

N° 533

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mai 2019

## 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 créant un statut de l'élu communal,*

Par M. Mathieu DARNAUD,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François-Noël Buffet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Di Folco, MM. Jacques Bigot, André Reichardt, Mme Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, M. Loïc Hervé, Mme Marie Mercier, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnacarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 305 et 534 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	7
I. AMÉLIORER LE STATUT DES ÉLUS LOCAUX : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ..	8
A. LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL EN FRANCE : UNE CONSTRUCTION AU FIL DES MOUVEMENTS SUCCESSIFS DE DÉCENTRALISATION .....	8
B. DES INSUFFISANCES RÉGULIÈREMENT SOULIGNÉES.....	9
1. <i>Des difficultés bien identifiées</i> .....	9
2. <i>Des évolutions récentes</i> .....	10
C. AMÉLIORER LES CONDITIONS CONCRÈTES D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX .....	10
II. UNE PROPOSITION DE LOI TENDANT À « CRÉER UN STATUT DE L'ÉLU COMMUNAL » .....	11
A. UN CHANGEMENT DE PARADIGME : VERS LA PROFESSIONNALISATION DES MANDATS COMMUNAUX .....	12
B. GARANTIR DE MEILLEURES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX .....	12
1. <i>Assurer la disponibilité des candidats et des élus</i> .....	12
2. <i>Renforcer la formation des élus communaux</i> .....	13
3. <i>Améliorer les conditions matérielles des mandats locaux</i> .....	13
4. <i>Limiter le risque pénal pesant sur les élus</i> .....	14
C. FLUIDIFIER LA TRANSITION ENTRE MANDAT LOCAL ET VIE PROFESSIONNELLE .....	14
D. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL.....	15
III. NE PAS CONFONDRE VITESSE ET PRÉCIPITATION.....	15
A. DE NOMBREUSES DISPOSITIONS INABOUTIES.....	15
B. POURSUIVRE LE TRAVAIL ENTAMÉ ET FAIRE ÉMERGER UN CONSENSUS POUR UNE AMÉLIORATION EFFECTIVE DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX.....	16
EXAMEN DES ARTICLES .....	19
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 1111-1-2 [nouveau] et art. L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales) <b>Principe de gratuité des fonctions électives locales</b> .....	19
• <i>Article 2</i> (art. L. 3142-79 et art. L. 3142-88-1 et L. 3142-88-2 [nouveaux] du code du travail) <b>Disponibilité des candidats et des élus salariés ou agents publics</b> .....	25
• <i>Article 3</i> (art. L. 2123-12, art. L. 2123-12-1 A [nouveau] et art. L. 2123-14 du code général des collectivités territoriales) <b>Formation des élus locaux à leur mandat</b> .....	28

• <i>Article 4</i> (art. L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales)	
<b>Augmentation des indemnités de fonction des maires</b> .....	35
• <i>Article 5</i> (art. L. 2123-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)	
<b>Remboursement des frais des élus communaux</b> .....	44
• <i>Article 6</i> (art. 80 <i>undecies</i> B et art. 81 du code général des impôts, et art. L. 2123-23-1 [nouveau] code général des collectivités territoriales) <b>Fiscalité des élus locaux</b> .....	45
• <i>Article 7</i> (art. L. 2123-9 et L. 2123-11-2 du code général des collectivités territoriales) <b>Droit à suspension du contrat de travail - Allocation différentielle de fin de mandat</b> .....	50
• <i>Article 8</i> (art. 122-4, 432-12 et 432-14 du code pénal) <b>Responsabilité pénale des élus</b> .....	55
• <i>Article 9</i> (art. L. 2121-11, art. L. 2121-13, art. L. 2121-13-2 [nouveau], art. L. 2121-9, art. L. 2121-22 et art. L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales)	
<b>Informations des membres du conseil municipal et droits de l'opposition</b> .....	64
 <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	 71
 <b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE</b> .....	 83
 <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	 85

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

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

M. Mathieu Darnaud a souligné que le **législateur se doit d'offrir aux élus les garanties nécessaires pour qu'ils puissent exercer leur mandat dans de bonnes conditions**, au service de l'intérêt général. Cette préoccupation s'accroît aujourd'hui, alors que la décentralisation a confié un nombre toujours croissant de responsabilités aux élus locaux, que le droit à appliquer devient de plus en plus complexe, et que l'intercommunalité multiplie le nombre d'instances auxquels participent les conseillers communaux.

La commission s'est accordé sur le fait qu'**améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux constituait une ardente nécessité**, qui devait s'inscrire dans la lignée du travail conséquent réalisé par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation au cours de la session 2017-2018.

La commission a constaté que la proposition de loi présentait des **pistes de réflexion intéressantes** sur certains sujets consensuels, comme la formation des élus ou la transition entre le mandat local et la vie professionnelle. Elle a toutefois mis en exergue son **caractère globalement inabouti**.

Il a ainsi été souligné que les mesures proposées ne **répondaient pas toujours à un besoin avéré**, que leur **impact**, notamment financier, n'avait pas été pleinement mesuré, et que certaines propositions pourraient avoir des **effets contreproductifs**. Le rapporteur a également signalé d'assez nombreuses **divergences entre l'exposé des motifs et les conséquences en droit** des dispositions proposées.

Pour ces raisons, **la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi**.

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.



Mesdames, Messieurs,

Montaigne, ancien maire de Bordeaux, écrivait que cette charge lui paraissait « *d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer, ni gain autre que l'honneur de son exécution* ». Cette conception se heurte toutefois, dans une société démocratique, à la nécessité de compenser les charges et sujétions de l'exercice des mandats locaux pour permettre à tout citoyen d'y accéder.

Ainsi l'exprimait Mirabeau, député du tiers état aux États généraux de 1789, qui s'exclamait, à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale constituante du principe d'une indemnité journalière de 18 livres, le 1<sup>er</sup> septembre 1789 : « *Si une modique rétribution permet au citoyen le moins opulent de remplir ce poste honorable, vous excitez une émulation universelle. Vous vous ouvrez pour vos élections un champ illimité. Votre [assemblée] sera composée de vrais défenseurs du peuple, de vrais représentants de la classe la plus nombreuse, des meilleurs citoyens dont le choix même atteste les vertus* ».

Or les charges inhérentes à l'exercice des mandats locaux ont progressivement augmenté avec la décentralisation, qui a confié des responsabilités de plus en plus importantes aux élus. À ces responsabilités grandissantes se sont ajoutées la technicisation croissante du droit, ainsi que la limitation des possibilités de cumul. Résultat : les élus locaux passent chaque jour plus de temps à l'exercice de leur mandat, tandis que les compensations progressivement établies n'ont que peu évolué.

Les maires sont le visage de la République au quotidien, la première ligne de notre démocratie, « *à portée d'engueulade* », comme aime à le dire le président Gérard Larcher. Si nous souhaitons qu'ils continuent à s'engager au service de la vie de la cité, aux côtés des 503 305 conseillers municipaux, 4 031 conseillers départementaux et 1 922 conseillers régionaux, il importe aujourd'hui de se pencher sur les conditions d'exercice de leurs mandats. Il convient de le faire avec méthode, sur la base d'une analyse approfondie des besoins et dans la concertation avec le Gouvernement comme avec les associations d'élus.

Les initiatives ne manquent pas, il faut s'en féliciter.

Alors qu'un projet de loi est annoncé sur ce sujet pour l'automne prochain, faisant suite aux propositions émises par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat en juillet 2018, le Sénat est aujourd'hui appelé à examiner la proposition de loi n° 305 (2018-2019) *créant un statut de l' élu communal*, présentée par notre collègue Pierre-Yves Collombat et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) et déposée sur le bureau du Sénat le 12 février 2019.

## I. AMÉLIORER LE STATUT DES ÉLUS LOCAUX : UNE IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ

### A. LE STATUT DE L'ÉLU LOCAL EN FRANCE : UNE CONSTRUCTION AU FIL DES MOUVEMENTS SUCCESSIFS DE DÉCENTRALISATION

Embryonnaires avant 1980, **les compensations des charges et sujétions liées à l'exercice par les élus locaux de leurs mandats ont pris leur essor avec les grandes lois de décentralisation**. Dès 1982, la loi Deferre indiquait, en son article 1<sup>er</sup>, que « *des lois détermineront [...] le mode d'élection et le statut des élus* »<sup>1</sup>.

Au fur et à mesure que des responsabilités étaient attribuées aux collectivités territoriales, plusieurs lois sont venues préciser les conditions d'exercice des mandats locaux et les droits dont disposent leurs titulaires. Aujourd'hui, de nombreuses dispositions législatives déterminent les droits et obligations des élus et constituent ce que l'on peut qualifier, bien que ces dispositions soient réparties en différents endroits du corpus législatif, de statut de l' élu. Les avancées les plus récentes dans ce domaine sont issues de la **loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat**, due à l'initiative conjointe de notre ancienne collègue Jacqueline Gourault et de notre collègue Jean-Pierre Sueur, qui a notamment renforcé les garanties offertes aux élus salariés et le droit à la formation de tous les élus locaux<sup>2</sup>.

**Les élus locaux disposent tout d'abord de droits. Afin de favoriser l'exercice effectif du mandat et de garantir la diversité sociologique des candidats**, la loi autorise les assemblées locales à attribuer à tout ou partie de leurs membres des indemnités de fonctions ainsi qu'à leur rembourser certains frais, et prévoit qu'ils soient formés à leurs fonctions. **Pour faciliter la conciliation des mandats locaux avec la vie professionnelle des élus**, des autorisations d'absence et crédits d'heures ont été mis en place, les élus étant par ailleurs des salariés protégés pendant toute la durée de leur mandat.

---

<sup>1</sup> Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<sup>2</sup> Pour plus de précisions, voir ci-après le commentaire des articles 2, 3 et 7.

Enfin, **pour que la trajectoire de vie d'une personne ne soit pas défavorisée par l'exercice d'un mandat local**, les droits sociaux des élus ont été garantis, tandis qu'un droit individuel à la formation, qui peut servir à préparer une reconversion professionnelle, a récemment été mis en place.

**Les élus locaux sont ensuite soumis à des obligations** : certains doivent présenter des déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale, et tous doivent respecter la charte de l'élu local, désormais intégrée en tête du code général des collectivités territoriales.

Les conditions d'exercice des mandats locaux font donc déjà l'objet de multiples dispositions. De nombreuses insuffisances sont toutefois régulièrement mises en évidence, et les évolutions récentes plaident pour de nouvelles avancées sur le sujet.

## **B. DES INSUFFISANCES RÉGULIÈREMENT SOULIGNÉES**

### **1. Des difficultés bien identifiées**

À l'été 2018, de nombreux articles de presse se sont fait l'écho d'un **mouvement généralisé de lassitude des élus locaux**, et plus particulièrement des élus communaux, qui a entraîné des démissions en série.

Parmi les motifs de découragement des élus, peuvent notamment être cités la **réduction des moyens financiers et humains des communes**, la **diminution de leurs marges d'action** du fait du transfert obligatoire d'un nombre important de compétences aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, et **l'instabilité et la complexité croissante des normes**. À cela s'ajoutent les **obstacles rencontrés au jour le jour par les élus locaux**, du fait de l'insuffisante compensation des charges inhérentes à l'exercice de leur mandat. Ces difficultés sont aujourd'hui bien identifiées :

- la **difficile conciliation entre vie familiale et professionnelle et exercice du mandat** ;

- le **risque juridique et pénal** que les élus doivent assumer, du fait de la lourdeur de leurs responsabilités ;

- la **faiblesse du régime indemnitaire** qui ne permet pas de compenser les pertes de revenus dues à l'exercice d'un mandat ;

- la **protection sociale et le régime de retraite** qui sont considérés comme insatisfaisants, notamment du fait de leur manque de lisibilité ;

- les dispositifs de **formation** qui ne permettent pas aux élus de faire face à la complexité juridique et technique croissante.

## 2. Des évolutions récentes

Des évolutions récentes ont rendu d'autant plus criante l'insuffisance des garanties offertes aux élus locaux pour l'exercice de leur mandat.

En premier lieu, la **complexité croissante des normes** conduit les élus à devoir disposer de connaissances de plus en plus pointues dans un nombre important de domaines, allant de l'urbanisme à la petite enfance, en passant par les normes environnementales et la réglementation des aides aux entreprises. La **réorganisation concomitante des services de l'État** a réduit le soutien que pouvaient obtenir les petites collectivités.

En second lieu, les conditions d'exercice des élus locaux ont récemment été profondément renouvelées par la **limitation du cumul des mandats**. Depuis le 31 mars 2017, l'interdiction du cumul vertical des mandats entre un mandat exécutif local et un mandat parlementaire est pleinement effective. L'objectif affiché de cette réforme était de permettre à chaque élu de se consacrer à son mandat. À cela s'ajoute la volonté du Gouvernement de limiter le cumul des mandats dans le temps. Les limitations verticale et horizontale du cumul appellent une rénovation des conditions d'exercice des mandats locaux, afin à la fois d'assurer à leurs titulaires des garanties satisfaisantes et d'organiser la bonne circulation des élus entre le mandat et la vie professionnelle.

### **C. AMÉLIORER LES CONDITIONS CONCRÈTES D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX**

Le président de la République, à l'occasion de la clôture du Congrès des maires le 23 novembre 2017, a exprimé sa volonté d'améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux. La question a été mise à l'ordre du jour de la Conférence nationale des territoires et continue de faire l'objet de discussions entre le Gouvernement et les associations d'élus.

Notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation s'est également saisie du sujet et a lancé dès décembre 2017 une **consultation intitulée « Être élu local en 2018 »** qui a recueilli plus de 17 500 réponses. Différentes **tables rondes** ont par la suite été organisées, portant sur des thématiques générales (« Être élu local en 2018, la nouvelle donne » et « Les conditions d'exercice des mandats locaux par les élus ») ou plus précises (le régime indemnitaire, la formation et la reconversion, le régime social, la responsabilité pénale et les obligations déontologiques).

Notre délégation est arrivée à la conclusion que **les conditions concrètes d'exercice des mandats locaux devaient être améliorées, sans que soit remise en cause la conception française de la démocratie locale.**

**Au moment de l'entrée dans le mandat** tout d'abord, il s'agit d'**accroître la diversité sociologique des élus locaux**, tant en matière de position socio-professionnelle que de genre. Pour ce faire, il convient d'améliorer les dispositifs permettant la conciliation du mandat avec la vie professionnelle et la vie personnelle des élus, ceci afin d'attirer des profils diversifiés à candidater aux élections locales.

**En cours de mandat** ensuite, il convient de **donner aux élus les moyens d'exercer leurs fonctions**. Cela passe bien sûr par une compensation adaptée des charges et sujétions du mandat, mais également par une formation adéquate, l'élection ne devant pas être basée sur des qualifications particulières ou diplômes.

**La sortie du mandat**, enfin, doit être **accompagnée pour permettre une circulation fluide entre vie professionnelle et mandats locaux**. Un préalable est de garantir l'effectivité des droits sociaux, notamment des régimes de retraite, en cours de mandat. Certains dispositifs existants gagneraient à être mieux connus, comme l'allocation différentielle de fin de mandat, la validation des acquis de l'expérience, ou encore le droit individuel à la formation dont disposent tous les élus. D'autres mécanismes plus innovants pourraient être envisagés, visant à assurer un meilleur soutien aux élus à la fin de leur mandat.

Notre délégation a publié le 5 juillet 2018 un **rapport en six tomes**, abordant chacun des secteurs dans lesquels des améliorations s'avèrent nécessaires<sup>1</sup>. Quarante-trois recommandations ont été formulées, permettant de définir une feuille de route pour faire évoluer la législation ou la réglementation, mais aussi les pratiques.

## **II. UNE PROPOSITION DE LOI TENDANT À « CRÉER UN STATUT DE L'ÉLU COMMUNAL »**

La proposition de loi *créant un statut de l'élu communal*, aujourd'hui soumise à l'examen du Sénat, répond au même objectif – même si, comme l'indique son intitulé, elle se limite pour l'essentiel aux conditions d'exercice des mandats municipaux. Selon l'exposé des motifs, « *prendre au sérieux l'idée de décentralisation, ce serait d'abord reconnaître symboliquement l'importance de la mission de ceux qui administrent et donnent vie à la commune* ».

---

<sup>1</sup> Faciliter l'exercice des mandats locaux, *rapport d'information n° 642 (2017-2018) réalisé au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, six tomes*. Le rapport et sa présentation sont consultables à l'adresse suivante : [https://www.senat.fr/espace\\_presse/actualites/201802/statut\\_des\\_elus\\_locaux.html#c643218](https://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201802/statut_des_elus_locaux.html#c643218).

## A. UN CHANGEMENT DE PARADIGME : VERS LA PROFESSIONNALISATION DES MANDATS COMMUNAUX

Le principe de gratuité des fonctions électives, consacré en droit positif par la loi municipale du 5 avril 1884, est profondément enraciné dans la culture politique française. L'élu n'est pas un professionnel, mais il rend un service à la collectivité. Il n'est donc ni rémunéré, ni gratifié, mais se voit compenser son engagement bénévole par une prise en compte des charges inhérentes à l'exercice de son mandat. Cette compensation doit toutefois couvrir l'ensemble des frais liés aux mandats, dépenses et sujétions, ceci afin de garantir l'accès du plus grand nombre aux fonctions électives.

L'**article 1<sup>er</sup>** de la proposition de loi vise toutefois à supprimer ce principe de gratuité en ce qui concerne les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal et, par extension, les autres mandats et fonctions exécutives locaux. Dans la même logique, serait ajoutée une disposition déclaratoire proclamant l'existence d'un « *statut de l'élu territorial* », qui découlerait de l'organisation décentralisée de la République.

Ce changement de paradigme ne paraît pas justifié à votre commission, qui a considéré que le **principe du bénévolat des élus locaux devait être conservé**. Elle a notamment souligné que plus des deux tiers des élus ne percevaient encore aujourd'hui aucune indemnité.

## B. GARANTIR DE MEILLEURES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

### 1. Assurer la disponibilité des candidats et des élus

Les auteurs de la proposition loi estiment également nécessaire de renforcer les garanties offertes aux candidats aux élections municipales et aux conseillers municipaux, lorsqu'ils sont salariés, pour leur permettre de participer effectivement à la campagne électorale puis, le cas échéant, à l'administration de leur commune.

À cet effet, l'**article 2** prévoit d'abaisser de 1 000 à 500 habitants le seuil de population des communes au-delà duquel les candidats aux élections municipales ont droit à un congé électif de dix jours pour participer à la campagne. Quoique cette proposition ne se heurte à aucune objection de principe, votre commission a émis des **réserves à l'idée d'alourdir les charges qui pèsent sur les entreprises françaises** et notamment les plus petites d'entre elles.

Le même article 2 tend à reprendre dans le code du travail les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux autorisations d'absence des conseillers municipaux et aux crédits d'heures dont ils peuvent bénéficier, ce qui, pour des raisons de lisibilité et de cohérence du droit, n'a pas paru opportun à votre commission.

## 2. Renforcer la formation des élus communaux

Afin de renforcer l'offre de formation à destination des élus municipaux, l'**article 3** propose, d'une part, d'étendre aux communes de 1 000 à 3 500 habitants l'obligation d'organiser une formation à l'intention des élus ayant reçu délégation au cours de la première année du mandat, d'autre part, de créer un fonds national pour la formation des élus locaux, qui aurait pour objet de financer des actions de formation complémentaires dans les collectivités de moins de 3 500 habitants.

Votre commission ne peut qu'approuver la volonté de renforcer la formation des élus à l'exercice de leur mandat, en particulier dans les petites communes qui ne disposent pas de services juridiques. Le mécanisme de financement proposé semble toutefois porteur d'**effets contre-productifs**. Ce fonds serait en effet financé par les crédits de formation non consommés à l'issue d'un exercice budgétaire. Les communes disposent toutefois d'une grande liberté quant au montant qu'elles décident d'inscrire à leur budget au titre des dépenses de formation. Avec une mutualisation des crédits inscrits non consommés, les communes seraient incitées à budgéter au plus juste leurs dépenses de formation, ce qui pourrait aboutir *in fine* à une réduction des possibilités dont disposent les élus locaux pour se former.

## 3. Améliorer les conditions matérielles des mandats locaux

Afin d'améliorer les conditions matérielles d'exercice du mandat, la proposition de loi suggère trois axes d'action.

Est tout d'abord proposée une augmentation conséquente des indemnités de fonction des maires (**article 4**) : les indemnités des élus des plus petites communes feraient plus que doubler, tandis que le maire ne pourrait plus demander à ce que son indemnité soit diminuée. En outre, une majoration indemnitaire serait accordée aux maires des communes de moins de 10 000 habitants ayant cessé leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat. De telles dispositions ont semblé à votre commission devoir faire l'objet d'une **étude d'impact** et d'une **concertation approfondies** afin d'examiner leur opportunité et leur faisabilité.

L'**article 5** propose quant à lui « *d'étendre le remboursement des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées ou handicapées aux élus municipaux* », ce qui ne fait que reprendre des dispositions déjà en vigueur.

Enfin, l'**article 6** concerne le régime fiscal et social auquel sont soumis les élus locaux. Il vise tout d'abord, selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, à rétablir le choix du mode de fiscalisation dont disposaient les élus avant 2017. De la manière dont il est rédigé, c'est toutefois toute la fiscalité sur les indemnités des élus qui serait supprimée. Il tend ensuite à revaloriser l'indemnité représentative de frais d'emploi et à

exclure les crédits d'heures des revenus pris en compte pour l'attribution des prestations sociales. Ces deux dernières propositions ont semblé à votre commission devoir être approfondies, ce qui suppose notamment de recenser les difficultés concrètes auxquelles elles proposent de répondre et de dresser le bilan des récentes évolutions législatives en la matière.

#### **4. Limiter le risque pénal pesant sur les élus**

L'**article 8** de la proposition de loi aborde le sujet important de la responsabilité pénale des élus et des autres dépositaires de l'autorité publique.

Il tend, tout d'abord, à inscrire dans notre droit une nouvelle cause d'irresponsabilité pénale, liée à l'autorité des fonctions exercées par l'auteur des actes mis en cause. Cette proposition a paru à votre commission reposer sur une **confusion**. S'il est normal que la responsabilité d'une personne ne puisse être mise en cause lorsqu'elle n'a fait qu'obéir au commandement d'une autorité légitime - comme le prévoit déjà l'article 122-4 du code pénal - nul ne saurait se prévaloir de l'autorité de sa propre fonction pour échapper à sa responsabilité pénale en cas de commission d'une infraction.

L'article 8 prévoit également de redéfinir les délits de prise illégale d'intérêts et de favoritisme, afin de prémunir les élus et les autres agents publics contre tout risque de condamnation pour des faits qui ne mettent pas en cause leur probité. Les rédactions proposées reprennent, en tout ou partie, des dispositions déjà adoptées par le Sénat mais restées sans lendemain. À la suite de notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, votre commission appelle à poursuivre la réflexion pour mieux adapter notre législation pénale aux comportements qu'elle vise à réprimer et pour renforcer la sécurité juridique des élus.

#### ***C. FLUIDIFIER LA TRANSITION ENTRE MANDAT LOCAL ET VIE PROFESSIONNELLE***

Chacun s'accorde à reconnaître la nécessité de faciliter la transition entre la vie professionnelle et l'exercice d'un mandat local, afin d'enrayer la crise des vocations électives et d'encourager les actifs à se porter candidats. La limitation du cumul des mandats dans le temps rendra cette nécessité d'autant plus impérieuse.

