **délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation** a mené au cours de la session parlementaire 2017-2018 un travail d'ampleur qui a abouti à la conclusion que les **conditions concrètes d'exercice des mandats locaux doivent être améliorées, sur quatre volets principaux** : le régime indemnitaire, le régime social, la formation et la reconversion, et la responsabilité pénale et les obligations déontologiques.

La délégation a toutefois relevé qu'il n'existait **pas de consensus pour remettre en cause la conception française de la démocratie locale**, en s'engageant sur la voie de la professionnalisation des élus locaux par exemple.

La commission des lois souscrit pleinement à ces conclusions.

Des négociations ont d'ores et déjà été engagées entre le Gouvernement, le Parlement et les associations représentatives des élus locaux afin d'aboutir prochainement au dépôt d'un projet de loi visant à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux, compte tenu des effets potentiels des mesures proposées sur les charges publiques¹.

Une proposition de loi pâtissant d'une absence d'étude d'impact et de nombreuses dispositions inabouties

La commission des lois a constaté que la proposition de loi présentait des **pistes de réflexions intéressantes**, dont elle a toutefois déploré le **caractère souvent inabouti**.

L'article 1^{er}, de portée symbolique, induit un changement profond de la conception de la démocratie locale en s'engageant sur la voie de la **professionnalisation des élus locaux**.

L'article 2 tend à assurer la **disponibilité des candidats aux élections municipales et des élus**. La commission des lois a appelé à la prudence quant aux seuils retenus et aux potentielles augmentations de charges pesant sur les entreprises qu'impliquerait le dispositif proposé. Elle a également souligné que la présence de dispositions identiques à différents endroits de la législation pouvait être porteuse de confusion et être en cela contraire à l'objectif de clarté et d'intelligibilité du droit.

La commission des lois a salué la première partie de l'article 3, qui vise à étendre aux communes de 1 000 à 3 500 habitants l'**obligation de formation à destination des élus ayant reçu délégation**. Elle a souligné qu'il pourrait être pertinent d'étendre cette obligation à l'ensemble des communes. La proposition d'un fonds national pour la formation des élus locaux lui a néanmoins paru plus contestable, car le dispositif de financement avancé risquerait de réduire les montants dont disposent les élus pour se former.

La commission a déploré que l'article 4, qui propose une **augmentation conséquente des indemnités de fonction des maires** (décrite par le tableau ci-après), et l'instauration d'une **majoration indemnitaire** pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants ayant cessé leur activité professionnelle, n'ait pas fait l'objet d'une étude d'impact et d'une concertation approfondies. L'augmentation de l'indemnité de fonction des maires représenterait un coût supplémentaire global de 210 millions d'euros par an et serait insoutenable pour beaucoup de communes. La commission a souligné la nécessité d'un accord avec le Gouvernement sur ce point, afin que l'augmentation proposée soit compensée par une hausse des dotations aux communes.

¹ Les règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires supposent d'obtenir l'accord du Gouvernement pour faire progresser sensiblement les conditions d'exercice des mandats locaux – dans la mesure, du moins, où les évolutions proposées conduisent à augmenter les charges des personnes publiques.

Population	Situation actuelle		Proposition de loi		
	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnités (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnités (en euros)	Augmentation (par rapport à la situation actuelle)
Moins de 500	17	661,20	31	1 205,71	82%
De 500 à 999	31	1 205,71	43	1 672,44	39%
De 1000 à 3 499	43	1 672,44	55	2 139,17	28%
De 3 500 à 9 999	55	2 139,17	65	2 528,11	18%
De 10 000 à 19 999	65	2 528,11	75	2 917,05	15%
De 20 000 à 49 999	90	3 500,46	90	3 500,46	0%
De 50 000 à 99 999	110	4 278,34	110	4 278,34	0%
100 000 et plus	145	5 639,63	145	5 639,63	0%
Maires d'arrondissement	72,5	2 819,32	72,5	2 819,32	0%

Source : commission des lois du Sénat

L'article 5, relatif aux **remboursements de frais des élus locaux**, ne fait que reproduire des dispositions déjà en vigueur.

En ce qui concerne le **régime social et fiscal des élus**, la commission des lois a souligné que le compromis trouvé à l'occasion de la loi de finances pour 2019 avait permis d'avancer sur le sujet. Elle a considéré que certains thèmes abordés par l'article 6, comme l'assimilation effective des crédits d'heures à un temps de travail pour la détermination des prestations sociales ou la revalorisation de la fraction représentative des frais d'emploi pour l'ensemble des élus locaux, pouvaient se révéler intéressants, mais nécessitaient une étude d'impact prenant en compte à la fois la situation actuelle et les conséquences économiques et sociales des mesures avancées.

L'article 7, ayant pour objet **l'amélioration de la conciliation entre vie professionnelle et mandat local**, prévoit d'augmenter le nombre d'élus ayant droit à la suspension de leur contrat de travail pendant la durée de leur mandat, et à réintégration dans l'entreprise à l'issue de celui-ci. La commission a à encore exprimé des doutes liés à l'alourdissement des charges pesant sur les entreprises. Elle a néanmoins exprimé son intérêt quant à la deuxième partie de l'article 7, proposant d'étendre le droit à l'allocation différentielle de fin de mandat aux exécutifs du bloc communal.

En matière de **risque pénal pesant sur les élus**, la commission des lois a manifesté des réserves quant à l'introduction d'une nouvelle cause d'irresponsabilité pénale au bénéfice des personnes investies d'une fonction d'autorité, tout en se montrant ouverte aux évolutions en matière de délit de prise illégale d'intérêts et de favoritisme (article 8).

Condamnations pour prise illégale d'intérêts entre 2010 et 2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Prise illégale d'intérêts	33	45	38	36	43	40	34	46
Dont : prise illégale d'intérêts par un élu public ²	22	25	24	19	29	25	27	29

*2017 : données provisoires

Source : casier judiciaire national – traitement DACG-PEPP

Enfin, l'article 9 vise à améliorer le **droit à l'information des conseillers municipaux et les droits de l'opposition**. Si certaines avancées pourraient être bienvenues, la commission des lois a néanmoins été attentive au risque d'aggravation des contraintes pesant sur les communes.

De manière générale, la commission des lois a souligné que les mesures envisagées ne répondaient pas toujours à un besoin avéré, que leurs impacts, notamment financiers n'avaient pas été pleinement mesurés, et que certaines propositions pourraient avoir des effets contre-productifs. Elle a également mis en exergue des divergences entre l'exposé des motifs et les conséquences en droit des dispositions proposées.

Par conséquent, la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi.



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/l18-533/l18-533.html>

Commission des lois du Sénat

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html> - Téléphone : 01 42 34 23 37

² Les statistiques disponibles ne distinguent pas, parmi les détenteurs d'un mandat électif public, entre les élus locaux, nationaux ou supranationaux.