À cet effet, l'**article 7** de la proposition de loi vise à étendre le nombre des élus locaux qui bénéficient de plein droit, à leur demande, de la suspension de leur contrat de travail pendant la durée de leur mandat et, à son issue, d'une réintégration sur le même emploi ou sur un emploi analogue. Serait également étendu le champ des élus ayant droit au versement d'une allocation différentielle de fin de mandat en cas de perte de revenu.

Votre commission a émis des **doutes sur la portée pratique** de ces dispositions, vu les catégories d'élus qu'elles concerneraient. Elle a également été attentive aux charges qu'elles engendreraient pour les entreprises et pour les communes elles-mêmes.

Pour atteindre l'objectif poursuivi, il lui paraîtrait plus efficace de renforcer le droit individuel à la formation et les aides à la reconversion dont peuvent bénéficier les élus.

#### ***D. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL***

La proposition de loi de notre collègue Pierre-Yves Collombat s'intéresse en dernier lieu au fonctionnement du conseil municipal (**article 9**).

Afin d'améliorer le droit à l'information des conseillers municipaux, seraient institués de nouveaux documents d'information dans les communes, tandis que le droit des élus à se voir communiquer certaines pièces serait consolidé. Par ailleurs, une commission des finances serait obligatoirement constituée dans toutes les communes de plus de 1 000 habitants. En vue de renforcer les droits de l'opposition, des séances de questions réservées à celle-ci pourraient être demandées par une minorité de conseillers municipaux. Celles-ci auraient lieu tous les trois mois pendant trente minutes.

Ces propositions ont paru à votre commission, dans leur majorité, alourdir les contraintes pesant sur les communes, et venir à l'encontre de la libre administration de ces collectivités. Certaines d'entre elles, notamment celles qui ont pour objet de conforter les droits de l'opposition, mériteraient néanmoins d'être étudiées dans le cadre d'une réforme plus globale visant à améliorer le fonctionnement des assemblées locales.

### **III. NE PAS CONFONDRE VITESSE ET PRÉCIPITATION**

#### ***A. DE NOMBREUSES DISPOSITIONS INABOUTIES***

La proposition de loi déposée par notre collègue Pierre-Yves Collombat et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) trace donc des pistes de réflexion intéressantes, qui pourraient trouver une traduction législative à l'occasion d'une prochaine réforme.

Néanmoins, votre commission a constaté que **les mesures proposées ne répondent pas toujours à un besoin avéré**, et que **leur impact - notamment financier - pour les communes et leurs groupements, ainsi que pour les entreprises, n'a pas été pleinement mesuré**. Certaines dispositions seraient même insoutenables pour les communes sans une revalorisation très conséquente des dotations de l'État.

Le texte présente, par ailleurs, **un caractère inabouti**. D'assez nombreuses divergences peuvent être observées entre l'exposé des motifs et les conséquences en droit des dispositions proposées. L'effet en serait même parfois directement contraire à l'intention des auteurs.

Certaines mesures pourraient avoir des **effets contre-productifs**. En matière de formation, par exemple, le financement proposé du nouveau fonds national conduirait sans doute à une diminution globale des crédits disponibles pour la formation des élus, du fait de stratégies d'optimisation. Si une mutualisation des ressources pour améliorer la formation des élus constitue un objectif louable, le dispositif de financement proposé ne permettrait pas de l'atteindre.

Il faut également souligner la **complexité** qui résulterait de l'adoption de certains articles, en contradiction avec les **objectifs de lisibilité et de clarté du droit**. En dupliquant des dispositions en plusieurs endroits du corpus législatif, le risque est pris qu'elles ne soient à l'avenir pas modifiées de manière homogène. Il serait alors impossible de déterminer avec exactitude le droit applicable à certaines situations.

#### ***B. POURSUIVRE LE TRAVAIL ENTAMÉ ET FAIRE ÉMERGER UN CONSENSUS POUR UNE AMÉLIORATION EFFECTIVE DES CONDITIONS D'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX***

Votre commission a enfin estimé que cette proposition de loi arrivait **à contretemps**.

Comme il a été indiqué précédemment, **des discussions sont en cours** entre le Gouvernement et les représentants des élus locaux en vue d'une réforme des conditions d'exercice des mandats locaux.

**Notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation y est étroitement associée** ; certaines des recommandations qu'elle a formulées ont d'ores et déjà été traduites dans les faits ou sont en passe de l'être, par voie réglementaire<sup>1</sup>, par voie de circulaire<sup>2</sup> ou, plus simplement, par le changement de pratiques administratives<sup>3</sup>.

**Un projet de loi est annoncé pour l'automne prochain** sur le même sujet.

Votre commission estime nécessaire de **poursuivre la concertation entamée avec les associations d'élus et avec le Gouvernement afin de trouver les solutions les plus adaptées et de dégager un consensus**. Plusieurs réformes envisagées induiraient une hausse des dépenses des collectivités territoriales, afin de mieux indemniser, de mieux former et de mieux protéger les élus locaux. Pour ne pas réduire d'autant les marges de manœuvre financières des collectivités, il est nécessaire d'inscrire ces évolutions dans une réflexion globale, visant à desserrer le corset financier qui enserme nos collectivités. Toutes les mesures envisagées devront faire l'objet d'une étude d'impact basée sur des statistiques complètes et solides<sup>4</sup>.

\* \*

\*

**À l'issue de ses travaux, la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi. 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.**

---

<sup>1</sup> Le niveau des frais d'hébergement et de déplacement remboursables a ainsi été rehaussé pour les fonctionnaires de l'État et, par assimilation, pour les élus locaux, par trois arrêtés du 26 février 2019 et du 11 mars 2019. Un décret serait également en cours d'élaboration pour relever le plafond de remboursement des frais spécifiques de déplacement, d'accompagnement et d'aide technique des élus en situation de handicap.

<sup>2</sup> Selon les informations recueillies par votre rapporteur, la direction de la sécurité sociale travaillerait à la rédaction d'une circulaire afin de régler la question des cotisations patronales appliquées à la part versée par les collectivités territoriales au titre de l'affiliation d'un élu au régime de retraite supplémentaire.

<sup>3</sup> Par exemple, une rubrique dédiée aux élus locaux est désormais disponible sur le site de l'assurance maladie en ligne (AMELI). Il est par ailleurs désormais possible aux élus locaux de procéder à leur affiliation de manière dématérialisée via un formulaire spécifique.

<sup>4</sup> On ne peut d'ailleurs ignorer les règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires, qui 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.



## EXAMEN DES ARTICLES

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

(art. L. 1111-1-2 [nouveau] et art. L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales)

#### **Principe de gratuité des fonctions électives locales**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à revenir sur le principe de gratuité des mandats communaux, et à affirmer la création d'un « *statut de l'élu local* ».

#### **1. Une tradition de gratuité des mandats locaux**

##### *1.1. Un principe progressivement aménagé*

Héritée de la pratique romaine, **la gratuité des mandats locaux est profondément enracinée dans la culture politique française**. Montaigne, maire de Bordeaux, indiquait ainsi au XVI<sup>e</sup> siècle que « *la charge de maire semble d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer, ni gain autre que l'honneur de son exécution* ». Le principe de gratuité coïncidait initialement avec l'exercice de responsabilités électives par les notables, dont la sécurité financière était considérée comme un gage de l'impartialité de leurs décisions. La gratuité des mandats locaux a ainsi été affirmée pour les mandats municipaux par la loi du 21 mars 1831 *sur l'organisation municipale*<sup>1</sup> et, pour les conseillers départementaux, par la loi du 10 août 1871 *relative aux conseils généraux* qui indique que « *les membres de la commission départementale ne reçoivent aucun traitement* »<sup>2</sup>. Ainsi, la loi municipale du 5 avril 1884 dispose, en son article 74, que « *les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux, sont gratuites* ». Cette disposition est toujours en vigueur aujourd'hui (article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales).

---

<sup>1</sup> Cette loi dispose, en son article 1<sup>er</sup>, que « les fonctions des maires, des adjoints et des autres membres du corps municipal, sont essentiellement gratuites, et ne peuvent donner lieu à aucune indemnité ni frais de représentation ».

<sup>2</sup> Article 75 de la loi.

Le principe de « gratuité absolue du mandat »<sup>1</sup> a toutefois été progressivement aménagé pour permettre au plus grand nombre de se porter candidat aux élections locales. La loi municipale du 5 avril 1884 y apporte une première atténuation en autorisant le remboursement de frais dans certaines conditions, ainsi que la mise en place par les communes d'indemnités de représentation pour leur maire<sup>2</sup>. La loi du 27 février 1912 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1912 a, quant à elle, institué des indemnités de déplacement et de séjour pour que les conseillers généraux puissent participer aux réunions de leur assemblée.

Alors que les indemnités se limitaient précédemment à ce que l'on pouvait assimiler à des remboursements de frais, un changement de paradigme s'opère à la suite de la **suite de la seconde guerre mondiale** : les ordonnances du 26 juillet 1944 relative aux assemblées communales : indemnités de fonctions aux maires et adjoints et aux présidents et membres des délégations spéciales et 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 permettent aux communes de voter des **indemnités de fonctions** à leurs maire et adjoints.

La philosophie de l'attribution d'indemnités de fonction a pu être résumée par Mirabeau, député du tiers état aux États généraux de 1789, qui s'exclame, à la suite de l'adoption par l'Assemblée nationale constituante du principe d'une indemnité journalière de 18 livres, le 1<sup>er</sup> septembre 1789 : « Si une modique rétribution permet au citoyen le moins opulent de remplir ce poste honorable, vous excitez une émulation universelle. Vous vous ouvrez pour vos élections un champ illimité. Votre Sénat sera composé de vrais défenseurs du peuple, de vrais représentants de la classe la plus nombreuse, des meilleurs citoyens dont le choix même atteste les vertus ».

Aujourd'hui, le principe de la gratuité des mandats a pour principal effet juridique d'interdire aux communes de verser une somme à un élu sans disposition législative expresse<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon l'expression du Conseil d'État dans son arrêt Richemond du 27 janvier 1911.

<sup>2</sup> L'article 74 de la loi précise ainsi que ces fonctions « donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation ».

<sup>3</sup> Conseil d'État, 21 juillet 2006, Commune de Boulogne-sur-mer, n° 279504 : « le versement d'une somme à un élu municipal en raison de ses fonctions ne peut être opéré que sur le fondement d'une disposition législative expresse ».

1.2. *Une amélioration réelle mais insuffisante des conditions d'exercice des mandats locaux*

**Les grandes lois de décentralisation des années 1980**, en confiant aux collectivités territoriales des responsabilités bien plus étendues, ont justifié un **renforcement des compensations liées à l'exercice par les élus locaux de leurs mandats**. Dès 1982, la loi n° 82-213 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* indiquait, en son article 1<sup>er</sup>, que « *des lois détermineront [...] le mode d'élection et le statut des élus* ».

**Plusieurs lois sont depuis venues préciser les conditions d'exercice des mandats locaux et les droits dont disposent leurs titulaires**. C'est plus particulièrement le cas des lois n° 92-108 du 3 février 1992 *relative aux conditions d'exercice des mandats locaux*, n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité* et n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat*, qui constituent aujourd'hui le cadre juridique de ce que l'on peut qualifier de statut de l'élu.

**Certains titulaires de mandats locaux reçoivent des indemnités de fonction**. C'est le cas des conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, des conseillers départementaux et régionaux, des maires et des adjoints, et des présidents et vice-présidents ayant reçu délégation de l'exécutif des assemblées départementales et régionales. Les élus disposent aussi de la possibilité de se faire **rembourser des frais** occasionnés par l'exercice de leurs mandats.

D'autres dispositifs existent afin de **faciliter la conciliation des mandats locaux avec la vie professionnelle des élus**. Un système d'autorisations d'absence a été mis en place afin de permettre aux élus de préparer et d'assister aux séances de l'assemblée délibérante. Les emplois des élus locaux en entreprise sont protégés et un droit à la réintégration dans leur emploi une fois le mandat expiré leur a été reconnu. Leurs régimes de protection sociale et de retraite sont également appréhendés par la législation.

En outre, des mécanismes de **formation** ont été mis en œuvre :

- **formation au mandat**, tout d'abord, puisque les élus locaux ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions, tandis qu'une formation est obligatoirement organisée pour les élus ayant reçu une délégation (articles L. 2123-12, L. 3123-10 et L. 4135-10 du code général des collectivités territoriales) ;

- formation en vue d'une potentielle reconversion professionnelle, ensuite, les élus bénéficiant chaque année d'un **droit individuel à la formation** d'une durée de 20 heures, cette formation n'étant pas nécessairement en lien avec l'exercice du mandat (articles L. 2123-12-1, L. 3123-10-1 et L. 4135-10-1 du code général des collectivités territoriales).

À ces droits des élus locaux répondent certaines obligations. Les élus des grandes collectivités sont ainsi concernés par les obligations de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale posées par les lois organique n° 2013-906 et ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013 *relatives à la transparence de la vie publique*, afin de **prévenir les conflits d'intérêts**. La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat* a quant à elle établi une **Charte de l'élu local**, intégrée à l'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales. Cette charte affirme des principes, comme l'impartialité et la probité, que les élus locaux doivent respecter dans l'exercice de leurs mandats.

### *1.3. Des évolutions récentes qui plaident pour une meilleure compensation de l'exercice d'un mandat local*

Si un statut de l'élu au sens propre du terme, c'est-à-dire regroupant l'ensemble des droits et obligations des élus dans un seul texte, n'existe aujourd'hui pas, **il serait toutefois faux d'affirmer que les conditions d'exercice des mandats locaux ne sont pas appréhendées par la législation**.

Deux évolutions sont toutefois venues renouveler la question de la compensation de l'exercice d'un mandat local, qui peut paraître insuffisante sur un certain nombre de points.

- **Le temps croissant passé par les élus à l'exercice de leur mandat**

Les élus consacrent de plus en plus de temps à leur mandat, c'est un fait. La technicité croissante des tâches, la complexité des procédures, viennent alourdir leurs responsabilités. La montée de l'intercommunalité a quant à elle multiplié le nombre d'instances auxquelles doivent participer les élus locaux.

- **La limitation du cumul des mandats**

Les lois organique<sup>1</sup> et ordinaire<sup>2</sup> du 14 février 2014 **interdisant**, à compter du 31 mars 2017, **le cumul de fonctions** entre un exécutif local et un mandat de parlementaire national ou européen, ont pour objectif de permettre aux élus locaux titulaires d'une fonction exécutive de se consacrer au mieux à leur mandat.

En outre, le Gouvernement actuel envisage de limiter le cumul des mandats dans le temps. L'article 5 du projet de loi *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 23 mai 2018, indique ainsi que « *nul ne peut exercer plus de trois fois consécutivement les fonctions de chef de l'exécutif ou de président de l'assemblée délibérante d'une même collectivité territoriale ou d'un même établissement public*

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

*de coopération intercommunale à fiscalité propre* ». **Le mandat évolue ainsi pour ne plus former qu'un moment de la vie des élus.**

Les limitations verticale et horizontale du cumul engagent à assurer aux titulaires des mandats locaux des conditions d'exercice satisfaisantes et à organiser la bonne circulation des élus entre le mandat et la vie professionnelle.

**La conjugaison de la technicisation croissante des mandats avec la multiplication des passages entre mandat électif et vie professionnelle renforce la nécessité de pallier les insuffisances actuelles de la réglementation et de la législation en vue de faciliter l'exercice par les élus locaux de leurs mandats.**

## **2. Améliorer les conditions concrètes d'exercice des mandats locaux sans revenir sur la conception française de l'élu local**

### *2.1. La proposition de l'article 1<sup>er</sup> : supprimer le principe de gratuité des mandats locaux et instituer un « statut de l'élu territorial »*

Pour répondre aux difficultés précédemment évoquées, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi suggère deux évolutions, l'une d'ordre sémantique et l'autre à caractère conceptuel.

La première consiste à substituer à l'expression « *conditions d'exercice des mandats locaux* » celle de « *statut de l'élu territorial* » en créant un nouvel article L. 1111-1-2 dans le code général des collectivités territoriales qui ferait découler ce nouveau « *statut de l'élu territorial* », qui n'est d'ailleurs pas développé dans cet article, des articles 1<sup>er</sup> et 72 de la Constitution<sup>1</sup>.

La seconde proposition consiste en une suppression du principe de gratuité des mandats locaux. À cette fin, l'article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales, disposant que « *les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites* », serait abrogé.

### *2.2. La position de votre commission : améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux sans s'engager sur la voie de la professionnalisation des mandats locaux*

L'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux rendue nécessaire du fait de la technicisation des tâches et de la multiplication des instances dans lesquelles sont appelés à siéger les élus locaux implique de se poser la question de la professionnalisation de ces fonctions. Comme l'a souligné le président du Sénat, Gérard Larcher, lors de la présentation à la

---

<sup>1</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution affirme l'organisation décentralisée de la France et l'article 72 dispose que : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

presse des propositions du groupe de travail du Sénat sur les conditions d'exercice des mandats locaux le 11 octobre 2018, « *Moderniser le statut de l' élu, c'est revisiter le débat de fond entre le principe du bénévolat et l'exercice d'un mandat dont la complexité est croissante et sans comparaison avec ce qu'elle était il y a 15 ou 20 ans* ».

Votre rapporteur considère cependant le **principe du bénévolat comme incontournable. Être élu local n'est pas un métier, mais un service rendu à la collectivité.** L' élu local n'est donc ni rémunéré, ni gratifié, mais se voit compenser son engagement bénévole. Cette compensation doit toutefois couvrir l'ensemble des frais liés aux mandats, dépenses et sujétions, ceci afin de « *ne pas pénaliser les élus ni décourager les candidats* »<sup>1</sup>.

En outre, une grande majorité des élus sont bénévoles et ne perçoivent aucune indemnité. Seuls 10 % des élus « vivent de la politique ». Parler de professionnalisation de la fonction dans ce cadre serait donc faux, tant dans la philosophie française de ce qu'est un élu local que dans la réalité aujourd'hui observée.

Une professionnalisation, qui implique la création d'un véritable « *statut de l' élu* », ainsi que la suppression du principe de bénévolat des élus locaux pourraient donc avoir pour conséquence de créer une différence de nature entre certains élus « professionnalisés » et d'autres considérés comme « amateurs » ou « bénévoles ».

De cette affirmation renouvelée du principe de gratuité des mandats découle une préférence pour l'expression de « *condition d'exercice des mandats locaux* » sur celle de « *statut de l' élu* ». Le statut, lorsqu'il s'applique à des personnes, est étroitement lié à leur métier : il s'agit de la concentration sur un support unique de l'ensemble des dispositions législatives ou réglementaires fixant les droits et obligations accordés à un corps de fonctionnaire ou d'agents publics. Comme l'a souligné votre rapporteur, conjointement avec nos collègues Jean-Marie Bockel et Marie-Françoise Perol-Dumont, dans le cadre des travaux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, « *la notion de statut suggère l'existence de modalités d'entrée et de maintien dans l'emploi totalement étrangères à la réalité du mandat politique* »<sup>2</sup>. Un mandat, local ou national, découle d'une élection au suffrage universel. Il ne s'agit donc pas d'un métier.

---

<sup>1</sup> Comme l'indiquait notre collègue Jean-Marie Bockel lors de présentation à la presse les propositions du groupe de travail du Sénat sur les conditions d'exercice des mandats locaux le 11 octobre 2018.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 642 (2017-2018), Faciliter l'exercice des mandats locaux, t. 1, enjeux et perspectives, de MM. Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, p. 16.

Votre commission a donc préféré se concentrer sur les voies d'une amélioration effective des conditions d'exercice des mandats locaux, sans s'appesantir sur des débats sémantiques et conceptuels sur la considération du mandat local.

En conséquence, votre commission n'a **pas adopté** l'article 1<sup>er</sup>.

#### *Article 2*

(art. L. 3142-79 et art. L. 3142-88-1

et L. 3142-88-2 [nouveaux] du code du travail)

#### **Disponibilité des candidats et des élus salariés ou agents publics**

L'article 2 de la proposition de loi a pour objet d'abaisser de 1 000 à 500 habitants la population minimale des communes où les candidats aux élections municipales ont le droit d'obtenir de leur employeur jusqu'à dix jours de congé pour participer à la campagne électorale.

Il vise également à reproduire, dans le code du travail, les dispositions du code général des collectivités territoriales qui garantissent la disponibilité des conseillers municipaux salariés et agents publics, à savoir les autorisations d'absence et les crédits d'heures.

#### **1. Le « congé électif », actuellement réservé aux candidats au conseil municipal des communes d'au moins 1 000 habitants**

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité* a introduit dans le code du travail la règle suivant laquelle **les candidats aux élections locales, lorsqu'ils sont salariés, ont le droit d'obtenir de leur employeur qu'il leur laisse le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale, dans la limite de dix jours ouvrables**<sup>1</sup>. Bénéficient de ce droit les candidats au conseil départemental ou régional, à l'Assemblée de Corse, ou **au conseil municipal d'une commune d'au moins 1 000 habitants** – ce seuil, initialement fixé à 3 500 habitants, ayant été abaissé à l'initiative de votre commission des lois par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat*, en cohérence avec l'abaissement du seuil d'application du scrutin de liste décidé en 2013<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Article L. 3142-79 du code du travail.

<sup>2</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral. Outre les candidats aux élections locales, ont droit à un congé électif de dix jours les candidats aux Parlement européen et à un congé de vingt jours les candidats aux élections législatives et sénatoriales (qui en bénéficiaient déjà avant la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée).

Le salarié peut prendre ces dix jours de congé à sa convenance, à condition que chaque absence soit d'au moins une demi-journée et qu'il en avertisse son employeur vingt-quatre heures à l'avance.

**À la demande du salarié, la durée des absences est imputée sur celle du congé payé annuel. À défaut, ces absences ne sont pas rémunérées** (le contraire reviendrait à ce que l'employeur participe au financement de la campagne électorale de son salarié, ce qui, dans le cas où il s'agit d'une personne morale, contreviendrait à l'article L. 52-8 du code électoral) ; elles donnent lieu, en revanche, à récupération.

**Les mêmes dispositions s'appliquent aux fonctionnaires et agents non titulaires de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics<sup>1</sup>, ainsi qu'aux agents des entreprises publiques, sauf s'ils bénéficient de dispositions plus favorables<sup>2</sup>.**

L'article 2 de la proposition de loi tend à **abaisser de 1 000 à 500 habitants** le seuil de population des communes où les candidats aux élections municipales ont droit à ce congé électif de dix jours.

Votre rapporteur n'y voit **pas d'objection de principe**. Il relève d'ailleurs que, dans sa rédaction initiale, le projet de loi *relatif à la démocratie de proximité* prévoyait d'octroyer ce droit à tous les candidats aux élections municipales, sans condition de population.

Néanmoins, **il s'interroge sur la pertinence du seuil proposé**, qui n'a pas d'équivalent en droit électoral.

En outre, **il convient d'avancer sur ce terrain avec prudence, car l'absence temporaire d'un salarié peut être un facteur de désorganisation pour une entreprise**. La disposition proposée conduirait à **augmenter d'environ 40 %** le nombre de communes où les candidats au conseil municipal ont droit à un congé électif, ce qui n'est pas anodin.

	Au 1/1/2018	Proposition de loi <sup>3</sup>
Nombre de communes où les candidats aux élections municipales ont droit à un congé électif	16 514	23 282
Nombre de communes où le congé électif ne s'applique pas	18 714	11 946

<sup>1</sup> Y compris ceux qui relèvent du statut de la fonction publique hospitalière.

<sup>2</sup> Article L. 3142-87 du code du travail.

<sup>3</sup> Les statistiques figurant dans cette colonne se fondent sur le nombre de communes et la population constatées au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (source : DGCL).

Avant toute évolution législative, une réflexion doit être conduite sur les obligations faites aux entreprises (ainsi qu'aux administrations) qui emploient des élus, et sur l'opportunité de les différencier en fonction de la taille de la structure. **Il n'est pas certain que les mêmes sujétions doivent être imposées, pour le bon fonctionnement de la démocratie locale, à de grands groupes internationaux et à de petites entreprises artisanales ou commerciales.**

## 2. Les autorisations d'absence et crédits d'heures

Une fois élus, les membres des assemblées locales bénéficient également, vis-à-vis de leur employeur, de diverses **garanties visant à assurer leur disponibilité pour l'exercice de leur mandat**. Il s'agit :

- des **autorisations d'absence**, octroyées de plein droit à tous les conseillers municipaux (ou d'arrondissement), départementaux et régionaux<sup>1</sup>, ainsi qu'aux membres des organes délibérants des collectivités territoriales à statut particulier<sup>2</sup> et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre<sup>3</sup>, afin qu'ils puissent se rendre et participer aux séances plénières de l'assemblée dont ils sont membres, aux réunions de commissions ainsi qu'aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter la collectivité territoriale ou l'établissement public dont ils sont élus ; l'employeur n'est pas tenu de payer ces absences comme temps de travail ;

- des **crédits d'heures**, c'est-à-dire d'une durée supplémentaire d'absence non rémunérée pour participer à l'administration de la collectivité ou de l'établissement, de l'organisme auprès duquel l'élu a été délégué, ainsi qu'à la préparation des réunions. Chaque élu dispose d'un crédit d'heures forfaitaire et trimestriel, dont le volume dépend des fonctions qu'il exerce (il est plus important pour les membres des exécutifs), de la catégorie de collectivité ou d'établissement concerné et, pour les communes et EPCI à fiscalité propre, de leur population<sup>4</sup> ;

---

<sup>1</sup> Articles L. 2123-1, L. 3123-1, L. 4135-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Articles L. 3611-3 (métropole de Lyon) et L. 4422-26 (collectivité de Corse) du même code. Il en va de même des collectivités uniques d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution : voir les articles L. 7125-1 (collectivité territoriale de Guyane) et L. 7227-1 (collectivité territoriale de Martinique) du même code.

<sup>3</sup> Articles L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales. **Par une exception difficilement compréhensible, les autorisations d'absence ne bénéficient pas aux conseillers des communautés de communes** : voir l'article L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales et le rapport n° 546 (2017-2018) fait par votre rapporteur, au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l17-546/l17-546.html>. L'article 19 de cette proposition de loi avait notamment pour objet de supprimer cette incongruité.

<sup>4</sup> Articles L. 2123-2, L. 2511-33, L. 3123-2, L. 3611-3, L. 4135-2, L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4, L. 5217-7, L. 7125-2 et L. 7227-2 du code général des collectivités territoriales.

- du droit d'obtenir la **suspension de leur contrat de travail** puis, au terme de leur mandat, leur **réintégration** sur le même emploi ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente, qui bénéficie, sous conditions, aux membres des exécutifs locaux<sup>1</sup>.

Les dispositions légales relatives aux autorisations d'absence, quoiqu'elles ne concernent expressément que les salariés, ont été jugées applicables « *en raison de leur objet* » aux **fonctionnaires** et aux **agents contractuels** de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs<sup>2</sup>. Il en va de même des règles relatives aux crédits d'heures. Par ailleurs, les membres d'exécutifs locaux qui ont la qualité de fonctionnaire peuvent être placés en position de détachement pour exercer leur mandat.

Sur ce sujet, l'article 2 de la proposition de loi a pour seul objet de **dupliquer, dans le code du travail, les dispositions du code général des collectivités territoriales applicables aux autorisations d'absence et aux crédits d'heures attribués aux conseillers municipaux.**

Outre que cette duplication ne produirait **aucun effet juridique**, elle **nuirait à la lisibilité du droit** et risquerait de provoquer des **incohérences** dans le cas où l'un ou l'autre des deux codes viendrait à être modifié dans l'avenir. Par ailleurs, on comprendrait mal que ne soient reprises dans le code du travail que les dispositions relatives aux conseillers municipaux, et non celles, de même objet, qui concernent les autres élus locaux.

Votre commission n'a **pas adopté** l'article 2.

### *Article 3*

(art. L. 2123-12, art. L. 2123-12-1 A [nouveau] et art. L. 2123-14  
du code général des collectivités territoriales)

#### **Formation des élus locaux à leur mandat**

L'article 3 de la proposition de loi tend à renforcer les obligations de formation des élus locaux et à instituer un fonds national pour la formation des élus locaux, fonds de péréquation alimenté par les communes ayant pour objet de financer des actions de formation complémentaires dans les collectivités de moins de 3 500 habitants.

---

<sup>1</sup> Voir ci-après, le commentaire de l'article 7.

<sup>2</sup> CE, 10 novembre 1982, n° 25997.

## 1. Un droit à la formation pour les élus locaux désormais bien établi

### 1.1. La formation des élus locaux à leur mandat : un préalable nécessaire à la bonne administration des collectivités territoriales

Comme l'indiquait notre ancien collègue Claude Saunier en 1992, à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'exercice des mandats locaux, « être élu, c'est avoir la confiance de ses concitoyens, cette confiance reposant en grande partie sur la capacité à maîtriser les dossiers soumis aux assemblées locales. Or, la légitimité du suffrage universel n'induit pas automatiquement la connaissance »<sup>1</sup>. La formation des élus locaux représente donc un enjeu d'importance permettant à ces derniers d'exercer au mieux leurs fonctions.

La loi n° 92-108 du 3 février 1992 *relative aux conditions d'exercice des mandats locaux* a reconnu pour la première fois un **droit des élus locaux à une formation adaptée à leurs fonctions**. Ce droit à la formation a été complété par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat*, qui a institué une formation obligatoire pour les élus locaux des communes de 3 500 habitants et plus, des départements et des régions ayant reçu une délégation. Celle-ci est obligatoirement organisée au cours de la première année de leur mandat.

### La formation au mandat des élus locaux

#### 1. Le principe désormais établi d'un droit à la formation au mandat

Chacun des membres de l'assemblée délibérante a le droit de bénéficier d'une formation adaptée à ses fonctions. Ce droit à la formation est affirmé pour les :

- élus municipaux (article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales) ;
- les membres de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (article L. 5214-8 pour les communautés de communes, article L. 5216-4 pour les communautés d'agglomération, article L. 5215-16 pour les communautés urbaines et article L. 5217-7 pour les métropoles) ;
- élus départementaux (article L. 3123-10) ;
- élus régionaux (article L. 4135-10).

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, les départements et les régions, une formation est obligatoirement organisée pour les élus ayant reçu une délégation au cours de la première année de leur mandat.

<sup>1</sup> Séance du 20 janvier 1992. Le compte rendu est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/seances/s199201/s199201.html>.

## 2. Une mise en œuvre facilitée

Pour exercer leur droit à la formation, les élus locaux disposent, outre leurs autorisations d'absence et crédits d'heures, d'un **congé de formation** d'une durée de 18 jours pour toute la durée du mandat, et ce quel que soit le nombre de mandats détenus. Ce congé est renouvelable en cas de réélection (articles L. 2123-13, L. 3123-11 et L. 4135-11 du code général des collectivités territoriales).

Le congé formation est de droit, comme l'indiquent les articles R. 2123-16, R. 3123-13 et R. 4135-13 du code général des collectivités territoriales, pour effectuer un stage ou suivre une session de formation dans un organisme agréé par le ministre de l'intérieur. L'employeur ne peut refuser de l'accorder que s'il estime que l'absence du salarié aurait des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise. En cas de renouvellement de la demande par l'élu local au bout d'un délai de quatre mois après la notification du premier refus, un nouveau refus ne peut lui être opposé.

La prise en charge financière de la formation comprend le remboursement des frais de déplacement, de séjour et d'enseignement. La perte de revenu par l'élu du fait de sa formation (de par l'utilisation de son congé de formation, par exemple) lui est compensée par la collectivité, dans la limite de 18 jours par élu par mandat et d'une fois et demie le montant du SMIC horaire (articles L. 2123-14, L. 3123-11 et L. 4135-12 du code général des collectivités territoriales).

Les voyages d'études des assemblées délibérantes ne peuvent être pris en charge au titre de la formation des élus (articles L. 2123-15, L. 3123-13 et L. 4135-13 du code général des collectivités territoriales).

À cette **formation au mandat** a été ajouté, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, un droit individuel à la formation d'une durée de 20 heures par an au bénéfice de tous les élus locaux. Cette formation, qui ne doit pas nécessairement être en lien avec l'exercice du mandat, peut permettre aux élus locaux de **préparer un potentiel retour vers la vie professionnelle**<sup>1</sup>.

Le droit individuel à la formation des élus locaux est financé par une cotisation obligatoire dont le taux ne peut être inférieur à 1 %, prélevé sur les indemnités de fonction perçues par les membres de l'assemblée délibérante.

### 1.2. Une obligation de moyens pour les collectivités territoriales

**La formation des élus locaux constitue une dépense obligatoire pour les collectivités territoriales**<sup>2</sup>.

Les articles L. 2123-12<sup>3</sup>, L. 3123-10 et L. 4135-10 du code général des collectivités territoriales indiquent en effet que, dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, le

<sup>1</sup> Voir les articles L. 2123-12-1, L. 3123-10-1 et L. 4135-10-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Voir, pour les communes, le 3<sup>o</sup> de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Également applicable aux différentes catégories d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre par renvoi des articles L. 5214-8, L. 5216-4, L. 5215-16 et L. 5217-7 du code général des collectivités territoriales.

conseil départemental ou le conseil régional **délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres**. Il détermine les orientations et crédits ouverts à ce titre.

À la fin de chaque exercice, un **tableau récapitulatif des actions de formation des élus** financées par la collectivité ou l'établissement public de coopération intercommunale est annexé au compte administratif, et donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres de l'assemblée délibérante.

**Il est progressivement apparu nécessaire d'encadrer les crédits pouvant être ouverts au titre de cette dépense obligatoire**. Dès 1992 en effet, la loi de n° 92-108 du 3 février 1992 *relative aux conditions d'exercice des mandats locaux* a établi un plafond aux dépenses de formation des élus locaux : leur montant réel ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres de l'assemblée délibérante<sup>1</sup>. La faiblesse des montants consacrés à la formation des élus par les différentes collectivités territoriales, ainsi que l'évolution préoccupante des dépenses du bloc communal ont toutefois engagé le législateur en 2015<sup>2</sup> à instaurer un plancher à ces dépenses dont **le montant prévisionnel ne peut désormais être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction** qui peuvent être allouées aux membres de l'assemblée délibérante.

**Dépenses moyennes consacrées à la formation des élus locaux sur la période 2004-2011**

<i>Collectivité</i>	<i>Période 2004-2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>
<b>Communes</b>	0,6 %	0,81 %	0,71 %	0,69 %
<b>Départements</b>	1,4 %	1,41 %	1,43 %	1,46 %
<b>Régions</b>	4,2 %	4,77 %	5,23 %	5,26 %

*Source : délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, à partir des données transmises par la direction générale aux collectivités locales (DGCL)*

Si des crédits relatifs aux dépenses de formation n'ont pas été consommés à la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent, ils sont affectés en totalité au budget de l'exercice suivant. Ils ne peuvent être reportés au-delà de l'année au cours de laquelle intervient le renouvellement de l'assemblée délibérante.

<sup>1</sup> Voir les articles L. 2123-14, L. 3123-12 et L. 4135-12 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

La **dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux** peut être utilisée par ses bénéficiaires pour financer ces dépenses de formation (article L. 2335-1 du code général des collectivités territoriales).

## 2. Un nécessaire renforcement de l'effectivité de la formation des élus locaux

### 2.1. Une sous-utilisation des crédits destinés à la formation des élus locaux

Notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, dans son rapport relatif à l'exercice des mandats locaux, qualifiait les crédits consacrés à la formation d'« *insuffisants et bien loin des seuils légaux* »<sup>1</sup>.

À partir de l'examen des comptes administratifs des différents niveaux de collectivités pour 2016, elle a mis en évidence que l'effort budgétaire réalisé en direction de la formation des élus s'élève en moyenne à 1,18 % du montant des indemnités de fonction allouées aux membres des assemblées délibérantes.

<i>Collectivité</i>	<i>Crédits consacrés à la formation des élus en % du montant des indemnités de fonction en 2016</i>
Communes	0,83 %
EPCI à fiscalité propre	0,78 %
Départements	1,36 %
Régions	8,84 %

*Source : délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, à partir des données transmises par la DGCL*

La délégation a ainsi regretté la « sous-consommation » des crédits destinés à la formation, et surtout le non-respect par les collectivités, à l'exception des régions, du montant des crédits prévu par les textes. Elle a souligné que **les élus communaux étaient ceux qui bénéficiaient le moins des crédits destinés à la formation**, en particulier les élus des petites communes, alors que ces collectivités ne disposent généralement pas de service juridique et que les élus sont amenés à se saisir de sujets souvent très techniques.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 642 (2017-2018), Faciliter l'exercice des mandats locaux, t. 4, La formation et la reconversion, de M. François Bonhomme, Mme Michelle Gréaume et M. Antoine Lefèvre, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, p. 23.

<i>Population de la commune</i>	<i>Nombre de communes</i>	<i>Crédits consacrés à la formation des élus en % du montant des indemnités de fonction en 2016</i>
Moins de 500	18 890	0,32 %
De 500 à 999	6 945	0,40 %
De 1000 à 3 499	6 864	0,54 %
De 3 500 à 9 999	2 124	0,83 %
De 10 000 à 19 999	530	1,40 %
De 20 000 à 49 999	340	1,82 %
De 50 000 à 99 999	89	2,07 %
De 100 000 à 199 999	30	2,39 %
Moins de 200 000	11	1,97 %
<b>Total</b>	<b>35 823</b>	<b>0,83 %</b>

*Source : délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation,  
à partir des données transmises par la DGCL*

*2.2. L'article 3 de la proposition de loi : renforcer la formation des élus ayant reçu délégation et instituer un fonds national pour la formation des élus locaux*

L'article 3 propose, d'une part, de **rendre obligatoire l'organisation d'une formation pour les élus ayant reçu une délégation dans les communes dont la population est comprise entre 1 000 et 3 500 habitants.**

Il vise, d'autre part, à **instituer un fonds national pour la formation des élus locaux**, qui serait alimenté, à l'issue de chaque exercice budgétaire, par les sommes non dépensées des crédits inscrits au budget des communes au titre de la formation des élus.

Ce fonds aurait pour objet de financer des actions de formation complémentaires à celles financées par la commune dans les collectivités de moins de 3 500 habitants.

*2.3. Une réponse inaboutie à une interrogation réelle*

L'intention de l'article 3 est louable, puisqu'il s'agit de pallier les difficultés liées à la formation des élus à leur mandat.

Votre commission adhère d'ailleurs à l'esprit de la première proposition. Au vu des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre effective des obligations de formation individuelle au mandat prévues par la loi, renforcer l'obligation de proposer une formation aux élus ayant reçu une délégation permettrait de leur assurer une formation minimale.

Aujourd'hui, tous les élus ayant reçu délégation, à l'exception de ceux des communes de moins de 3 500 habitants, se voient proposer une telle formation par leur commune. Comme le relevaient nos collègues François Bonhomme, Michelle Gréaume et Antoine Lefèvre, « *le législateur a paradoxalement laissé de côté les élus des toutes petites communes, position qui semble davantage s'expliquer par des considérations financières* »<sup>1</sup>. Les élus des petites communes sont toutefois dépositaires de grandes responsabilités, puisqu'ils ne disposent généralement pas de responsables formés pour les accompagner dans l'exercice de leurs missions. Notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation recommandait ainsi d'« *étendre l'obligation d'organisation d'une formation durant la première année de mandat à destination des élus ayant reçu une délégation à l'ensemble des communes, et plus seulement aux communes de plus de 3 500 habitants* »<sup>2</sup>.

L'article 3 de la proposition de loi ne va pas aussi loin, puisqu'il se limite aux élus des communes de 1 000 habitants et plus. Il constitue toutefois un premier pas, appréciable, dans le renforcement de la formation des élus des petites communes.

La deuxième proposition de l'article 3, visant à instituer un fonds national pour la formation des élus locaux, paraît quant à elle porteuse de potentiels effets contreproductifs. **Les assemblées délibérantes disposent aujourd'hui d'une grande liberté quant aux crédits inscrits au budget au titre de la formation des élus locaux** : ceux-ci doivent être supérieurs à 2 % des indemnités de fonction pouvant être allouées aux membres du conseil municipal, tandis que le montant réel des dépenses de formation ne peut être supérieur à 20 % de ces mêmes indemnités. La fourchette est donc large. Une fois l'exercice écoulé, les crédits inscrits non consommés sont reportés au budget formation de l'exercice suivant, qui est en outre alimenté par une nouvelle ligne de crédit allant de 2 % à 20 % des mêmes indemnités. Ce report est effectué jusqu'à l'année au cours de laquelle intervient le renouvellement de l'assemblée.

Si, au lieu d'être reportés d'une année sur l'autre, les crédits inscrits et non consommés étaient automatiquement reversés à un fonds national pour la formation des élus locaux, cela inciterait les communes à **calculer au plus juste les crédits de formation des élus qu'elles inscrivent à leur budget**. Cette limitation *a priori* viendrait sans doute porter les crédits consommés à 2 %, ce qui constituerait une avancée. Elle ne permettrait toutefois pas de récolter des fonds pour financer la mutualisation des dépenses et donc répondre à la volonté des auteurs de la proposition de loi.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 642 (2017-2018), Faciliter l'exercice des mandats locaux, t. 4, La formation et la reconversion, de M. François Bonhomme, Mme Michelle Gréaume et M. Antoine Lefèvre au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, p. 31.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 31.

L'amélioration du financement de la formation des élus à leur mandat passe plutôt par un meilleur respect par les collectivités territoriales des seuils légaux en matière de crédits de formation inscrits à leur budget, étant entendu que la péréquation entre les différentes communes est aujourd'hui assurée par la dotation particulière aux conditions d'exercice des mandats locaux, dont le montant pourrait être revalorisé et les bénéficiaires élargis.

Votre commission n'a **pas adopté** l'article 3.

#### *Article 4*

(art. L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales)

#### **Augmentation des indemnités de fonction des maires**

L'article 4 de la proposition de loi tend à augmenter les indemnités de fonction des maires, tout en interdisant aux communes de moins de 3 500 habitants de fixer pour leur maire une indemnité inférieure au montant maximum prévu par la loi. Cet article instituerait également une majoration indemnitaire pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants ayant cessé leur activité professionnelle.

### **1. Les indemnités de fonction des élus locaux : une compensation des charges inhérentes au mandat**

#### *1.1. Des indemnités fixées par la loi*

Depuis leur apparition, les mandats locaux sont caractérisés par leur gratuité (article L. 2123-17 du code général des collectivités territoriales). Cette qualification amène le juge administratif à considérer que « *le versement d'une somme à un élu municipal en raison de ses fonctions ne peut être opéré que sur le fondement d'une disposition législative expresse* »<sup>1</sup>. Le législateur a ainsi accordé aux élus locaux des indemnités de fonction, qui ne présentent le caractère ni d'un salaire, ni d'un traitement, ni d'une rémunération quelconque. Ces indemnités permettent de compenser les dépenses et sujétions inhérentes à l'exercice par les élus locaux de leur charge publique.

Comme l'ont mis en évidence nos collègues Josiane Costes, Bernard Delcros et Charles Guené au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, « *les modalités d'application du régime indemnitaire ont profondément évolué ces trente dernières années, au fur et à mesure des progrès de la décentralisation* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 21 juillet 2006, Commune de Boulogne-sur-mer, n° 279504.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 642 (2017-2018), Faciliter l'exercice des mandats locaux, t. 2, Le régime indemnitaire, de Mme Josiane Costes, et MM. Bernard Delcros et Charles Guené au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, p. 10.

Ils soulignaient ainsi cinq évolutions majeures :

- au début des années 1990, la clarification et la codification, dans le code général des collectivités territoriales, des taux plafonds et des règles de cumul régissant les modalités de calcul des indemnités de fonction ;

- au tournant des années 2000, l'indemnisation des élus intercommunaux ;

- au cours des années 2000, la diversification des indemnités, celles-ci ne visant plus simplement à compenser de manière uniforme les frais engagés par les élus locaux, mais également à couvrir certaines charges spécifiques comme les frais de garde d'enfant ou d'assistance aux personnes âgées ou en situation de handicap ;

- dans les années 2010 la reconnaissance de la possibilité pour certaines grandes collectivités, de moduler les indemnités de fonction de leurs membres en fonction de leur participation à certaines réunions ou à majorer l'indemnité des exécutifs, d'une part, et l'application croissante aux indemnités de fonction les règles fiscales et sociales s'inscrivant dans le droit commun, d'autre part.

Malgré ces évolutions, demeure l'idée d'une **indemnité de fonction forfaitaire qui, dans son principe, vise à compenser les charges inhérentes à l'exercice du mandat local**. Cette indemnité, attribuée pour l'exercice effectif des fonctions d' élu local, voit son barème établi par strate démographique.

### *1.2. Les indemnités de fonction des élus municipaux*

Certains élus communaux bénéficient de droit d'une indemnité : il s'agit des **maires, de leurs adjoints, et des conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus** (articles L. 2123-23, L. 2123-24 et L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales).

Les conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants peuvent bénéficier d'une indemnité, **dans la limite de l'enveloppe indemnitaire globale**<sup>1</sup> (article L. 2123-24-1 du même code).

Enfin, **lorsqu'un conseiller supplée le maire**, il peut percevoir, pendant la durée de la suppléance et après délibération du conseil municipal, l'indemnité fixée pour le maire (article L. 2123-24-1 dudit code).

#### **• Des plafonds déterminés dans la loi**

L'attribution aux élus municipaux d'indemnités de fonction doit respecter les taux plafonds déterminés par la loi. Ceux-ci sont fixés par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

---

<sup>1</sup> L'enveloppe indemnitaire globale correspond au montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et à ses adjoints.

Il s'agit, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, de l'indice brut 1 027<sup>1</sup> correspondant à un montant mensuel de 3 889,40 euros.

### Indemnités brutes mensuelles des élus communaux

Population (en nombre d'habitants)	Maires		Adjointes		Conseillers municipaux	
	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnité (en euros)
Moins de 500	17	661,20	6,6	256,70	6*	233,36
De 500 à 999	31	1 205,71	8,25	320,88	6*	233,36
De 1000 à 3 499	43	1 672,44	16,5	641,75	6*	233,36
De 3 500 à 9 999	55	2 139,17	22	855,67	6*	233,36
De 10 000 à 19 999	65	2 528,11	27,5	1 069,59	6*	233,36
De 20 000 à 49 999	90	3 500,46	33	1 283,50	6*	233,36
De 50 000 à 99 999	110	4 278,34	44	1 711,34	6*	233,36
100 000 à 200 000	145	5 639,63	66	2 567,00	6	233,36
Plus de 200 000	145	5 639,63	72,5	2 817,82	6	233,36

\* Dans l'enveloppe indemnitaire globale.

Source : commission des lois du Sénat

- **Des indemnités fixées par délibération**

Dans les trois mois qui suivent le renouvellement du conseil municipal, celui-ci délibère pour fixer les indemnités de ses membres, à l'exception de celles du maire. Cette délibération est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal (article L. 2123-20-1 du code général des collectivités territoriales).

<sup>1</sup> Décret n° 2017-85 du 26 janvier 2017 portant modification du décret n° 82-1105 du 23 décembre 1982 relatif aux indices de la fonction publique et du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation.

En ce qui concerne le **maire, le conseil municipal ne peut fixer une indemnité de fonction inférieure** à celle prévue par l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales pour les communes de taille comparable **que si le maire en fait la demande.**

**Cette procédure a fait l'objet d'une évolution récente** : afin que les maires des petites communes ne renoncent pas aux indemnités auxquelles ils peuvent prétendre, la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat* avait fixé de droit l'indemnité de fonction des maires à son taux maximal, tout en permettant aux conseils municipaux des communes de plus de 1 000 habitants de réduire cette indemnité sur demande du maire. L'impossibilité pour les maires des petites communes de prétendre à une indemnité plus faible a cependant fait l'objet de critiques virulentes de la part des maires eux-mêmes, qui ont dû imaginer des mécanismes ubuesques, dont la presse s'est faite l'écho<sup>1</sup>, afin de permettre à leur commune de boucler leur budget. La loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 *tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle* est donc revenue sur cette impossibilité, pour que l'ensemble des maires, à leur demande, puissent percevoir une indemnité de fonction inférieure au maximum prévu par l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales.

- **Des majorations ou modulations possibles**

Afin de tenir compte des spécificités propres à chaque territoire, le législateur a prévu la possibilité de majorer les indemnités de fonction des élus communaux dans certains cas limitativement énumérés<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, « Ces maires contraints d'augmenter... leurs indemnités », *Le Figaro*, 17 février 2016, consultable à l'adresse suivante : <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2016/02/17/25001-20160217ARTFIG00120-ces-maires-contraints-d-augmenter-leurs-indemnitees.php>.

<sup>2</sup> Articles L. 2123-22 et R. 2123-23 du code général des collectivités territoriales.

**Les possibilités de majoration des indemnités de fonction des élus municipaux**

<b>Types de communes</b>	<b>Majoration des indemnités de fonction (maximum)</b>
Communes chefs-lieux de département	25 %
Communes chefs-lieux d'arrondissement	20 %
Communes sièges du bureau centralisateur du canton ou anciens chef-lieu de canton	15 %
Communes sinistrées	Pourcentage égal au pourcentage d'immeubles sinistrés de la commune
Communes classées station de tourisme	50 % pour les communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants et 25 % pour celles dont la population est supérieure à ce chiffre
Communes dont la population a augmenté depuis le dernier recensement à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national	50 % pour les communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants et 25 % pour celles dont la population est supérieure à ce chiffre
Communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) au cours de l'un au moins des trois exercices précédents	Dans les limites correspondant à l'échelon immédiatement supérieur à celui de la population de la commune

*Source : commission des lois du Sénat*

La loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 *de finances pour 2018* a introduit la **possibilité de majorer l'indemnité de fonction des maires des communes de 100 000 habitants et plus de 40 %**. Cette majoration ne doit cependant pas conduire à une augmentation de l'enveloppe indemnitaire globale (article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales).

Enfin, **les communes de Paris, Lyon et Marseille peuvent**, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>1</sup>, **moduler les indemnités des conseillers municipaux en fonction de leur participation effective aux séances plénières**. La réduction éventuelle de ce montant ne peut dépasser, pour chacun des membres, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée (article L. 2511-34-2 du même code).

---

<sup>1</sup>Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

## 2. Une nécessaire réévaluation concertée des indemnités des élus communaux

### 2.1. Des critiques récurrentes relatives à l'insuffisance des indemnités de fonction des élus locaux

Les indemnités de fonction des élus locaux relèvent d'une **logique de compensation des frais inhérents à l'exercice de leur mandat par les élus locaux**. Notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation soulignait toutefois, dans son rapport intitulé *Faciliter l'exercice des mandats locaux, tome 2 Le régime indemnitaire*, que « les évolutions législatives qui se sont succédé ces trente dernières années n'ont pas abouti pour autant à un régime indemnitaire pleinement satisfaisant »<sup>1</sup>. Les indemnités de fonction font l'objet de **plusieurs critiques**.

La première a trait à leur **suffisance** au regard des charges et sujétions liées aux mandats. Notre délégation indiquait ainsi que les « dispositifs sont parfois inadaptés aux nouvelles réalités locales : des collectivités plus grandes, des responsabilités plus lourdes, des profils plus divers »<sup>2</sup>.

Les indemnités de fonction des élus locaux n'ont ainsi pas été réévaluées de manière conséquente depuis le début des années 2000. La possibilité de majorer de 40 % les indemnités de fonction des maires ne concerne que communes de 100 000 habitants et plus, soit 40 communes.

Dans le même temps, l'échelle indiciaire de la fonction publique, qui sert de base de référence pour le calcul des indemnités des élus locaux, n'a été que peu revalorisée.

La deuxième critique est relative à leur **équité** en fonction des mandats exercés, les élus locaux des plus petites communes se sentant délaissés. Notre délégation rapportait ainsi que les indemnités des « maires des petites communes [...] sont minimales au regard des responsabilités qu'ils exercent »<sup>3</sup>.

Les indemnités de fonction des élus communaux sont ainsi fonction de la taille de la commune. La justification à cette différenciation est basée sur l'idée que plus la commune serait petite, moins l' élu consacrerait de temps à son mandat. Cette explication peut poser question : les plus petites communes ne disposent que rarement de services administratifs conséquents, et les élus sont souvent amenés à se saisir d'un grand nombre d'affaires.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 642 (2017-2018), Faciliter l'exercice des mandats locaux, t. 2, Le régime indemnitaire, de Mme Josiane Costes, et MM. Bernard Delcros et Charles Guené au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, p. 25.

<sup>2</sup> Ibid., p. 25.

<sup>3</sup> Ibid., p. 25.

La troisième critique est celle de l'**adaptation des indemnités de fonction au regard de certaines évolutions**, notamment l'élargissement des périmètres intercommunaux ou à la création de communes nouvelles d'une superficie conséquente.

Une **revalorisation des indemnités de fonction des élus communaux, centrée sur les petites communes**, semble ainsi nécessaire à votre rapporteur afin de pallier le découragement des élus communaux, notamment dans nos territoires ruraux.

*2.2. Une revalorisation conséquente des indemnités de fonction des maires proposée par l'article 4*

Pour répondre à ces critiques, l'article 4 de la proposition de loi prévoit trois évolutions de la législation relative aux indemnités de fonction des maires.

En premier lieu, **les indemnités de fonction des maires seraient revalorisées de manière conséquente**. Le tableau ci-après décrit les évolutions proposées.

Population	Situation actuelle		Proposition de loi		
	Taux maximal (en % de l'IB 1027 <sup>1</sup> )	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

<sup>1</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

En deuxième lieu, l'article 4 tend à **fixer de droit l'indemnité de fonction des maires des communes de moins de 3 500 habitants à son taux maximal**, tandis que les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants pourraient toujours réduire cette indemnité sur demande du maire.

Enfin, en troisième lieu, l'article 4 instituerait une **majoration indemnitaire de 50 % aux maires non retraités des communes de moins de 10 000 habitants qui cessent leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat**. La dépense supplémentaire qui en résulterait serait compensée à due concurrence par une majoration de la dotation particulière relative à l'exercice des mandats locaux, dont le bénéfice serait étendu aux communes jusqu'à 10 000 habitants. Cette dotation serait abondée d'un montant au moins égal à la somme de l'impôt sur le revenu des élus locaux et des indemnités écrêtées du fait du cumul de certains élus.

### *2.3. Des propositions non consensuelles et porteuses de potentiels effets contre-productifs*

En premier lieu, **la revalorisation des indemnités de fonction des maires proposée ne serait pas financée** par une augmentation du montant des dotations de l'État aux collectivités. La hausse des indemnités devrait donc être **financée par les communes elles-mêmes**, dont les budgets sont parfois sous contraintes. En outre, la revalorisation proposée est conséquente, et largement supérieure à celle préconisée par notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 642 (2017-2018), Faciliter l'exercice des mandats locaux, t. 2, Le régime indemnitaire, de Mme Josiane Costes, et MM. Bernard Delcros et Charles Guéné au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, recommandation n° 1.*

### Indemnités de fonction brutes mensuelles des maires

Population	Situation actuelle		Proposition de loi			Proposition de la délégation		
	Taux maximal (en % de l'IB 1027 <sup>1</sup> )	Indemnités (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1027)	Indemnités (en euros)	Augmentation (par rapport à la situation actuelle)	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%	25,5%	991,80	50%
De 500 à 999	31	1 205,71	43	1 672,44	39%	46,5%	1 808,57	50%
De 1000 à 3 499	43	1 672,44	55	2 139,17	28%	51,6%	2 006,93	20%
De 3 500 à 9 999	55	2 139,17	65	2 528,11	18%	66,0%	2 567,00	20%
De 10 000 à 19 999	65	2 528,11	75	2 917,05	15%	78,0%	3 033,73	20%
De 20 000 à 49 999	90	3 500,46	90	3 500,46	0%	108,0%	4 200,55	20%
De 50 000 à 99 999	110	4 278,34	110	4 278,34	0%	132,0%	5 134,01	20%
100 000 et plus	145	5 639,63	145	5 639,63	0%	174,0%	6 767,56	20%
Maires d'arrondissement	72,5	2 819,32	72,5	2 819,32	0%	72,5%	2 819,32	0%

Source : commission des lois du Sénat

Selon les estimations réalisées par votre rapporteur, en première analyse, la revalorisation proposée par l'article 4 coûterait approximativement 210,44 millions d'euros. À titre de comparaison, et comme l'a relevé la direction générale des collectivités locales, l'écêtement de la dotation forfaitaire pour financer la croissance de la péréquation a été de 180 millions d'euros en 2018 et en 2019.

En deuxième lieu, l'interdiction faite aux communes de moins de 3 500 habitants de fixer une indemnité inférieure au maximum du tableau pour leur maire, outre **l'instabilité législative** qu'elle démontrerait au vu des évolutions récentes de 2015 et 2016, ferait peser des **contraintes encore plus lourdes** sur les petites communes, qui se verraient obligées de réduire fortement leurs dépenses ou d'augmenter les impôts pour financer la revalorisation prévue.

<sup>1</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Enfin, en troisième lieu, l'institution d'une **majoration indemnitaire pour les maires ayant cessé leur activité professionnelle** peut questionner. Elle permettrait sans doute à des candidats actifs de se présenter plus facilement au mandat de maire. Plusieurs arguments, tant d'opportunité que juridique, peuvent néanmoins lui être opposés :

- ces mêmes candidats risqueraient d'être écartés car ils coûteraient plus cher à la commune ou d'autres pourraient, à l'inverse, être incités à quitter leur activité professionnelle, malgré les difficultés de reconversion professionnelle régulièrement soulignées ;

- certains maires ayant cessé leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat dans les communes de moins de 10 000 habitants recevraient une indemnité supérieure aux maires des communes de 10 000 habitants et plus se trouvant exactement dans la même situation ;

- la compensation prévue par la dotation particulière relative à l'exercice des mandats locaux ne pourrait, pour des raisons logistiques et techniques, se faire commune par commune. Certaines communes y perdraient ;

- l'extension de l'éligibilité à cette dotation à toutes les communes de moins de 10 000 habitants (le seuil étant aujourd'hui fixé à 1 000 habitants), viendrait défavoriser les petites communes, qui devraient partager le bénéfice de cette dotation avec les autres collectivités ;

- l'affectation à cette dotation des impôts sur le revenu des élus perçus par l'État serait contraire au principe de non affectation prévu par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 *relative aux lois de finances* (article 6), mais également contestable dans son principe puisqu'il n'existe pas de lien entre le revenu payé par les élus et les charges de la collectivité ;

- l'augmentation du montant de la dotation particulière relative à l'exercice des mandats locaux aurait enfin pour effet de réduire d'autres dotations, l'enveloppe étant plafonnée.

Par conséquent, votre commission n'a **pas adopté** l'article 4.

#### *Article 5*

(art. L. 2123-1-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

#### **Remboursement des frais des élus communaux**

L'article 5 de la proposition de loi tend à réécrire un article du code général des collectivités territoriales concernant le remboursement des frais des membres du conseil municipal.

L'article 84 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoit la possibilité pour les conseillers municipaux, qui ne perçoivent pas d'indemnité de fonction, de se voir rembourser par la commune les frais de garde d'enfant 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 du conseil municipal ;
- aux réunions de commissions dont ils sont membres ;
- aux réunions des assemblées délibérantes ou des bureaux des organismes où ils ont été désignés pour représenter la commune.

La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat* a élargi ces possibilités de remboursement de frais à l'ensemble des membres du conseil municipal.

Ces dispositions, actuellement codifiées à l'article L. 2123-18-2 du code général des collectivités territoriales, sont toujours en vigueur.

L'article 5 de la proposition de loi reprend cette disposition pour en faire un article L. 2123-1-1 dans le même code, sans pour autant abroger le premier article. Ainsi, deux articles ayant rigoureusement le même dispositif juridique subsisteraient. Une telle modification ne semble pas à même d'améliorer la **lisibilité du droit**, et pourrait en outre être **porteuse de confusion**.

Votre commission n'a **pas adopté** l'article 5.

#### *Article 6*

(art. 80 *undecies* B et art. 81 du code général des impôts,  
et art. L. 2123-23-1 [nouveau] code général des collectivités territoriales)

#### **Fiscalité des élus locaux**

L'article 6 de la proposition de loi tend à ajuster la fiscalité applicable aux indemnités des élus locaux, en supprimant l'assujettissement des indemnités de fonction à l'impôt sur le revenu, en augmentant la fraction représentative des frais d'emploi, et en revenant sur la prise en compte des crédits d'heures dans le temps de travail effectif.

### **1. La fiscalité des élus locaux**

*1.1. L'évolution du mode de fiscalisation des élus locaux pour permettre la mise en place du prélèvement à la source*

#### **• Un droit d'option jusqu'en 2016**

Jusqu'en 2016, les élus locaux pouvaient choisir le type de fiscalité qui s'appliquait à leurs indemnités, dans les conditions définies par l'article 204-0 *bis* du code général des impôts.

La première option était celle de la **retenue à la source libératoire de l'impôt sur le revenu**. Dans ce cas, l'indemnité était imposée isolément. L'élu local pouvait retrancher du montant de ses indemnités celui de la fraction

représentative des frais d'emploi, qui s'élevait à 658 euros par mois en cas de mandat unique (égale à l'indemnité versée aux maires des communes de moins de 500 habitants) et à 987 euros en cas de pluralité de mandats (soit 1,5 fois l'indemnité versée aux maires des communes de moins de 500 habitants). Le montant obtenu était alors imposé selon le barème de l'impôt sur le revenu.

La fiscalisation séparée des indemnités de fonction permettait aux élus de bénéficier deux fois de l'application de la première tranche d'imposition de l'impôt sur le revenu pour laquelle les revenus ne sont pas imposés (de 0 à 808 euros) : une première fois pour l'imposition de l'indemnité, une seconde fois pour l'imposition de leurs autres revenus.

Les élus locaux étaient ainsi exonérés d'impôts sur leurs indemnités jusqu'à 1 466 euros (808 + 658) en cas de mandat unique, et jusqu'à 1 795 euros (808 + 987) s'ils détenaient plusieurs mandats.

La seconde option qui s'offrait aux élus était celle de **l'imposition de leurs indemnités suivant les modalités de l'impôt sur le revenu**, en conformité avec les règles applicables aux traitements et salaires.

- **L'alignement sur le régime de droit commun à compter de 2017**

L'article 10 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 *de finances pour 2017* a aligné les modalités de paiement de l'impôt sur les indemnités des élus sur le droit commun, en supprimant la retenue à la source. L'article 80 *undecies* B du code des impôts dispose désormais que : « *Les indemnités de fonction perçues par les élus locaux en application du code général des collectivités territoriales sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires* ».

La fraction représentative des frais d'emploi est demeurée exonérée d'impôts, afin de permettre la prise en compte des frais d'emploi dans la détermination de l'impôt sur le revenu des élus locaux (article 81 du code général des impôts).

Cette réforme est entrée en vigueur pour les indemnités de fonctions perçues à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### La fraction représentative des frais d'emplois

Instituée par la loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992 *de finances rectificative pour 1992*, et définie par le 1° de l'article 81 du code général des impôts<sup>1</sup>, **la fraction représentative des frais d'emploi est destinée à couvrir les frais inhérents à l'exercice du mandat.**

Elle est **fixée de manière forfaitaire** : elle correspond, pour l'ensemble des élus, à l'indemnité de fonction versée aux maires des communes de moins de 500 habitants (soit, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, à 661,20 euros). En cas de pluralité de mandat, cette part est portée à une fois et demie cette indemnité (soit 991,8 euros).

Du fait de son objet, la fraction représentative des frais d'emplois est :

- **non imposable**<sup>2</sup> (1° de l'article 81 du code général des impôts) ;

- **insaisissable** (depuis la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 *relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions et à leurs conditions d'exercice* – article L. 1621-1 du code général des collectivités territoriales) ;

- et **non prise en considération pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale** (loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat* – article L. 1621-1 du code général des collectivités territoriales).

**À cette exception près, les indemnités des élus locaux sont imposables et assujetties aux cotisations et contributions sociales.**

#### 1.2. Une hausse conséquente du montant des impôts des élus locaux ayant justifié un ajustement à compter de 2019

L'entrée en vigueur de la réforme portée par la loi de finances pour 2017 a entraîné une **augmentation sensible des montants prélevés au titre de l'impôt sur les revenus** : certains revenus sont soumis à des taux d'imposition plus élevés, tandis que la première tranche d'imposition de l'impôt sur le revenu ne s'appliquait plus qu'une seule fois.

Cette augmentation a été particulièrement conséquente pour les maires des petites communes, qui disposent par ailleurs d'indemnités de fonction faibles au regard du temps et des efforts consacrés à l'exercice de leur mandat.

**Le Sénat a donc proposé, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, de corriger les effets de la mise en place du prélèvement à la source pour les élus locaux.** Le dispositif finalement adopté<sup>3</sup> prévoit un abattement supplémentaire pour les élus locaux des petites communes.

<sup>1</sup> Elle était précédemment définie par l'article 204-0 du code des impôts, abrogé par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>2</sup> Il s'agissait d'ailleurs de sa définition première : voir la loi n° 92-1476 du 31 décembre 1992 de finances rectificative pour 1992.

<sup>3</sup> Voir l'article 4 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Désormais, l'exonération d'impôt porte sur un montant égal :

- à **125 % de l'indemnité versée au maire des communes de moins de 1 000 habitants pour les élus exerçant un mandat dans une commune de moins de 3 500 habitants** (soit 1 506,46 euros), quel que soit le nombre de mandats, s'ils n'ont pas bénéficié du remboursement des frais de transport et de séjour prévu à l'article L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales.

Concrètement, les élus des communes de moins de 3 500 habitants peuvent, quel que soit le nombre de mandats déduire de l'assiette de l'impôt sur le revenu 1 506,46 euros au titre du montant représentatif des frais d'emploi. Les élus concernés doivent proratiser ce revenu exonéré d'impôt entre les différentes collectivités ou structures leur versant une indemnité ;

- comme précédemment, à **l'indemnité versée aux maires des communes de moins de 500 habitants en cas de mandat unique ou, en cas de cumul de mandats, à une fois et demie ce même montant** pour les autres élus locaux. L'obligation de proratisation s'applique également.

## 2. L'article 6 de la proposition de loi

L'analyse de l'article 6 de la proposition de loi conduit à confronter le corps de l'article à l'exposé des motifs de la proposition de loi.

Le premier paragraphe de l'article 6 (I) vise, selon l'exposé des motifs de la proposition de loi, à **rétablir la liberté de choix du mode de fiscalisation pour les élus locaux**. Pour ce faire, il tend à **abroger l'article 80 undecies B du code des impôts** qui prévoit, d'une part, que les indemnités de fonction perçues par les élus locaux sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires et, d'autre part, que les pensions de retraite versées par les régimes facultatifs de retraite des élus locaux mis en place avant 1992 sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux rentes viagères constituées à titre onéreux. **L'article 6 de la proposition de loi ne rétablit toutefois pas l'ancien article 204-0 du code des impôts**, qui prévoyait préalablement à l'entrée en vigueur de la loi *de finances pour 2017* précitée la liberté de choix des élus locaux entre deux modes de fiscalisation.

Ce faisant, l'article 6 de la proposition de loi aurait pour effet de **créer un vide juridique**, puisque l'on ne saurait pas comment imposer les indemnités de fonction des élus locaux. Celles-ci ne seraient en effet pas comprises parmi les revenus affranchis de l'impôt définis à l'article 81 du code général des impôts, tandis qu'aucune disposition ne définirait selon quelles modalités imposer ces indemnités.

Le troisième paragraphe de l'article 6 (III) tend quant à lui à **porter la fraction représentative des frais d'emploi à un montant correspondant aux indemnités de fonction versées aux maires des communes de moins de**

**1 000 habitants** (au lieu de 500 habitants)<sup>1</sup>. Votre rapporteur souscrit à la volonté de revaloriser ce montant, afin qu'il compense réellement les frais incompressibles engagés par les élus locaux au titre de leur mandat, qui augmentent tendanciellement. La récente évolution portée par la loi de finances pour 2019 précitée a toutefois substantiellement amélioré la situation pour les élus des petites communes, et **un bilan de cette modification est nécessaire avant de préconiser une nouvelle réforme en la matière.**

Enfin, le deuxième paragraphe de l'article 6 (II) vise, selon l'exposé des motifs, à **exclure les crédits d'heures non rémunérés des revenus pris en compte lors d'une demande d'accès à une prestation sociale**. Il serait pour cela créé un nouvel article L. 2123-23-1 dans le code général des collectivités territoriales qui indiquerait, d'une part, que « *les crédits d'heures, non rémunérés, ne sont pas assimilables à une durée de travail effectif pour la détermination du droit aux prestations sociales* » et, d'autre part, que « *la fraction compensatrice des frais d'emploi est exclue des ressources prises en compte dans le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale* ». Si la seconde partie de ce nouvel article L. 2123-23-1 correspond à la seconde phrase de l'article L. 1621-1 du même code, et est donc déjà présente dans le droit en vigueur, la première partie apparaît quant à elle directement contraire à l'article L. 2123-25 dudit code qui dispose que : « *le temps d'absence prévu aux articles L. 2123-1 [il s'agit des autorisations d'absence], L. 2123-2 [crédits d'heures] et L. 2123-4 [majoration des crédits d'heures] est assimilé à une durée de travail effective pour la détermination du droit aux prestations sociales* ». Ces dispositions ont initialement été introduites par la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux afin de **renforcer les garanties à la disposition des élus qui exercent leur droit à bénéficier de ces absences en les assimilant à une durée de travail effective malgré leur caractère non rémunéré**. Faisant cela, les droits aux congés payés et aux prestations sociales, ainsi que les droits découlant de l'ancienneté sont maintenus<sup>2</sup>. L'article 6 de la proposition de loi, en supprimant l'assimilation des crédits d'heures à un temps de travail effectif pour le calcul des droits à prestations sociales, viendrait **réduire la possibilité pour les élus locaux de bénéficier de ces prestations**. La disposition proposée est donc contraire à l'objet présenté dans l'exposé des motifs de la proposition de loi.

---

<sup>1</sup> Sans considérer la revalorisation des indemnités portée par l'article 4 de la proposition de loi, cela porterait la fraction représentative pour frais d'emploi à un montant égal à 1 205,71 euros en cas de mandat unique, et à 1 808,57 euros en cas de plus d'un mandat.

<sup>2</sup> Voir la réponse ministérielle à la question écrite n° 21613 de M. Simon Sutour, publiée au JO Sénat du 2 mars 2000, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ991221613&idtable=q157298|q157116|q156456|q156985|q156863|q157244|q156831|q157348|q156862|q156521&c=couverture+sociale&rch=qs&de=19991201&au=19991231&dp=3+ans&radio=deau&aff=ar&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=con>.

Entendu par votre rapporteur, notre ancien collègue François Zocchetto, maire de Laval et président du groupe de travail sur le statut de l'élu de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), a toutefois souligné que cet article soulève une question importante, qui est celle de l'assujettissement des crédits d'heures aux cotisations sociales. Si une clarification législative s'avérait nécessaire, les dispositions proposées à l'article 6 n'apparaissent toutefois pas à même d'y procéder.

Votre commission n'a **pas adopté** l'article 6.

#### *Article 7*

(art. L. 2123-9 et L. 2123-11-2 du code général des collectivités territoriales)

### **Droit à suspension du contrat de travail - Allocation différentielle de fin de mandat**

L'article 7 de la proposition de loi a pour objet d'accroître le nombre des élus locaux qui bénéficient de plein droit, à leur demande, d'une part, de la suspension de leur contrat de travail pendant la durée de leur mandat, d'autre part, du versement d'une allocation différentielle de fin de mandat.

#### **1. Le droit à suspension du contrat de travail et à réintégration**

##### *1.1. Le droit en vigueur*

Les membres des exécutifs locaux peuvent, sous certaines conditions, obtenir la **suspension de leur contrat de travail** pendant la durée de l'exercice de leurs fonctions et, au terme de celles-ci, leur **réintégration sur le même emploi ou sur un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente**.

Bénéficient de ce droit :

- tous les maires, ainsi que les adjoints des communes d'au moins 10 000 habitants<sup>1</sup> ;

- les présidents de conseil départemental ou régional, ainsi que les vice-présidents ayant reçu délégation<sup>2</sup> ;

---

<sup>1</sup> Article L. 2123-9 du code général des collectivités territoriales. Les mêmes dispositions sont applicables aux maires d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille et à leurs adjoints (article L. 2511-33 du même code).

<sup>2</sup> Articles L. 3123-7 et L. 4135-7 du même code. Ces mêmes dispositions sont applicables au président et aux vice-présidents ayant reçu délégation du conseil de la métropole de Lyon, de l'assemblée de Guyane et de l'assemblée de Martinique (articles L. 3611-3, L. 7125-7 et L. 7227-7 du même code). Elles sont également applicables au président de l'Assemblée de Corse ainsi qu'au président et aux membres du conseil exécutif de Corse (article L. 4422-46 du même code).

- les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ainsi que les vice-présidents ayant reçu délégation des établissements réunissant au moins 10 000 habitants<sup>1</sup>.

**Le droit à suspension du contrat de travail s'exerce dans les mêmes conditions que celui qui est reconnu par la loi aux salariés élus députés ou sénateurs<sup>2</sup> :**

- la suspension du contrat est de droit dès lors que l'élu justifie **d'une ancienneté minimale d'une année** chez l'employeur à la date de son entrée en fonction ;

- à l'expiration de son mandat ou au terme de ses fonctions **exécutives<sup>3</sup>, le salarié retrouve son précédent emploi ou un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente**, dans les deux mois suivant la date à laquelle il a avisé son employeur de son intention de reprendre cet emploi. Il bénéficie de tous les avantages acquis par les salariés de sa catégorie durant l'exercice de son mandat et, en tant que de besoin, d'une réadaptation professionnelle en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail.

Toutefois, alors que les parlementaires n'ont droit à être réintégrés dans leur emploi qu'à l'issue d'un seul mandat, les membres d'exécutifs locaux conservent cette faculté **jusqu'à l'expiration de deux mandats successifs**.

Enfin, et par analogie, les mêmes membres d'exécutifs locaux qui ont la qualité de **fonctionnaires** sont placés de plein droit, à leur demande, en position de **détachement** pour exercer leurs fonctions<sup>4</sup>.

### *1.2. L'extension proposée et les réserves de votre commission*

L'article 7 de la proposition de loi a pour objet d'étendre le droit à suspension du contrat de travail et à réintégration :

- aux **adjoints au maire des communes dont la population est comprise entre 3 500 et 9 999 habitants ;**

- aux **conseillers départementaux et régionaux qui**, sans exercer les fonctions de vice-président, **ont néanmoins reçu délégation** par le président d'une partie de ses attributions.

On peut s'interroger sur la pertinence de ces propositions, qui ne figurent pas parmi les recommandations de notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

---

<sup>1</sup> Articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du même code.

<sup>2</sup> Articles L. 3142-83 et suivants du code du travail.

<sup>3</sup> CE, 20 février 2018, n° 401731 : l'employeur pouvait d'autant moins refuser sa réintégration à un salarié ayant démissionné de ses fonctions de président d'une communauté de communes et de son mandat de conseiller communautaire, mais conservé son mandat de conseiller municipal, que la loi n'ouvre pas droit à la suspension de leur contrat de travail aux simples conseillers municipaux.

<sup>4</sup> Articles L. 2123-10, L. 3123-8 et L. 4135-8 du code général des collectivités territoriales.

Tout d'abord, **votre rapporteur appelle une nouvelle fois à la prudence avant d'alourdir les obligations de nos entreprises.** Laisser partir un salarié pendant la durée d'un ou deux mandats, avec la garantie de pouvoir revenir à l'issue, est à l'évidence une charge pour un employeur et ne favorise pas une gestion optimale de ses ressources humaines. Il est légitime que la loi apporte des garanties aux élus qui exercent les responsabilités les plus importantes, quitte à en faire porter le poids, en partie du moins, sur les employeurs. Mais il convient, en cela, de faire preuve de mesure.

Ensuite, **on se demande quelle portée pratique aurait une telle disposition.** Sauf à ce que les indemnités versées aux élus locaux soient considérablement augmentées, il est peu probable que beaucoup d'adjoints de communes moyennes ou de simples conseillers départementaux ou régionaux demandent à voir leur contrat de travail suspendu pendant toute la durée de leurs fonctions. Un adjoint d'une commune de 9 999 habitants, qui perçoit aujourd'hui une indemnité brute de 855,67 euros, n'a pas les moyens de cesser de travailler...

Enfin, votre rapporteur rappelle qu'**il existe d'autres dispositions permettant aux élus locaux, notamment lorsqu'ils exercent des fonctions exécutives, de se libérer d'une partie de leurs obligations professionnelles.** Au total, les autorisations d'absence et les crédits d'heures, éventuellement majorés, peuvent atteindre jusqu'à **la moitié de la durée légale du travail** sur une année civile, soit 803 heures et 30 minutes<sup>1</sup>. En outre, les conseillers municipaux et communautaires qui, exerçant une activité professionnelle, subissent une **perte de revenus** en raison du temps consacré à l'exercice de leur mandat peuvent percevoir à ce titre une **compensation**, sur décision de l'assemblée délibérante<sup>2</sup>. Il n'en va pas de même des élus ayant cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat.

## **2. L'allocation différentielle de fin de mandat**

### *2.1. Le droit en vigueur : une allocation annuelle et dégressive, versée sous conditions*

**Plusieurs garanties sont également apportées aux élus locaux à l'issue de leur mandat, pour faciliter leur retour à la vie professionnelle.**

Comme il a été indiqué précédemment, les élus exerçant des fonctions exécutives qui ont bénéficié de plein droit, à leur demande, de la suspension de leur contrat de travail obtiennent, s'ils le souhaitent, leur **réintégration dans leur emploi d'origine ou un emploi équivalent.** Les mêmes élus bénéficient, à leur demande, d'un **stage de remise à niveau** organisé dans leur entreprise.

---

<sup>1</sup> Articles L. 2123-5, L. 3123-3 et L. 4135-3 du même code.

<sup>2</sup> Article L. 2123-3 du même code.

En outre, les maires, ainsi que les adjoints des communes d'au moins 10 000 habitants, s'ils ont cessé leur activité professionnelle pour exercer leur mandat, ont droit à l'issue de celui-ci à une **formation professionnelle** et à un **bilan de compétences** dans les conditions fixées par la sixième partie du code du travail<sup>1</sup>. Il en va de même des autres chefs d'exécutifs locaux et des vice-présidents ayant reçu délégation<sup>2</sup>. La durée du mandat est assimilée à un temps d'activité pour la détermination du droit au congé de formation ou du congé de bilan de compétences.

Enfin, certaines catégories d'élus ont droit à une **allocation différentielle de fin de mandat** pour compenser leur perte de revenus à l'issue de leur mandat. Il en va ainsi :

- des **maires de communes de 1 000 habitants au moins** et des **adjoints aux maires des communes de 10 000 habitants au moins**<sup>3</sup> – mais non pas des maires d'arrondissement ni de leurs adjoints ;

- des présidents de conseil départemental ou régional, ainsi que des vice-présidents ayant reçu délégation<sup>4</sup> ;

- des présidents et vice-présidents délégataires d'EPCI à fiscalité propre, suivant les mêmes conditions de population que les maires et leurs adjoints<sup>5</sup>.

Pour avoir droit à l'allocation de fin de mandat, ces élus doivent, à l'issue de leur mandat, soit être **inscrits à Pôle emploi** en tant que demandeurs d'emploi, soit avoir repris **une activité professionnelle leur procurant des revenus inférieurs au montant de leur indemnité de fonction**.

La durée pendant laquelle cette allocation peut être versée a été portée de six mois à **un an** par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 *visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat*, qui l'a également rendue **dégressive** :

- pendant les **six premiers mois**, son montant est égal à **80 %** de la différence entre l'indemnité brute mensuelle qui était attribuée à l'ancien élu et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue de son mandat ;

- pendant les **six mois suivants**, il est égal à **40 %** de cette différence.

---

<sup>1</sup> Article L. 2123-11-1 du même code.

<sup>2</sup> Articles L. 3123-9-1, L. 3611-3, L. 4135-9-1, L. 4422-46, L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4, L. 5217-7 L. 7125-10 et L. 7227-10 du même code. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux maires d'arrondissement ni à leurs adjoints.

<sup>3</sup> Article L. 2123-11-2 du même code. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux maires d'arrondissement ni à leurs adjoints.

<sup>4</sup> Articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2 du même code. Le même droit bénéficie aux présidents et vice-présidents délégataires du conseil métropolitain de la métropole de Lyon (art. L. 3611-3), au président de l'Assemblée de Corse ainsi qu'au président et aux vice-présidents délégataires du conseil exécutif de Corse (art. L. 4422-46) et des assemblées de Guyane (art. L. 7125-11) et de Martinique (art. 7227-11).

<sup>5</sup> Articles L. 5214-8, L. 5215-16, L. 5216-4 et L. 5217-7 du même code.

Le financement de l'allocation est assuré par le biais d'un **fonds de financement** alimenté par **une cotisation versée par les communes de plus de 1 000 habitants, les départements, les régions et les EPCI à fiscalité propre**, assise sur le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées à leurs élus et dont le taux est fixé par décret en fonction des besoins. Depuis 2010, ce taux est nul, en raison de l'excédent dégagé au cours des années précédentes<sup>1</sup>. Néanmoins, selon les informations communiquées à votre rapporteur, il devrait être bientôt rehaussé pour couvrir les dépenses occasionnées par le prochain renouvellement général des conseils municipaux.

## *2.2. Une proposition d'extension intéressante mais prématurée*

L'article 7 de la proposition prévoit de **supprimer les conditions de population auxquelles est soumis le versement de l'allocation différentielle de fin de mandat aux maires et à leurs adjoints**, ainsi qu'aux présidents et vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre, par voie de conséquence.

Dans son récent rapport d'information sur les conditions d'exercice des mandats locaux, **notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation appelait à faire évoluer cette allocation**, d'ailleurs trop méconnue des élus - ce qui explique la sous-consommation des fonds disponibles. Nos collègues rapporteurs François Bonhomme, Michelle Gréaume et Antoine Lefèvre envisageaient notamment :

- d'étendre l'allocation aux adjoints des communes de moins de 10 000 habitants (comme le prévoit la proposition de loi) ;
- de la rendre non dégressive ;
- de porter son montant à 100 % de la perte de revenu subie ;
- de porter à deux ans la durée pendant laquelle elle est versée.

Néanmoins, **les dernières modifications apportées au régime de l'allocation de fin de mandat sont toutes récentes**, et c'est pourquoi nos collègues estimaient préférable d'en faire le bilan à l'issue du prochain renouvellement des assemblées locales en 2020 et 2021, avant de faire évoluer une nouvelle fois la législation.

Votre rapporteur partage cet avis et relève que la disposition proposée à l'article 7 serait, en tout état de cause, **lacunaire et d'une faible portée pratique**, puisqu'il est rare que des maires de communes de moins de 1 000 habitants ou des adjoints au maire de communes de moins de 10 000 habitants cessent toute activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat.

---

<sup>1</sup> Article D. 1621-2 du même code.

Entendu par votre rapporteur, notre ancien collègue François Zocchetto, maire de Laval et président du groupe de travail sur le statut de l'élu de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), a également émis des doutes sur la pertinence de la mesure proposée qui, **sans répondre à un besoin avéré**, ferait peser **une contrainte supplémentaire sur les communes cotisantes**, dont on exige parallèlement qu'elles réduisent leurs dépenses de fonctionnement.

Votre commission n'a **pas adopté** l'article 7.

#### *Article 8*

(art. 122-4, 432-12 et 432-14 du code pénal)

### **Responsabilité pénale des élus**

L'article 8 de la proposition de loi est relatif à la responsabilité pénale des élus locaux et nationaux et des autres personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public.

Il tend à instituer une nouvelle cause d'irresponsabilité pénale et à modifier la définition des délits de prise illégale d'intérêts et de favoritisme, afin de limiter les risques de condamnation pénale pesant notamment sur les élus.

#### **1. Une nouvelle cause d'irresponsabilité pénale, liée à l'autorité des fonctions exercées par l'auteur des faits**

##### *1.1. Les causes d'irresponsabilité pénale*

Suivant une tradition qui remonte au droit romain, les articles 122-1 à 122-9 du code pénal définissent **différentes circonstances dans lesquelles la responsabilité pénale d'une personne ne peut être engagée, ou ne peut l'être que de manière atténuée**, pour des faits qui, par ailleurs, tombent sous le coup d'une incrimination pénale. On distingue, à cet égard, des causes subjectives et objectives d'irresponsabilité ou d'atténuation de la responsabilité.

Parmi les **causes subjectives**, on recense :

1° les troubles psychiques : l'abolition du discernement (qui rend la personne qui en était atteinte irresponsable) ou son altération (qui atténue sa responsabilité) ;

2° la contrainte : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui a agi sous l'empire d'une force ou d'une contrainte à laquelle elle n'a pu résister* » ;

3° l'erreur : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui justifie avoir cru, par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte* ».

Parmi les **causes objectives** d'irresponsabilité pénale, la loi distingue :

1° l'ordre de la loi ou le commandement de l'autorité légitime : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires* », ou encore un acte « *commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal* » ;

2° la légitime défense ;

3° l'état de nécessité : « *N'est pas pénalement responsable la personne qui, face à un danger actuel ou imminent qui menace elle-même, autrui ou un bien, accomplit un acte nécessaire à la sauvegarde de la personne ou du bien, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace* » ;

4° le régime de protection des lanceurs d'alerte institué par la loi dite « *Sapin 2* » du 9 décembre 2016<sup>1</sup>.

#### *1.2. Le commandement de l'autorité légitime comme cause objective d'irresponsabilité*

S'agissant plus particulièrement du **commandement de l'autorité légitime** en tant que cause objective d'irresponsabilité pénale, définie au deuxième alinéa de l'article 122-4 du code pénal, les conditions à réunir pour qu'une personne mise en cause soit exonérée de sa responsabilité pénale à ce titre sont strictes :

- comme l'a précisé la jurisprudence, il faut entendre par « *autorité légitime* » **une personne attributaire d'un pouvoir de décision au nom de la puissance publique**. Les instructions adressées par un employeur à son salarié<sup>2</sup>, ou celles adressées par un administrateur judiciaire au dirigeant d'une société<sup>3</sup>, ne constituent donc pas le commandement d'une autorité légitime ;

- en outre, **il faut que l'autorité ayant donné l'ordre d'accomplir l'acte incriminé ait eu compétence pour le faire**. Dans l'affaire des « *écoutes de l'Élysée* », la Cour de cassation a ainsi confirmé l'appréciation des juges du fond selon laquelle le président de la République n'étant pas compétent pour ordonner des écoutes téléphoniques, même pour protéger sa vie privée, la responsabilité pénale des agents ayant obéi à ses ordres ne pouvait écartée ;

---

<sup>1</sup> Article 122-9 du même code : « N'est pas pénalement responsable la personne qui porte atteinte à un secret protégé par la loi, dès lors que cette divulgation est nécessaire et proportionnée à la sauvegarde des intérêts en cause, qu'elle intervient dans le respect des procédures de signalement définies par la loi et que la personne répond aux critères de définition du lanceur d'alerte prévus à l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. »

<sup>2</sup> Cass., crim., 26 juin 2002, n° 01-87314.

<sup>3</sup> Cass., crim., 20 avril 2017, n° 16-80808.

- enfin, **le commandement de l'autorité légitime n'exonère pas la personne mise en cause lorsque celle-ci ne pouvait ignorer le caractère illicite de l'acte incriminé** – le juge tenant compte, le cas échéant, des missions exercées par la personne mise en cause et de sa place dans la hiérarchie administrative. Dans l'affaire des « *paillotes* » corses, il a ainsi été jugé qu'un colonel de gendarmerie n'avait pu se méprendre sur le caractère manifestement illégal de l'ordre donné par le préfet de région de détruire par incendie des paillotes construites sur le domaine public<sup>1</sup>.

À l'inverse, et pour mentionner un exemple où a été retenu le fait justificatif tiré du commandement de l'autorité légitime, un policier ayant blessé un manifestant par un tir de *flash ball*, poursuivi du chef de violence volontaire, a été relaxé par le tribunal correctionnel parce qu'il n'avait fait qu'obéir à son chef en faisant usage de son arme<sup>2</sup> – ce qui n'a pas empêché la victime d'obtenir réparation de l'État au titre de sa responsabilité (administrative) pour faute simple<sup>3</sup>.

### 1.3. Une proposition qui repose sur une confusion

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent compléter le deuxième alinéa de l'article 122-4 du code pénal, afin que la responsabilité pénale d'une personne ne puisse être engagée dans le cas où elle aurait commis « *un acte commandé (...) par l'autorité de sa fonction, à condition d'être mesuré et adapté aux circonstances* ».

À l'appui de cette proposition, l'exposé des motifs mentionne l'arrêt de la cour d'appel de Douai du 10 octobre 2012, par lequel a été relaxé le maire de Cousolre (Nord), poursuivi du chef de violences volontaires n'ayant entraîné aucune incapacité de travail, sur mineur de quinze ans, par une personne dépositaire de l'autorité publique, parce qu'il avait giflé un adolescent qui lui avait manqué de respect. Le maire avait été condamné en première instance.

**Aux yeux de votre rapporteur, cette proposition repose sur une confusion.**

S'il est légitime, sous certaines conditions, d'exonérer une personne de sa responsabilité pénale parce qu'elle n'a fait que se plier au commandement d'autrui, **il n'y aurait aucun sens à rendre pénalement irresponsable quelqu'un qui commettrait un acte constitutif d'une infraction au motif que cet acte lui aurait été dicté par l'autorité de sa propre fonction.** La notion même de « *commandement* », en tant que cause d'irresponsabilité pénale, suppose que celui qui commande soit distinct de celui qui est commandé.

---

<sup>1</sup> Cass., crim., 13 octobre 2004, n<sup>os</sup> 03-81763, 00-86727, 00-86726, 01-83943, 01-83945, 01-83944.

<sup>2</sup> Tribunal correctionnel de Nantes, 3 avril 2012.

<sup>3</sup> CAA Nantes, 5 juill. 2018, n<sup>o</sup> 17NT00411.

**Tout au plus serait-il envisageable d'inscrire dans la loi une nouvelle cause d'exemption ou d'atténuation des peines encourues pour certaines infractions**, dans le cas où elles auraient été commises en réaction à une atteinte grave à l'autorité des fonctions exercées par la personne mise en cause.

**On peut douter, cependant, que ce soit nécessaire**, car les juridictions prennent en compte ce type de circonstances dans leur appréciation de la culpabilité des prévenus ou des accusés et dans le prononcé des peines. Dans l'affaire de Cousolre, susmentionnée, le ministère public appelait dans ses réquisitions à reconnaître que l'infraction était constituée et à déclarer le prévenu coupable, mais à l'exempter de peine. La cour est même allée plus loin en prononçant la relaxe<sup>1</sup>.

**On peut douter, également, qu'une telle innovation soit opportune**, car les personnes investies de fonctions d'autorité sont tenues à l'exemplarité. **Elle serait incohérente avec les autres règles de notre droit pénal**, puisque le fait d'avoir été commises par une personne dépositaire de l'autorité publique constitue au contraire une cause d'aggravation des peines encourues pour certaines infractions, notamment les violences volontaires.

**En tout état de cause, la disposition prévue à l'article 8 de la proposition de loi ne peut être acceptée en l'état.**

## **2. La redéfinition de la prise illégale d'intérêts**

### *2.1. Une infraction punie sévèrement et mal circonscrite*

La **prise illégale d'intérêts** est définie à l'article 432-12 du code pénal comme « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ». Ce délit est puni très sévèrement, de cinq ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende, montant qui peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

---

<sup>1</sup> Malgré la référence à l'article 122-4 du code pénal dans les motivations de l'arrêt, la relaxe doit s'analyser comme la conclusion du fait qu'aux yeux de la cour, les faits tels qu'ils s'étaient déroulés, au regard des circonstances et des motivations de chacun, ne constituaient pas une infraction pénale.

Cette définition est interprétée en un sens très extensif par le juge pénal. En effet :

- la **condition tenant au pouvoir exercé** sur l'entreprise ou l'opération par la personne mise en cause est entendue de manière large : le pouvoir de surveillance peut se résumer au pouvoir de préparer ou de proposer des décisions prises par d'autres<sup>1</sup> ; de même, la participation au vote d'un organe collectif vaut administration ou surveillance au sens de l'article 432-12 du code pénal<sup>2</sup> ;

- l'**intérêt prohibé** peut être un intérêt matériel ou moral, direct ou indirect<sup>3</sup>, et le délit peut être caractérisé indépendamment de la recherche d'un gain ou de tout autre avantage personnel<sup>4</sup>. En outre, il importe peu que l'intérêt prohibé soit ou non en contradiction avec l'intérêt de la collectivité<sup>5</sup> : la prise illégale d'intérêts couvre donc non seulement le conflit d'intérêts, mais aussi la convergence d'intérêts ;

- l'**élément moral de l'infraction** est constitué par le seul fait d'avoir, sciemment, pris, reçu ou conservé un intérêt prohibé, sans qu'il faille démontrer un dol spécial<sup>6</sup>.

Comme l'indiquait en 2011 le rapport de la commission pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, présidée par M. Jean-Marc Sauvé, alors vice-président du Conseil d'État, cette infraction, par son extension et la sévérité des peines dont elle est assortie, est **sans équivalent dans les pays de l'OCDE**<sup>7</sup>.

Cette jurisprudence a donné lieu à **des condamnations difficilement compréhensibles**. Un agent public peut se trouver en situation de prise illégale d'intérêts parce qu'il cumule des fonctions auxquelles il a été nommé par l'État<sup>8</sup>. De même, des élus municipaux ont été condamnés pour avoir participé aux délibérations et pris part aux votes attribuant des subventions aux associations municipales ou intercommunales qu'ils présidaient, l'infraction étant constituée « *même s'il n'en résulte ni profit pour les auteurs ni préjudice pour la collectivité* »<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Cass. crim., 14 juin 2000, n° 99-84054.

<sup>2</sup> Cass. crim., 19 mai 1999, n° 98-80726.

<sup>3</sup> Cass. crim., 5 novembre 1998, n° 97-80419 et Cass. crim., 29 septembre 1999, n° 98-81796.

<sup>4</sup> Cass. crim., 21 juin 2000, n° 99-8687.

<sup>5</sup> Cass. crim., 22 octobre 2008, n° 08-82068.

<sup>6</sup> Cass. crim., 27 novembre 2002, n° 02-81581.

<sup>7</sup> « Pour une nouvelle déontologie de la vie publique », rapport de la commission pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, 26 janvier 2011. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000051.pdf>.

<sup>8</sup> Cass. crim., 4 novembre 2004, n° 03-84687.

<sup>9</sup> Cass. crim., 22 octobre 2008, n° 08-82068, arrêt précité.

## 2.2. La redéfinition proposée de l'intérêt prohibé

Sans toucher aux autres éléments constitutifs de l'infraction – sans exiger, par conséquent, une intention frauduleuse spéciale pour que l'infraction soit constituée, comme c'est le cas dans plusieurs autres pays européens pour des infractions similaires – l'article 8 de la proposition de loi tend à **substituer à la notion d'« intérêt quelconque » celle d'« intérêt personnel distinct de l'intérêt général »**. Cette rédaction est identique à celle d'une proposition de loi adoptée à l'unanimité par le Sénat en 2010, à l'initiative de notre ancien collègue Bernard Saugey. Depuis, la même proposition a été réintroduite par notre assemblée dans divers textes de loi, par voie d'amendement, sans jamais aboutir.

**Notre rapporteur ne peut qu'approuver cette nouvelle tentative**, comme il l'avait fait à l'occasion de l'examen par le Sénat de la proposition de loi *relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale*, qui comprenait la même mesure<sup>1</sup>. S'il n'est pas question de remettre en cause la sévérité de la répression à l'encontre des actes effectivement répréhensibles, **il convient de protéger les élus et les autres agents publics contre le risque de condamnation pour des faits qui ne mettent pas en cause leur probité**. Les principes constitutionnels de **sécurité juridique** et de **légalité des délits et des peines** exigent d'ailleurs que la définition des incriminations soit suffisamment précise.

Il convient néanmoins de **relativiser le risque pénal** encouru par les élus. Les juridictions font une application généralement mesurée des dispositions légales qui répriment la prise illégale d'intérêts, ce qui explique la rareté des condamnations – une quarantaine par an, dont moins de trente concernent des élus. La loi prévoit d'ailleurs des exceptions en faveur des conseillers municipaux des communes de 3 500 habitants ou moins, pour tenir compte de leurs spécificités et ne pas entraver leur gestion.

### 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 <sup>2</sup>	22	25	24	19	29	25	27	29

\*2017 : données provisoires

Source : casier judiciaire national – traitement DACG-PEPP

<sup>1</sup> Rapport n° 546 (2017-2018) fait par votre rapporteur, au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, p. 88-89. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l17-546/l17-546.html>.

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

**Peines prononcées en cas de condamnation pour prise illégale d'intérêts<sup>1</sup>**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
<b>PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS</b>								
<b>Nombre de condamnations (infraction principale)</b>	<b>32</b>	<b>40</b>	<b>33</b>	<b>26</b>	<b>36</b>	<b>31</b>	<b>31</b>	<b>38</b>
<b>Emprisonnement</b>	<b>21</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>14</b>
Dont ferme (tout ou partie)	1	0	1	0	1	1	0	0
Dont sursis total	20	15	10	8	11	14	9	14
Quantum emprisonnement ferme (mois)	15,0		3,0		8,0	6,0		
<b>Ensemble amende ferme</b>	<b>17</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>23</b>
Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes	9803 €	5176 €	9000 €	8271 €	7364 €	12818 €	10433 €	4660 €
<b>PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊTS PAR UN ÉLU PUBLIC</b>								
<b>Nombre de condamnations (infraction principale)</b>	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>25</b>	<b>22</b>	<b>25</b>	<b>25</b>
<b>Emprisonnement</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>3</b>
Dont ferme (tout ou partie)	1	0	1	0	0	1	0	0
Dont sursis total	13	8	6	2	5	7	8	3
Quantum emprisonnement ferme (mois)	15,0		3,0			6,0		
<b>Ensemble amende ferme</b>	<b>12</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>20</b>	<b>14</b>
Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes	7117 €	4574 €	7000 €	5461 €	6156 €	15115 €	9785 €	4357 €

\*2017 : données provisoires

Source : casier judiciaire national – traitement DACG-PEPP

### 3. La redéfinition du délit de favoritisme

#### 3.1. Un délit « inadapté aux comportements qu'il vise à réprimer »

Dans un rapport de 2015 sur l'exemplarité des responsables publics, M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), écrivait : « *Dans la mesure où le délit de favoritisme n'est pas adapté aux comportements qu'il vise à réprimer, il ne donne lieu qu'à quelques condamnations chaque année, pour des quanta de peine négligeables<sup>2</sup>* ».

<sup>1</sup> Le quantum des peines prononcées pour une infraction ne peut être déterminé que lorsque celle-ci est l'infraction principale, ce qui explique que le nombre de condamnations prises en compte soit inférieur à celui du tableau précédent.

<sup>2</sup> Renouer la confiance publique, rapport de M. Jean-Louis Nadal au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, janvier 2015, p. 128. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/154000023/>.

Ce délit est aujourd'hui défini à l'article 432-14 du code pénal comme le fait, par une personne participant à l'exercice de la puissance publique<sup>1</sup>, « 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 délégations de service public ».

Si le délit de favoritisme comporte en principe un élément intentionnel – seul s'en rend coupable celui qui a accompli en connaissance de cause un acte contraire aux textes régissant la commande publique – **la jurisprudence n'exige aucun dol spécial pour que le délit soit constitué** : autrement dit, **il n'est pas nécessaire que son auteur ait eu conscience de procurer à autrui un avantage injustifié.**

En outre, les juridictions tendent à présumer que l'auteur a enfreint les textes en connaissance de cause, du seul fait qu'il s'agit d'un élu ou d'un fonctionnaire. D'où, selon une partie de la doctrine, « la transformation insidieuse de ce délit intentionnel en délit quasi matériel, en méconnaissance des réalités dans les collectivités territoriales (problèmes de moyens juridiques et humains pour se prémunir contre le risque)<sup>2</sup> ».

Cette situation, notait M. Nadal, « place les pouvoirs adjudicateurs dans une situation particulièrement inconfortable, dans laquelle la moindre erreur ou omission est susceptible de se voir sanctionner pénalement ».

Elle est également **contraire aux impératifs d'une bonne gestion publique**, car – ainsi que le relevait notre collègue Martial Bourquin dans son rapport fait au nom de la mission commune d'information du Sénat sur la commande publique – « elle provoque la crainte des acheteurs publics et les décourage à prendre des initiatives en termes d'ingénierie contractuelle<sup>3</sup> ». En d'autres termes, les personnes publiques privilégient des marchés stéréotypés et n'exploitent pas toutes les potentialités que leur offre le droit de la commande publique pour améliorer la qualité de leurs achats.

### 3.2. L'introduction d'un dol spécial dans la définition du délit

Sur ce sujet, le dispositif de l'article 8 aboutit à une rédaction incohérente de l'article 432-14 du code pénal.

---

<sup>1</sup> Plus exactement, « une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou (...) toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées ».

<sup>2</sup> Mme Nathalie Laval-Mader, « Les évolutions du risque pénal dans la gestion publique locale », RFDA, 2012.

<sup>3</sup> Rapport d'information n° 82 (2015-2016) fait par M. Martial Bourquin, au nom de la mission commune d'information sur la commande publique, p. 123. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r15-082-1/r15-082-11.pdf>.

Cependant, on comprend que l'intention des auteurs de la proposition de loi était de reprendre une disposition plusieurs fois adoptée par votre commission des lois ou par le Sénat, en introduisant **un dol spécial** parmi les éléments constitutifs de l'infraction de favoritisme, consistant en **l'intention de procurer à autrui un avantage injustifié**<sup>1</sup>.

Le ministère de la justice a exprimé son opposition à une telle évolution. Interrogée par notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, la direction des affaires criminelles et des grâces conteste le caractère « *quasi matériel* » de l'infraction de favoritisme et fait valoir que les juges s'appuient sur des éléments de fait (la conclusion régulière d'autres marchés, la réitération des faits, l'avertissement préalable) pour retenir l'élément intentionnel et conclure à la culpabilité des prévenus. Elle considère également que l'introduction d'un dol spécial « *rendrait la caractérisation de l'infraction extrêmement difficile et risquerait par conséquent de porter atteinte à l'efficacité de la répression nécessaire afin de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans la commande publique* ». Enfin, selon elle, « *les enquêtes pénales initiées pour des faits de favoritisme constituent parfois la porte d'entrée à la révélation de faits plus graves encore, comme des délits de prise illégale d'intérêts, voire de corruption* », grâce aux moyens coercitifs dont disposent les enquêteurs<sup>2</sup>. Ces éléments d'appréciation ont été confirmés à votre rapporteur par la chancellerie.

Voilà pourquoi nos collègues François Grosdidier et Alain Richard concluaient récemment, au nom de la délégation, qu'il était **imprudent de « trancher prématurément (...) un débat dont les tenants et aboutissants ne sont pas suffisamment éclairés** ». Avant toute nouvelle initiative législative, ils appelaient à un examen exhaustif de la jurisprudence pour mesurer le risque pénal réellement encouru par les élus<sup>3</sup>.

Votre rapporteur souscrit à cette sage conclusion, les éléments chiffrés qu'il a obtenus de la chancellerie confirmant d'ailleurs la **rareté des condamnations** pour cette infraction.

---

<sup>1</sup> Selon la rédaction adoptée par votre commission des lois lors de l'examen du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (article 11 du texte de la commission n° 478 [2015-2016]), le délit de favoritisme aurait été défini comme le fait, par l'une des personnes déjà mentionnées à l'article 432-14 du code pénal, « d'avoir en connaissance de cause et en vue de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié, octroyé cet 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 ou les contrats de concession ». Une rédaction très proche a été adoptée par le Sénat lors de la première lecture du projet de loi « Sapin 2 » (article 10).

<sup>2</sup> Faciliter l'exercice des mandats locaux, rapport d'information n° 642 (2017-2018) précité, tome 5, La responsabilité pénale et les obligations déontologiques, p. 26-27.

<sup>3</sup> Ibid.

**Condamnations et peines prononcées pour favoritisme entre 2010 et 2017**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
<b>PERSONNES PHYSIQUES</b>								
<b>Nombre total de condamnations</b>	33	36	38	21	17	22	37	33
<b>Nombre de condamnations en tant qu'infraction principale</b>	17	20	25	6	7	14	31	15
<b>Emprisonnement</b>	5	10	10	3	2	6	6	4
Dont ferme (tout ou partie)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dont sursis total	5	10	10	3	2	6	6	4
<b>Ensemble amende ferme</b>	11	7	12	2	4	9	12	7
Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes	6773 €	9386 €	4625 €	2750 €	2625 €	7778 €	5625 €	2714 €
<b>PERSONNES MORALES</b>								
<b>Nombre total de condamnations</b>	2	0	1	0	2	0	0	0
<b>Nombre de condamnations en tant qu'infraction principale</b>	2	0	1	0	2	0	0	0
<b>Amende</b>	2	0	1	0	2	0	0	0
Dont amende ferme	0	0	1	0	0	0	0	0
Dont amende sursis total	2	0	0	0	2	0	0	0
Montant moyen amende ferme	-	-	8000 €	-	-	-	-	-

\*2017 : données provisoires

Source : casier judiciaire national – traitement DACG-PEPP

Votre commission n'a **pas adopté** l'article 8.

*Article 9*

(art. L. 2121-11, art. L. 2121-13, art. L. 2121-13-2 [nouveau], art. L. 2121-9, art. L. 2121-22 et art. L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales)

**Informations des membres du conseil municipal et droits de l'opposition**

L'article 9 de la proposition de loi tend à renforcer le droit à l'information des conseillers municipaux, et à conforter les droits de l'opposition. Pour ce faire, il instituerait d'une part de nouveaux documents d'informations dans les communes et consoliderait le droit des élus municipaux à se voir communiquer certaines pièces, tout en permettant d'autre part à une minorité de conseillers de demander la mise en œuvre de séances de questions de l'opposition.

## **1. Le droit à l'information des membres du conseil municipal**

### *1.1. Droit en vigueur : un droit à l'information étendu*

Les élus locaux bénéficient d'un droit à l'information pour les affaires de leur commune, du fait de leur qualité d'élu local d'abord, mais également en tant que simple citoyen.

**Les élus locaux disposent en premier lieu d'un droit à l'information pour les affaires soumises à délibération.** L'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ». La jurisprudence du Conseil d'État indique ainsi que « *les conseillers tiennent de leur qualité de membres de l'assemblée municipale appelés à délibérer sur les affaires de la commune, le droit d'être informés de tout ce qui touche à ces affaires dans des conditions leur permettant de remplir normalement leur mandat* »<sup>1</sup>.

**L'obligation d'information des conseillers municipaux est plus formalisée dans les communes de 3 500 habitants et plus.** Là, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être jointe à la convocation au conseil municipal.

**Dans les communes de moins de 3 500 habitants,** la loi n'impose aucune règle particulière à l'exception de la **diffusion d'une information suffisante aux conseillers municipaux** par les moyens que la commune considère les plus adéquats. Lorsqu'une délibération porte sur une installation classée pour la protection de l'environnement toutefois, la commune doit joindre à la convocation du conseil municipal une note explicative de synthèse.

**Les élus municipaux disposent également, du fait de leur qualité de membre de l'assemblée municipale appelée à délibérer sur les affaires de la commune, du droit à être informé de tout ce qui a trait à ces affaires**<sup>2</sup>. Ils peuvent de ce fait obtenir la communication directe de tous les documents dont les services disposent dans la limite de ceux qui sont accessibles à tout habitant ou contribuable de la commune.

Enfin, les élus locaux se voient reconnaître, comme tout citoyen, un **droit d'accès aux documents administratifs**, dans les conditions prévues par l'article L. 311-2 du code des relations entre le public et l'administration.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 29 juin 1990, Commune de Guitrancourt contre Mallet, n° 68743.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 9 novembre 1973, Commune de Pointe-à-Pitre, n° 80724.

De la même manière, le code général des collectivités territoriales prévoit que tout citoyen, y compris donc un élu local, peut obtenir communication, dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration :

- des délibérations et procès-verbaux des séances publiques des conseils, des comptes de la collectivité, et des délibérations des commissions permanentes (article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales) ;

- des arrêtés pris par l'autorité exécutive (article L. 2131-1 du même code)

- des documents budgétaires accompagnés, pour les communes de 3 500 habitants et plus, d'annexes explicatives significatives (article L. 2313-1 dudit code) ;

- dans les communes de 3 500 habitants et plus, des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués qui doivent être remis à la collectivité en application des conventions de délégation (article L. 1411-13 dudit code).

*1.2. La proposition de loi : des dispositifs porteurs de lourdes contraintes pour les collectivités territoriales sans apporter d'avancée majeure dans le droit à l'information des élus municipaux*

L'article 9 de la proposition de loi propose de **renforcer le droit à l'information des conseillers municipaux** par le biais de cinq mesures :

- **en étendant tout d'abord aux communes de moins de 3 500 habitants l'obligation faite aux communes de 3 500 habitants et plus d'accompagner la convocation du conseil municipal d'une note explicative de synthèse.** Une telle extension **alourdirait toutefois exagérément les charges de gestion** des communes de moins de 3 500 habitants, tandis que votre rapporteur considère que les dispositions législatives en vigueur ainsi que l'orientation de la jurisprudence organisent déjà l'information des conseillers municipaux. Le maire a ainsi l'obligation de communiquer en temps utile les pièces nécessaires pour que les conseillers puissent délibérer en connaissance de cause, en ayant disposé d'un temps suffisant de réflexion<sup>1</sup>. S'ils estiment l'information à leur disposition insuffisante, les conseillers peuvent également demander communication de nouvelles pièces ;

- en indiquant que l'ensemble des documents administratifs, **y compris préparatoires**, peuvent être **communiqués aux conseillers municipaux à leur demande**. Le principal ajout par rapport au droit en vigueur concerne les documents préparatoires qui, aujourd'hui, ne peuvent être communiqués qu'une fois la décision prise (article L. 311-2 du code des

---

<sup>1</sup> Cour administrative d'appel de Douai, 11 mai 2000, Commune de Sangatte, n° 96DA02550.

relations entre le public et l'administration). Cette restriction est toutefois adaptée pour les conseillers municipaux, puisque qu'elle doit se combiner avec l'obligation d'information des élus municipaux des affaires de la commune ;

- en créant un **rapport sur le fonctionnement démocratique du conseil municipal**, qui serait présenté chaque année par le maire, avant de faire l'objet d'un débat et d'un vote. Il est toutefois loisible aux communes de réaliser un tel rapport et de le mettre aux voix de leur conseil municipal. Les communes peuvent également mettre en place une commission non permanente, en application de l'article L. 2121-22 du code général des collectivités territoriales, pour étudier le sujet. Votre rapporteur considère qu'instituer une obligation de réaliser ce document alourdirait inutilement le fonctionnement des communes, notamment les plus petites d'entre elles ;

- en ajoutant aux annexes aux documents budgétaires dans les communes de 3 500 habitants et plus un « **rapport retraçant les dépenses liées à la politique institutionnelle et commerciale de la commune, ainsi que toutes les dépenses d'insertion, de publicité ou autre** ». Le rapport sur les orientations budgétaires, prévu par l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, permet déjà d'identifier l'ensemble des dépenses d'une commune. Outre le caractère imprécis des dépenses concernées par ce nouveau rapport (« *ou autre* »), votre rapporteur considère, de la même manière que pour la proposition précédente, que cette nouvelle obligation **contreviendrait au principe de liberté qui préside à l'administration par les élus locaux de leur commune**. Instituer un nouveau rapport alourdirait les obligations pesant sur les communes de 3 500 habitants et plus, alors qu'elles doivent déjà fournir des documents détaillés en annexe de leurs documents budgétaires ;

- en **instituant enfin une obligation de créer une commission des finances dans toutes les communes de plus de 1 000 habitants**, qui serait chargée d'examiner tous les projets de délibération affectant les finances de la commune et serait convoquée avant tous les débats budgétaires. En l'espèce, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité d'une telle disposition : une grande majorité des communes ont d'ores et déjà institué une commission des finances lorsqu'elles en ressentaient le besoin, tandis qu'imposer de trop grandes contraintes aux communes dans leur administration serait contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales.

## **2. Les droits de l'opposition dans les conseils municipaux**

### *2.1. Le droit en vigueur : des dispositifs garantissant l'expression des élus d'opposition*

**Les conseillers municipaux disposent d'un droit d'expression, qui bénéficie également aux conseillers municipaux d'opposition.**

Ce droit a été expressément reconnu par le Conseil d'État dans son arrêt du 22 mai 1987, *Tête contre commune de Caluire-et-Cuire*<sup>1</sup>. Ce droit constitue une **liberté fondamentale pouvant faire l'objet d'un référé** au titre de l'article L. 521-1 du code de justice administrative<sup>2</sup>.

À ce titre, les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance des **questions orales** ayant trait aux affaires de la commune (article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales). Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen des questions. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* a étendu cette disposition aux communes de 1 000 habitants et plus à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Plus spécifiquement, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale dans les communes de 3 500 habitants et plus peuvent demander et bénéficier sans frais d'un **local commun** (article L. 2121-27 du code général des collectivités territoriales).

Dans les communes de 3 500 habitants et plus qui diffusent, sous quelque forme que ce soit, un **bulletin d'information générale** sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale disposent également, d'un **espace réservé** (article L. 2121-27-1 du même code). La loi n° 2015-991 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* a étendu cette disposition, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux :

- aux conseillers élus sur une liste autre que celle ayant obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement du conseil municipal ou ayant déclaré ne pas appartenir à la majorité municipale ;

- dans les communes de **1 000 habitants et plus**.

En outre, dans les communes de 50 000 habitants et plus, un sixième des conseillers municipaux peut demander la création d'une **mission d'information et d'évaluation**, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal (article L. 2121-22-1 du code général des collectivités territoriales).

## 2.2. *L'article 9 : des propositions intéressantes mais nécessitant une réflexion d'ensemble*

Afin de consolider les droits de l'opposition dans les conseils municipaux, l'article 9 de la proposition de loi prévoit que les 30 premières minutes de la séance soient consacrées, tous les trois mois, à l'examen des

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 22 mai 1987, *Tête c/ commune de Caluire-et-Cuire*, n° 70085.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 10 avril 2009, *Commune de Vif*, n° 319971.

questions orales posées par l'opposition. L'article L. 2121-19 du code général des collectivités territoriales, relatif aux questions orales, serait complété en ce sens.

Il s'agit d'une disposition déjà adoptée par le Sénat le 13 juin 2018 lors de l'examen de la proposition de loi n° 122 (2017-2018) *relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale*<sup>1</sup>. La fréquence de ces séances de questions orales réservées à l'opposition était toutefois de six mois afin de ne pas imposer de contraintes excessives aux collectivités territoriales.

Comme l'a souligné l'Association des Maires de France et de présidents d'intercommunalité à votre rapporteur, le renforcement des droits d'expression des élus locaux impose toutefois que les assemblées délibérantes disposent des moyens d'assurer le bon déroulement des séances. Une réflexion pourrait utilement être engagée sur ce sujet.

Dans l'attente, votre commission n'a **pas adopté** l'article 9.

\* \*  
\*

**À l'issue de ses travaux, la commission des lois n'a pas adopté la proposition de loi. 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.**

---

<sup>1</sup> Article 20 bis. La proposition de loi, dans sa version adoptée par le Sénat, est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/leg/tas17-122.html>.



## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 29 MAI 2019

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Montaigne, qui fut maire de Bordeaux, écrivait que cette charge lui paraissait « d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer, ni gain autre que l'honneur de son exécution ». Cette conception se heurte toutefois, dans une société démocratique, à la nécessité de compenser les charges et sujétions liées à l'exercice des mandats locaux pour permettre à tout citoyen d'y accéder.

Plus largement, le législateur se doit d'offrir aux élus les garanties nécessaires pour qu'ils puissent exercer leur mandat dans de bonnes conditions, au service de l'intérêt général. Ce sujet occupe les travaux de notre haute assemblée depuis de nombreuses années, et plus intensément ces derniers mois avec les travaux de notre délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, qui a publié un rapport en six volumes en juillet 2018. Ce sujet a également été abordé à l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale que nous avons adoptée en juin 2018.

Assurer aux élus locaux de bonnes conditions d'exercice de leur mandat constitue une préoccupation aiguë. Tout d'abord, parce que les vagues de décentralisation successives ont augmenté considérablement les responsabilités des élus locaux. Ensuite, parce que le droit à appliquer devient de plus en plus complexe, tandis que les services de l'État diminuent leur appui aux collectivités territoriales. Résultat, l'exercice d'un mandat local demande toujours plus de temps et d'investissement, alors que les conditions d'exercice des mandats n'ont que faiblement progressé.

Par ailleurs, les citoyens sont de plus en plus exigeants vis-à-vis des élus. En outre, le monde du travail évolue, ce qui explique qu'il soit de plus en plus difficile de concilier l'exercice d'un mandat avec la vie professionnelle. Les dernières évolutions institutionnelles, notamment relatives à l'intercommunalité, rendent enfin cet exercice de plus en plus chronophage.

Les maires et les autres élus municipaux sont le visage de la République au quotidien, et si nous souhaitons qu'ils continuent à s'engager, il est urgent d'apporter des réponses à leurs attentes.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation s'est saisie du sujet, et a abouti à la conclusion que les conditions d'exercice des mandats locaux devaient être améliorées, sans que soit remise en cause la conception française de la démocratie locale. Les améliorations pourraient plus particulièrement concerner quatre volets : le régime indemnitaire, le régime social, la formation et le statut pénal des élus locaux.

C'est dans ce contexte que nous sommes appelés à examiner la proposition de loi créant un statut de l' élu communal de notre collègue Pierre-Yves Collombat, dont certaines dispositions sont intéressantes, mais dont d'autres nécessiteraient un examen plus approfondi. De manière générale, le texte semble inabouti.

Les mesures proposées ne répondent pas toujours à un besoin avéré, et leur impact, notamment financier n'a pas été pleinement mesuré. D'assez nombreuses divergences peuvent être observées entre l'exposé des motifs et les conséquences en droit des dispositions proposées. Enfin, certaines mesures pourraient avoir des effets contre-productifs, par exemple en matière de formation.

L'article 1<sup>er</sup>, de portée exclusivement symbolique, proclame la création d'un « statut de l' élu territorial » et, surtout, vise à supprimer le principe de gratuité des fonctions électives en s'engageant sur la voie de la professionnalisation des mandats locaux, ce qui constituerait une véritable rupture dans notre conception de la démocratie locale.

L'article 2 a pour objectif d'assurer la disponibilité des candidats aux élections municipales et des élus. Il propose d'abaisser de 1 000 à 500 habitants le seuil de population des communes au-delà duquel les candidats aux élections ont droit à un congé de dix jours pour participer à la campagne électorale. Je n'y suis pas hostile par principe, mais le seuil de 500 habitants paraît arbitraire et cette évolution représenterait une charge nouvelle pour les employeurs : soyons prudents !

L'article 3, convergeant en cela avec le rapport de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, vise à renforcer l'offre de formation à destination des élus locaux en étendant aux communes dont la population est comprise entre 1 000 et 3 500 habitants l'obligation d'organiser une formation à l'intention des élus ayant reçu délégation. Serait également créé un fonds national pour la formation des élus locaux, alimenté par les sommes non dépensées des crédits inscrits au budget des communes au titre de la formation professionnelle. L'intention est évidemment louable, mais le dispositif proposé risque d'avoir du mal à fonctionner. Les communes sont aujourd'hui libres de budgéter, au titre de la formation, entre 2 % et 20 % du montant total des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux membres du conseil municipal.

L'article 4 propose une augmentation conséquente des indemnités de fonction des maires, ainsi que l'institution d'une majoration indemnitaire pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants ayant cessé leur activité professionnelle - c'est un point assez subjectif, mais le rapport de la délégation et d'autres travaux du Sénat ont effectivement noté que les maires des communes les moins peuplées, très investis, devaient être mieux indemnisés. Mais les montants proposés occasionneraient des dépenses non négligeables : prudence !

L'article 5 reproduit des dispositions déjà en vigueur concernant les remboursements de frais des élus locaux.

L'article 6 concerne le régime fiscal et social des élus : il vise à revenir sur les récentes réformes en matière de fiscalisation des indemnités des élus locaux, comme cela avait été évoqué lors de l'examen du dernier projet de loi de finances. Le Gouvernement a en effet été très maladroit vis-à-vis des communes démographiquement les moins importantes, mais un premier compromis a été trouvé sur ce sujet à l'occasion de la dernière loi de finances, à l'initiative du Sénat.

L'article 7 vise à augmenter le nombre d'élus qui ont droit à la suspension de leur contrat de travail pendant la durée de leur mandat et à leur réintégration dans l'entreprise à l'issue de celui-ci. De manière plus pertinente à mes yeux, il prévoit de supprimer les conditions de population auxquelles est soumis le versement de l'allocation différentielle de fin de mandat aux maires et à leurs adjoints, ainsi qu'aux présidents et vice-présidents d'EPCI à fiscalité propre. Mais là encore, aucune compensation financière n'est prévue...

L'article 8 vise à limiter le risque pénal pesant sur les élus. Là encore, c'est un objectif légitime et largement partagé. L'article propose une nouvelle définition du délit de prise illégale d'intérêts en reprenant une rédaction plusieurs fois adoptée par le Sénat. Il prévoit toutefois d'instaurer une nouvelle cause d'irresponsabilité pénale au bénéfice des personnes investies d'une fonction d'autorité, ce qui me paraît inenvisageable et contraire aux principes du droit pénal.

Enfin, l'article 9 a pour objet le droit à l'information des conseillers municipaux et les droits de l'opposition. Lors des auditions, nous avons assisté à des débats vifs, certaines associations d'élus craignant que l'on alourdisse les contraintes pesant sur les collectivités.

Si nous convergions sur plusieurs sujets, il serait intéressant d'avoir un point de vue plus informé sur ces mesures, dont certaines auraient un coût élevé et d'autres pourraient générer des dysfonctionnements. Malgré l'intérêt de certaines autres propositions, je vous propose de ne pas adopter le texte.

**M. Philippe Bas, président.** – Les conditions d'exercice du mandat des élus locaux est un sujet sur lequel le Sénat doit être à l'initiative. Je remercie Pierre-Yves Collombat d'avoir abordé ce sujet.

Notre rapporteur a souligné les nombreux points sur lesquels la proposition de loi converge avec les travaux du Sénat, et notamment les travaux quasi unanimes de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Nous aurons de nouveau l'occasion de parler de ce sujet lorsque le Gouvernement présentera un texte, annoncé prochainement, portant sur les « irritants » de la loi portant nouvelle organisation territoriale

de la République (NOTRe), mais aussi sur les conditions d'exercice des mandats locaux.

Monsieur le rapporteur, quel pourrait être le champ des amendements recevables ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** - Conformément aux recommandations faites par le Président du Sénat à la suite de la réunion de la Conférence des présidents de la fin du mois de février, il nous appartient, au moment où nous établissons le texte de la commission, de définir le périmètre de la proposition de loi déposée sur le bureau du Sénat afin de déterminer les critères de recevabilité des amendements au titre de l'article 45 de la Constitution.

En l'occurrence, la proposition de loi créant un statut de l'élu communal vise à modifier certaines garanties accordées aux titulaires de mandats locaux ou plus spécialement municipaux, à créer ou à modifier des dispositions relatives à la responsabilité pénale des élus et des autres personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et à renforcer le droit à l'information des conseillers municipaux sur les affaires soumises à leur délibération et sur le fonctionnement de la commune.

Nous pourrions donc considérer comme recevables au titre de l'article 45 tout amendement relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, tout amendement relatif à la responsabilité pénale des élus, mais aussi tout amendement ayant pour objet le droit à l'information des conseillers municipaux, voire des autres élus locaux.

En revanche, les amendements n'entrant pas dans ce champ pourraient être considérés comme des « cavaliers ».

**M. Pierre-Yves Collombat.** - Je souscris à la conclusion du rapporteur sur le sort de ce texte en commission : c'est d'ailleurs ce qui pouvait m'arriver de mieux ! Car il ne pouvait pas en être autrement...

Je ne savais pas qu'il y avait une commission permanente spécifiquement chargée des questions relatives aux collectivités, qui était la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Je croyais naïvement que la commission des lois était compétente. Je n'avais donc pas compris que mon texte devait être confronté au point de vue des membres de la délégation, et non à celui des commissaires aux lois...

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** - Ce n'est pas ce que j'ai dit.

**M. Pierre-Yves Collombat.** - Cela revient à cela : « Je ne suis pas d'accord car c'est en contradiction avec la position de la délégation aux collectivités territoriales... ».

J'aurais bien sûr accepté de m'effacer devant un texte produit conjointement, mais un tel texte n'existe pas. Je suis le seul à m'être saisi du problème.

Pour l'anecdote, Michel de Montaigne n'a été maire qu'une seule année ; dans ses *Essais*, il dit que jamais ses fonctions n'ont troublé son esprit. Pour ma part, quand j'étais maire, mon esprit a été troublé. J'ai donc l'impression qu'il ne s'est pas totalement consacré à sa tâche, dont la principale grandeur était selon lui la possibilité de ne rien faire.

Les élus municipaux sont les seuls élus pour lesquels les fonctions sont gratuites, depuis une loi de 1831. Je salue ce coup de chapeau de la République à la Monarchie de Juillet. À l'époque, pour voter, il fallait prêter serment d'allégeance à la charte et au Roi. On pourrait rétablir cette obligation et exiger un serment d'allégeance au président de la République !

Les fonctions de maire sont gratuites, mais les maires sont indemnisés. Pourquoi ? Parce qu'ils ont perdu une partie de leur salaire, de leur retraite ? Ils reçoivent une indemnité compensatoire, mais on ne sait pas ce qu'elle compense. Cela n'empêche pas qu'elle soit soumise à l'impôt

**M. Philippe Bas, président.** - Il s'agit d'un revenu, c'est pour cela que ces indemnités sont fiscalisées.

**M. Pierre-Yves Collombat.** - S'il s'agit d'un revenu, c'est que la fonction n'est pas gratuite. Je crains que cette contradiction ne vous ait échappé, monsieur le président...

Je ne m'attendais pas à soulever un enthousiasme formidable sur l'idée d'attribuer certains droits à l'opposition. Je la défends d'autant plus facilement que je n'en ai jamais eu dans mon conseil municipal ! Mais il s'agit d'une question de principe : au Sénat, l'opposition a des droits, certes modérés, équilibrés, comme on dit au Sénat, mais bien réels : la preuve.

On prétend que la démocratie représentative est morte et on lui préfère la démocratie participative... Mais avant de la mettre à la poubelle, il faudrait déjà la faire fonctionner correctement.

**M. Philippe Bas, président.** - Très bien !

**M. Pierre-Yves Collombat.** - Ce n'est pas très confortable d'avoir une opposition, mais ça l'est toujours plus que les manifestations, les pavés, les émeutes... La démocratie est peut-être le pire de tous les régimes, mais bien à l'exception de tous les autres.

Dernier point, l'article L. 2123-12-1 du code général des collectivités territoriales dispose que : « Les membres du conseil municipal bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat. Il est financé par une cotisation obligatoire dont le taux ne peut être inférieur à 1 %, prélevée sur les indemnités de fonction ». C'est même une invention du Sénat - je ne

préfère pas citer de nom... N'est-ce pas extraordinaire pour des fonctions gratuites ?

**M. Alain Richard.** - C'est comme cela pour tous les salariés !

**M. Pierre-Yves Collombat.** - Mais ce ne sont pas des salariés, puisque c'est une indemnité ! Il faut savoir ce que l'on veut !

**M. Alain Richard.** - Mais si nous adoptons la proposition de loi, ils le deviendront.

**M. François Grosdidier.** - S'ils avaient droit à un salaire, ils auraient droit au SMIC horaire !

**M. Philippe Bas, président.** - Un élément dans le propos de Pierre-Yves Collombat peut tous nous rassembler, c'est son hymne à la démocratie représentative.

**M. Éric Kerrouche.** - Ce texte comporte quelques apports : il montre la nécessité d'ouvrir l'accès aux mandats locaux. Il propose des dispositifs allant dans le sens d'une plus grande professionnalisation des mandats locaux, mais uniquement en déclinant le principe de gratuité. La proposition de loi comporte quelques faiblesses : elle est incomplète au vu de ce que devrait être la définition d'un vrai statut de l' élu - qui est l'objet affiché du texte. Un tel statut devrait aussi être défini au niveau départemental et régional.

Les conditions d'exercice du mandat ne sont pas toutes abordées. On peut aussi se demander quelle est la cohérence des seuils et des taux. Certaines dispositions sont déjà dans le code du travail et le code général des collectivités territoriales. On ne voit pas ce que cela ajoute.

Sans être une instance de décision, la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a mené une consultation qui donne des indications très factuelles sur les aspirations des élus locaux, en particulier des élus communaux. J'avais compris que le Gouvernement avait voulu s'en inspirer. Mais cela devrait être présenté d'abord à l'Assemblée nationale.

**M. Alain Richard.** - Non, c'est impossible constitutionnellement.

**M. Philippe Bas, président.** - En effet, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

**M. Éric Kerrouche.** - J'avais craint que le Gouvernement ne considère autrement le statut de l' élu.

Je regrette la décision de considérer comme irrecevable au titre de l'article 40 l'amendement permettant le report de la suppression des indemnités de fonction des présidents et vice-présidents de syndicats ou de syndicats mixtes ayant un périmètre inférieur à celui d'un EPCI, alors qu'il maintient une charge existante, et ne l'aggrave pas. Il est regrettable que ces élus ne disposent pas d'une indemnité.

Même si elle comporte des apports, la proposition de loi ne crée pas un vrai statut de l' élu, qui n' existe d' ailleurs pas en France

**M. Alain Richard.** - C' est vrai que la France manque de statuts !

**Mme Françoise Gatel.** - Merci à Pierre-Yves Collombat pour sa capacité à stimuler notre réflexion. Merci aussi à Mathieu Darnaud, qui fait le lien avec des travaux du Sénat, notamment ceux de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, qui, sans avoir vocation à légiférer, peut donner son avis.

L' élu est-il un professionnel salarié, ou un citoyen engagé au service de ses concitoyens ? Le Sénat a tranché en faveur de la seconde solution. Mais vous avez raison, monsieur Collombat, en ce qui concerne l' assujettissement des indemnités aux cotisations sociales. Ces cotisations ont été ajoutées à un moment où il fallait trouver de l' argent, tard le soir lors d' une séance sur le projet de loi de finances...

Je regrette que votre proposition de loi ne permette pas, malgré des avancées, d' aller plus loin. Si le Gouvernement fait un projet de loi, j' espère qu' il prendra en compte les travaux de la délégation aux collectivités territoriales et notamment son enquête, qui a révélé des demandes, notamment la sécurisation juridique de la fonction du maire et les facilités offertes à ceux qui doivent conjuguer leurs vies professionnelle et familiale avec leurs fonctions d' élu.

**M. François Grosdidier.** - Ce texte va dans le bon sens, mais il est loin de résoudre la question fondamentale, celle du statut de l' élu. Aujourd' hui, les maires ne sont pas des salariés. S' ils l' étaient, l' immense majorité d' entre eux pourrait se présenter devant le juge et faire valoir qu' ils sont rémunérés deux ou trois euros de l' heure, bien en dessous du SMIC. Même pour les élus de grandes collectivités, la rémunération est bien inférieure à ce qui est pratiqué dans la fonction publique ou le privé.

C' est à tort que le gouvernement, socialiste, je crois, avait choisi de soumettre ces indemnités à cotisation sociale. Il faudrait y mettre fin.

Non seulement l' indemnité des maires n' a pas été revalorisée, mais ils ont de plus en plus de travail, ils sont de plus en plus sollicités par leurs administrés et de plus en plus mobilisés par une activité chronophage, mais très faiblement rémunérée : l' intercommunalité. Certains ont crié au scandale devant le nombre de vice-présidents des intercommunalités, mais sans se rendre compte que c' était en contrepartie du temps terriblement long que ces instances représentent pour les maires, même s' ils n' ont pas de vraie responsabilité exécutive.

Combien de fois ai-je entendu des maires de communes de quelques milliers d' habitants solliciter un mandat départemental ou régional pour pouvoir mieux s' acquitter de leurs tâches de maire ?

En Allemagne, les bourgmestres sont trois fois mieux payés qu'en France, et surtout, ils sont mieux payés que le plus haut des fonctionnaires de leur collectivité.

**M. Alain Marc.** – Merci d'avoir amené ce débat passionnant qui nous concerne tous : nous sommes souvent interpellés par nos collègues maires à ce sujet. Je crains qu'une trop grande professionnalisation des maires ne soit le corollaire d'une diminution du nombre de communes. Il y a aujourd'hui plus de 500 000 élus municipaux. Or la France n'est pas comme l'Espagne : elle est habitée sur tout le territoire. Chaque élu municipal est un point de veille, un point de démocratie. On a vu, avec la crise des gilets jaunes, combien cela pouvait compter. Je suis donc contre leur professionnalisation.

**M. François Bonhomme.** – Je suis tout à fait favorable à des droits de l'opposition municipale, qui mériteraient d'être formalisés. C'est un inconfort nécessaire. Sur la formation, je suis étonné d'apprendre que depuis qu'elle a été mise en place, la cotisation pour financer le droit individuel à la formation a généré 14 millions d'euros par an, alors que les demandes de formations n'ont été que de deux millions d'euros. La Caisse des dépôts et consignations a ainsi accumulé en trois ans 48 millions d'euros. On peut s'interroger sur les causes d'une si faible mobilisation. Le droit à la formation dure pendant toute la durée du mandat, mais aussi pendant six mois après la fin de ce dernier.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Merci à Pierre-Yves Collombat pour cette proposition de loi utile. Je ne crois pas qu'il existera un jour un statut de l'élu, qui se dresserait comme un monument. Il s'agit d'une construction progressive.

En 1992, étant membre du Gouvernement, j'avais présenté un projet de loi relatif aux conditions d'exercice des mandats locaux, qui créait notamment un droit à la formation. Je m'étais battu pour que celle-ci soit dispensée par des établissements publics, contre l'avis des partis, qui voulaient, bien entendu, qu'elle le soit par leurs propres instituts de formation, qui pourraient ainsi convaincre les élus du bien-fondé de leurs positions... Une formation universitaire est pourtant beaucoup plus riche, car plus large. La loi qui en est issue créait également une retraite pour les élus. Beaucoup étaient pour la répartition en général, mais un consensus s'était dégagé, pour les élus, en faveur de la retraite par capitalisation. De nombreux textes ont amélioré cette première loi. Le dernier d'entre eux, la proposition de loi que j'ai déposé avec Jacqueline Gourault, comportait une vingtaine d'articles qui ont permis d'avancer sur les autorisations d'absence ou le congé individuel... C'est une œuvre qui s'améliore dans le temps. C'est un droit en devenir, et c'est très bien ainsi.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je m'attendais à ce qu'on dise que j'allais trop loin, mais pas que je n'allais pas assez loin : tout arrive ! Oui,

mon texte est incomplet, mais je ne pouvais proposer un statut complet en un temps si restreint.

Je veux bien que ce statut soit en devenir. Mais un certain nombre de maires attendent des résultats. Monsieur le président nous dit qu'il est naturel que le Sénat soit à l'initiative ; et bien soit, qu'il le soit vraiment !

Les élus ne sont pas des employés de maison ou des fonctionnaires. C'est leur mode de désignation et leur précarité qui font leur spécificité. De même que le fait qu'ils ne travaillent pas pour faire tourner une usine, mais pour l'intérêt général.

En ces temps où le *management* est mis à toutes les sauces, on confond tout ! On en oublie l'essentiel, qui est de faire fonctionner notre démocratie représentative. Depuis la Révolution française, la commune, la démocratie locale sont inséparables de la démocratie nationale. Contrairement à ce qu'on peut lire, la commune est d'origine révolutionnaire : les paysans ont pris leurs dispositions bien avant que la Constituante ne s'en soucie. Certains des grands hommes qui en étaient membres, comme Condorcet, voyaient d'ailleurs plutôt d'un mauvais œil cette efflorescence de petites communes ; quoi, donner du pouvoir à tous ces culs terreux ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Monsieur Collombat, je partage votre vision des commissions et des délégations. Je n'ai pas jugé ce texte à la lueur de ce que fait la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

Comme le dit Eric Kerrouche, certaines choses pourraient compléter ce texte sans nécessairement s'y opposer. Discuter des conditions d'exercice des mandats locaux nécessite d'aborder les mandats autres que municipaux.

Je suis en phase avec les propos de François Grosdidier. Aujourd'hui, les évolutions issues de la loi NOTRe sur les périmètres intercommunaux ont changé la nature de l'exercice des mandats locaux.

La question des indemnités mérite cependant un examen plus approfondi ; c'est pour cela – et pas seulement à cause de l'article 40 de la Constitution – qu'il est difficile d'avancer sur le sujet.

Monsieur Sueur, il vous plaira de savoir que des initiatives récentes tendent à créer des formations d'élus dispensées par le monde universitaire. C'est le cas de l'université de Bretagne...

**Mme Françoise Gatel.** – En effet !

**M. Mathieu Darnaud.** – ... qui a co-construit des formations avec des associations d'élus.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je m'en réjouis.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Ironie du sort, un communiqué de l'AFP vient de tomber : le Gouvernement présentera le 15 juin un projet

de loi tendant à effacer les « irritants » de la loi NOTRe, qui sera examiné en conseil des ministres en juillet et présenté au Sénat en septembre.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il sera certainement révolutionnaire !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Hier à peine, la ministre Jacqueline Gourault me disait que la répartition des sièges dans les intercommunalités avant les élections figurerait dans ce projet de loi. Il sera cependant trop tard pour que cela soit pris en compte dès 2020, et les inégalités lourdes dans cette répartition dureront six ans de plus !

C'est dommage, car nous l'avons voté depuis un mois et demi et cela faisait l'objet d'un accord total. Peut-être notre président pourrait-il alerter le Gouvernement ? La ministre m'a dit qu'elle était parfaitement d'accord avec ces dispositions de ma proposition de loi – elle avait même proposé la même chose quand elle était sénatrice. Il faut l'adopter définitivement avant le mois de septembre.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous avons déjà demandé l'inscription de cette proposition de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale : c'est la seule solution possible, avec une adoption conforme ou une CMP en juillet.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous pourrions accepter de n'adopter que la moitié consensuelle du texte.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est très exactement la teneur de notre plaidoyer devant Sébastien Lecornu la semaine dernière.

#### EXAMEN DES ARTICLES

**M. Philippe Bas, président.** – Il y a 15 amendements à ce texte, nous devons les examiner avant de nous prononcer sur la proposition de loi. Notre rapporteur propose par cohérence avec sa position sur l'ensemble du texte de les rejeter tous.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Notre groupe ne partage cette position. Cette proposition de loi apporte quelque chose et nous avons des amendements pour l'améliorer.

**M. Philippe Bas, président.** – Ils pourront être défendus en séance.

*Les amendements au texte de la proposition de loi ne sont pas adoptés.*

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 2</b>			
<b>Disponibilité des candidats et des élus salariés ou agents publics</b>			
M. GRAND	1	Corrections légistiques	Rejeté
M. KERROUCHE	25	Limitation à cinq jours du congé électif dans les communes de 500 à 999 habitants	Rejeté
<b>Article 3</b>			
<b>Formation des élus locaux à leur mandat</b>			
M. KERROUCHE	26	Extension à toutes les communes de l'obligation de formation des élus ayant reçu délégation	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
<b>Article 4</b>			
<b>Augmentation des indemnités de fonctions des maires</b>			
M. KERROUCHE	28	Revalorisation des indemnités des maires	Rejeté
M. GRAND	2	Création d'une strate supplémentaire de population dans le barème d'indemnités de fonction des maires	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. GRAND	3	Rédactionnel	Rejeté
M. GRAND	4	Possibilité de fixer une indemnité de fonction inférieure au maximum prévu par la loi	Rejeté
M. KERROUCHE	32	Majoration indemnitaire pour les maires des communes de plus de 3 500 habitants ayant cessé leur activité pour se consacrer à leur mandat, dans l'enveloppe indemnitaire globale	Rejeté
M. KERROUCHE	34	Suppression de l'extension de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux aux communes jusqu'à 10 000 habitants	Rejeté
<b>Articles additionnels après l'article 4</b>			
M. GRAND	5	Création d'une strate supplémentaire de population dans le barème d'indemnités de fonction des adjoints au maire	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. GRAND	6	Revalorisation du taux maximal des indemnités des adjoints au maire	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. GRAND	7	Indemnisation des présidents et vice-présidents des syndicats de communes et de syndicats mixtes	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution
M. GRAND	8	Indemnisation des présidents et vice-présidents des syndicats de communes et de syndicats mixtes	Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	10	Possibilité d'indemniser les conseillers communautaires dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines en dépassant l'enveloppe indemnitaire globale	<b>Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution</b>
M. GRAND	11	Attribution d'une indemnité de fonction aux maires non membres de l'exécutif dans les EPCI	<b>Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution</b>
M. KERROUCHE	31	Indemnisation des présidents et vice-présidents des syndicats de communes et de syndicats mixtes	<b>Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution</b>
<b>Article 6 Fiscalité des élus locaux</b>			
M. KERROUCHE	29	Suppression de la disposition de l'article 6 indiquant que les crédits d'heures ne sont pas assimilables à une durée de travail effectif pour la détermination du droit à prestations sociales	<b>Rejeté</b>
<b>Article 7 Droit à suspension du contrat de travail – Allocation différentielle de fin de mandat</b>			
M. GRAND	13	Rédactionnel	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	14	Création d'un droit à intégration dans la fonction publique au bénéfice de certains maires	<b>Irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution</b>
<b>Article 9 Informations des membres du conseil municipal et droits de l'opposition</b>			
M. GRAND	16	Fréquence des séances de questions de l'opposition	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	17	Précision rédactionnelle	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	19	Préservation de la possibilité pour le règlement des conseils municipaux de prévoir des dispositions plus favorables à l'expression des conseillers d'opposition	<b>Rejeté</b>
<b>Articles additionnels après l'article 9</b>			
M. GRAND	20	Présentation des actions réalisées par communes sur chaque compétence par les EPCI de plus de 50 000 habitants	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	22	Obligation de transmission dématérialisée du procès-verbal de l'organe délibérant de l'EPCI aux conseillers municipaux des communes membres	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	23	Publicité de l'état récapitulatif des demandes de subvention par les départements et les régions	<b>Rejeté</b>

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

### Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

*Cabinet du ministre chargé des collectivités territoriales*

**M. David Carmier**, conseiller juridique et financier, affaires territoriales, ruralité

*Direction générale des collectivités locales*

**M. Bruno Delsol**, directeur général

**Mme Eve Perennec-Segarra**, adjointe au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

**Mme Marianne Hequet**, cheffe du bureau des élus locaux, du recrutement et de la formation des personnels territoriaux

**M. Benoît Chapuis**, chargé d'études « élus locaux »

### Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

**M. François Zocchetto**, maire de Laval et président du groupe de travail Statut de l'élus de l'AMF

**Mme Judith Mwendu**, conseiller

**M. Florent Philippe**, conseiller

**Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement

### Contribution écrite

**Direction des affaires criminelles et des grâces**



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Résultat des travaux de la commission en première lecture
<b>Code général des collectivités territoriales</b>	<p data-bbox="587 533 935 600"><b>Proposition de loi créant un statut de l' élu communal</b></p> <p data-bbox="691 640 831 669">CHAPITRE I<sup>ER</sup></p> <p data-bbox="600 710 922 770"><b>Création d'un statut de l' élu communal</b></p> <p data-bbox="703 810 818 840"><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p data-bbox="555 846 967 936">Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p data-bbox="555 1032 967 1122">1° Après l'article L. 1111-1-1, est inséré un article L. 1111-1-2 ainsi rédigé :</p> <p data-bbox="635 1249 858 1279">« <i>Art. L. 1111-1-2. –</i></p> <p data-bbox="555 1279 967 1760">Considérant que l'organisation de la France est décentralisée comme le précise l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, que les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon tel que défini au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, que dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences, il est créé un statut de l' élu territorial. » ;</p>	<p data-bbox="1054 533 1353 600"><b>Résultat des travaux de commission</b></p> <p data-bbox="1002 846 1406 994">Réunie le mercredi 29 mai 2019, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 305 (2018-2019) créant un statut de l' élu communal.</p> <p data-bbox="1002 1032 1406 1211">En conséquence, en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.</p>
<p data-bbox="108 1890 528 2040"><i>Art. L. 2123-17. –</i> Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites.</p>	<p data-bbox="555 1890 967 1951">2° L'article L. 2123-17 est abrogé.</p>	

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Résultat des travaux de la  
commission en première lecture**

**Code du travail**

*Art. L. 3142-79. –*

L'employeur laisse au salarié, candidat à l'Assemblée nationale ou au Sénat, le temps nécessaire pour participer à la campagne électorale dans la limite de vingt jours ouvrables.

Le même droit est accordé, sur sa demande, dans la limite de dix jours ouvrables au salarié candidat :

1° Au Parlement européen ;

2° Au conseil municipal dans une commune d'au moins 1 000 habitants ;

3° Au conseil départemental ou au conseil régional ;

4° A l'Assemblée de Corse.

CHAPITRE II

**Assurer la disponibilité des élus**

**Article 2**

Le code du travail est ainsi modifié :

1° À la fin du 2° de l'article L. 3142-79, les mots : « d'au moins 1 000 habitants » sont remplacés par les mots : « de plus de 500 habitants » ;

2° La sous-section 8 de la section 2 du chapitre II du titre IV du livre I<sup>er</sup> de la troisième partie est complétée par des articles L. 3142-88-1 et L. 3142-88-2 ainsi rédigés :

*« Art. L. 3142-88-1. –*

L'employeur est tenu de laisser à tout salarié de son entreprise membre d'un conseil municipal le temps nécessaire pour se rendre et participer :

« 1° Aux séances plénières de ce conseil ;

« 2° Aux réunions de commissions dont il est membre et instituées par une délibération du conseil municipal ;

« 3° Aux réunions des assemblées délibérantes et des bureaux des organismes où il a été

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Résultat des travaux de la  
commission en première lecture**

désigné pour représenter la commune.

« Selon des modalités fixées par un décret en Conseil d'État, l'élu municipal doit informer l'employeur de la date de la séance ou de la réunion dès qu'il en a connaissance.

« L'employeur n'est pas tenu de payer comme temps de travail le temps passé par l'élu aux séances et réunions mentionnées au présent article.

« Art. L. 3142-88-2. – I. –

Indépendamment des autorisations d'absence dont ils bénéficient dans les conditions prévues à l'article L. 2123-1, les maires, les adjoints et les conseillers municipaux ont droit à un crédit d'heures leur permettant de disposer du temps nécessaire à l'administration de la commune ou de l'organisme auprès duquel ils la représentent et à la préparation des réunions des instances où ils siègent.

« II. – Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail. Il est égal :

« 1° À l'équivalent de quatre fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes d'au moins 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes d'au moins 30 000 habitants ;

« 2° À l'équivalent de trois fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les maires des communes de moins de 10 000 habitants et les adjoints au maire des communes de 10 000 à 29 999 habitants ;

« 3° À l'équivalent d'une fois et demie la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants au moins et les adjoints au maire des communes de moins de 10 000 habitants ;

« 4° À l'équivalent d'une fois la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 30 000

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Résultat des travaux de la  
commission en première lecture**

à 99 999 habitants, de 60 % pour les conseillers municipaux des communes de 10 000 à 29 999 habitants et de 30 % pour les conseillers municipaux des communes de 3 500 à 9 999 habitants ;

« 5° À l'équivalent de 20 % de la durée hebdomadaire légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants.

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

« Lorsqu'un adjoint ou un conseiller supplée le maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-17, il bénéficie, pendant la durée de la suppléance, du crédit d'heures fixé au 1° ou au 2° du présent II.

« Les conseillers municipaux qui bénéficient d'une délégation de fonction du maire ont droit au crédit d'heures prévu pour les adjoints aux 1°, 2° ou 3° du présent II.

« III. – En cas de travail à temps partiel, ce crédit d'heures est réduit proportionnellement à la réduction du temps de travail prévue pour l'emploi considéré.

« L'employeur est tenu d'accorder aux élus concernés, sur demande de ceux-ci, l'autorisation d'utiliser le crédit d'heures prévu au présent article. Ce temps d'absence n'est pas payé par l'employeur. »

**CHAPITRE III**

**Assurer et financer la formation des élus**

**Article 3**

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

**Code général des collectivités  
territoriales**

*Art. L. 2123-12.* – Les membres d'un conseil municipal ont

1° À la seconde phrase du premier alinéa de l'article L. 2123-12,

## Dispositions en vigueur

droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation.

Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

Un tableau récapitulatif des actions de formation des élus financées par la commune est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal.

*Art. L. 2123-14.* – Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement.

Les pertes de revenu subies par l' élu du fait de l'exercice de son droit à la formation prévu par la présente section sont compensées par la commune dans la limite de dix-huit jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance par heure.

Le montant prévisionnel des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux membres du conseil municipal en application des articles L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1 et, le cas échéant, L. 2123-22. Le

## Texte de la proposition de loi

le nombre : « 3 500 » est remplacé par le nombre : « 1 000 » ;

2° Après l'article L. 2123-12, il est inséré un article L. 2123-12-1 A ainsi rédigé :

« *Art. L. 2123-12-1 A.* – La formation des élus est financée par la collectivité.

« Un Fonds national pour la formation des élus locaux, alimenté par les sommes non dépensées à ce titre, peut, dans les conditions prévues à l'article L. 2123-14, financer des actions de formation complémentaires des collectivités de moins de 3 500 habitants. » ;

3° L'article L. 2123-14 est ainsi modifié :

a) Les deux dernières phrases du troisième alinéa sont supprimées ;

## Résultat des travaux de la commission en première lecture

**Dispositions en vigueur**

montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant. 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. Ils ne peuvent être reportés au-delà de l'année au cours de laquelle intervient le renouvellement de l'assemblée délibérante.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de ces dispositions.

*Art. L. 2123-23.* – Les maires des communes ou les présidents de délégations spéciales perçoivent une indemnité de fonction fixée en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

POPULATION (habitants)	TAUX (en % de l'indice 1015)
Moins de 500	17
De 500 à 999	31
De 1 000 à 3 499	43
De 3 500 à 9 999	55
De 10 000 à 19 999	65

**Texte de la proposition de loi**

b) Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

« Les sommes non dépensées sont obligatoirement reversées au Fonds national pour la formation des élus locaux, pour financer des actions de formation en direction des communes de moins de 3500 habitants, dans des conditions déterminées par décret. »

CHAPITRE IV

**Assurer la sécurité des élus**

*Section 1*

**Sécurité matérielle**

**Article 4**

L'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le tableau constituant le deuxième alinéa est ainsi rédigé :

«	
POPULATION (habitants)	TAUX (en % de l'indice 1022)
Moins de 500	31
De 500 à 999	43
De 1 000 à 3 499	55

**Résultat des travaux de la commission en première lecture**

**Dispositions en vigueur**

De 20 000 à 49 999	90
De 50 000 à 99 999	110
100 000 et plus	145

Le conseil municipal peut, par délibération, fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus, à la demande du maire.

L'indemnité de fonction versée aux maires des communes de 100 000 habitants et plus peut être majorée de 40 % du barème prévu au deuxième alinéa, à condition que ne soit pas dépassé le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées aux membres du conseil municipal hors prise en compte de ladite majoration.

**Texte de la proposition de loi**

De 3 500 à 9 999	65
De 10 000 à 19 999	75
De 20 000 à 49 999	90
De 50 000 à 99 999	110
100 000 et plus	145
	» ;

2° Au début du troisième alinéa, sont ajoutés les mots : « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, » ;

3° Sont ajoutés quatre alinéas ainsi rédigés :

« Une majoration indemnitaire de 50% est accordée aux maires non retraités des communes de moins de 10 000 habitants qui cessent leur activité professionnelle pour se consacrer à leur mandat.

« La dépense supplémentaire éventuelle pour les collectivités territoriales est compensée par une majoration à due concurrence de la dotation particulière relative à l'exercice des mandats locaux.

« Cette dotation est abondée d'un montant au moins équivalent à celui de l'impôt sur le revenu des élus perçu par l'État et du montant des indemnités écrêtées.

« Le bénéfice de la dotation particulière relative à l'exercice des mandats locaux est étendu aux communes de 1 000 à 9 999 habitants ».

**Article 5**

Après l'article L. 2123-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un

**Résultat des travaux de la commission en première lecture**

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Résultat des travaux de la  
commission en première lecture**

**Code général des impôts**

*Art. 80 undecies B.* – I. – Les indemnités de fonction perçues par les élus locaux en application du code général des collectivités territoriales sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux traitements et salaires.<sup>(1)</sup>

II. – Les pensions de retraite versées par les régimes facultatifs de retraite des élus locaux mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux sont imposables à l'impôt sur le revenu suivant les règles applicables aux rentes viagères constituées à titre onéreux.

article L. 2123-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 2123-1-1.* – Les membres du conseil municipal peuvent bénéficier d'un remboursement par la commune, sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal, des frais de garde d'enfants ou d'assistance aux personnes âgées, aux personnes handicapées ou à celles qui ont besoin d'une aide personnelle à leur domicile qu'ils ont engagés en raison de leur participation aux réunions mentionnées à l'article L. 2123-1. Ce remboursement ne peut excéder, par heure, le montant horaire du salaire minimum de croissance. »

**Article 6**

I. – L'article 80 *undecies B* du code général des impôts est abrogé.

II. – Après l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 2123-23-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 2123-23-1.* – Les crédits d'heures, non rémunérées, ne sont pas assimilables à une durée de travail effectif pour la détermination du droit aux prestations sociales.

« La fraction compensatrice des frais d'emploi est exclue des ressources prises en compte dans le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale. »

## Dispositions en vigueur

*Art. 81.* – Sont affranchis de l'impôt :

1° Les allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi et effectivement utilisées conformément à leur objet. Les rémunérations des journalistes, rédacteurs, photographes, directeurs de journaux et critiques dramatiques et musicaux perçues ès qualités constituent de telles allocations à concurrence de 7 650 €. Il en est de même des indemnités de fonction mentionnées au I de l'article 80 *undecies* B, à concurrence d'un montant égal à l'indemnité versée aux maires des communes de moins de 500 habitants en cas de mandat unique ou, en cas de cumul de mandats, à une fois et demie ce même montant, et, pour les élus locaux de communes de moins de 3 500 habitants, à concurrence d'un montant égal à 125 % de l'indemnité versée aux maires des communes de moins de 1 000 habitants, quel que soit le nombre de mandats, s'ils n'ont pas bénéficié du remboursement des frais de transport et de séjour prévu à l'article L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales. Ces dispositions ne s'appliquent qu'aux journalistes, rédacteurs, photographes, directeurs de journaux et critiques dramatiques et musicaux dont le revenu brut annuel n'excède pas 93 510 €.

Toutefois, lorsque leur montant est fixé par voie législative, ces allocations sont toujours réputées utilisées conformément à leur objet et ne peuvent donner lieu à aucune vérification de la part de l'administration. Il en est de même des frais de mandat pris en charge dans les conditions prévues à l'article 4 *sexies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;

## Texte de la proposition de loi

III. – À la troisième phrase du premier alinéa du 1° de l'article 81 du code général des impôts, le nombre : « 500 » est remplacé par le nombre : « 1 000 ».

## Résultat des travaux de la commission en première lecture

### *Section 2*

### **Sécurité professionnelle**

#### **Article 7**

Le code général des collectivités territoriales est ainsi

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Résultat des travaux de la commission en première lecture
<p><b>Code général des collectivités territoriales</b></p>	<p>modifié :</p> <p>1° L'article L. 2123-9 est ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 2123-9. – Les maires ainsi que les adjoints au maire des communes de 3500 habitants, l'ensemble des conseillers départementaux et régionaux titulaires d'une délégation, les présidents et les vice-présidents de communautés de plus de 10 000 habitants, qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 3142-83 à L. 3182-87 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.</p>	
<p>Le droit à réintégration prévu à l'article L. 3142-84 du même code est maintenu aux élus mentionnés au premier alinéa du présent article jusqu'à l'expiration de deux mandats consécutifs.</p>	<p>« Le droit à réintégration prévu à l'article L. 3142-84 du même code est maintenu aux élus mentionnés au premier alinéa du présent article jusqu'à l'expiration de deux mandats consécutifs.</p>	
<p>L'application de l'article L. 3142-85 du code du travail prend effet à compter du deuxième renouvellement du mandat.</p>	<p>« L'application de l'article L. 3142-85 du code du travail prend effet à compter du deuxième renouvellement du mandat.</p>	
<p>Lorsqu'ils n'ont pas cessé d'exercer leur activité professionnelle, les élus mentionnés au premier alinéa du présent article sont considérés comme des salariés protégés au sens du livre IV de la deuxième partie du code du travail.</p>	<p>« Lorsqu'ils n'ont pas cessé d'exercer leur activité professionnelle, les élus mentionnés au premier alinéa du présent article sont considérés comme des salariés protégés au sens du livre IV de la deuxième partie du code du travail. » ;</p>	
<p><i>Art. L. 2123-11-2. – A</i> l'occasion du renouvellement général des membres du conseil municipal, tout maire d'une commune de 1 000 habitants au moins ou tout adjoint dans une commune de 10 000 habitants au moins ayant reçu délégation de fonction de celui-ci qui, pour l'exercice de son mandat, avait cessé d'exercer son activité professionnelle perçoit, sur sa</p>	<p>2° Le premier alinéa de l'article L. 2123-11-2 est ainsi modifié :</p> <p>a) Les mots : « d'une commune de 1000 habitants au moins » sont supprimés ;</p>	

## Dispositions en vigueur

demande, une allocation différentielle de fin de mandat s'il se trouve dans l'une des situations suivantes :

– être inscrit à l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail conformément aux dispositions de l'article L. 5411-1 du même code ;

– avoir repris une activité professionnelle lui procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction qu'il percevait au titre de sa dernière fonction élective.

Le montant mensuel de l'allocation est au plus égal à 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle que l'intéressé percevait pour l'exercice de ses fonctions, dans les conditions fixées aux articles L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2511-34 et L. 2511-34-1, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

L'allocation est versée pendant une période d'un an au plus. Elle n'est pas cumulable avec celles prévues par les articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2. A compter du septième mois suivant le début du versement de l'allocation, le taux mentionné au quatrième alinéa est au plus égal à 40 %.

Le financement de cette allocation est assuré dans les conditions prévues par l'article L. 1621-2.

Les modalités d'application du présent article sont déterminées par décret en Conseil d'État.

## Code pénal

*Art. 122-4.* – N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions

## Texte de la proposition de loi

*b)* Le nombre « 10 000 » est remplacé par le nombre : « 3 500 ».

## Section 3

## Sécurité juridique

## Article 8

Le code pénal est ainsi modifié :

## Résultat des travaux de la commission en première lecture

## Dispositions en vigueur

législatives ou réglementaires.

N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal.

*Art. 432-12.* – Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros.

En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.

Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être

## Texte de la proposition de loi

1° Au deuxième alinéa de l'article 122-4, après le mot : « légitime », sont insérés les mots : « ou par l'autorité de sa fonction, à condition d'être mesuré et adapté aux circonstances » ;

2° Au premier alinéa de l'article 432-12, le mot : « quelconque » est remplacé par les mots : « personnel distinct de l'intérêt général » ;

## Résultat des travaux de la commission en première lecture

## Dispositions en vigueur

autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.

Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos.

*Art. 432-14.* – Est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées 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.

## Texte de la proposition de loi

3° À l'article 432-14, après le mot : « susmentionnées », sont insérés les mots : « en vue ».

## CHAPITRE V

### Assurer les conditions du débat démocratique

#### Article 9

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

## Résultat des travaux de la commission en première lecture

## Dispositions en vigueur

## Texte de la proposition de loi

## Résultat des travaux de la commission en première lecture

### Code général des collectivités territoriales

*Art. L. 2121-11.* – Dans les communes de moins de 3 500 habitants, la convocation est adressée trois jours francs au moins avant celui de la réunion.

En cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire, sans pouvoir être toutefois inférieur à un jour franc. Le maire en rend compte dès l'ouverture de la séance au conseil municipal qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure.

*Art. L. 2121-13.* – Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération.

*Art. L. 2121-19.* – Les conseillers municipaux ont le droit d'exposer en séance du conseil des questions orales ayant trait aux affaires de la commune. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le règlement intérieur fixe la fréquence ainsi que les règles de présentation et d'examen de ces questions. A défaut de règlement intérieur, celles-ci sont fixées par une

1° Le premier alinéa de l'article L. 2121-11 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Elle est accompagnée de l'ordre du jour de la réunion et d'une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération du conseil municipal. » ;

2° L'article L. 2121-13 est complété par une phrase ainsi rédigée : « L'ensemble des documents administratifs, y compris préparatoires, à ces délibérations peut lui être communiqué à sa demande, à l'exception des données personnelles des dossiers médicaux des agents de la commune. » ;

3° Après l'article L. 2121-13-1, il est inséré un article L. 2121-13-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 2121-13-2.* – Chaque année, le maire donne lecture d'un rapport sur le fonctionnement démocratique du conseil municipal. Ce rapport donne lieu à un débat puis à un vote. Les modalités d'explication de vote et de vote personnel de chaque conseiller municipal sont fixées par le règlement intérieur. Ce rapport et les débats qui s'y rapportent font l'objet d'une publication. » ;

4° Après la deuxième phrase de l'article L. 2121-19, est insérée une phrase ainsi rédigée : « À la demande d'un dixième au moins des membres du conseil municipal, les trente premières minutes de la séance peuvent être consacrées, tous les trois mois, à l'examen des questions orales posées par l'opposition. » ;

## Dispositions en vigueur

délibération du conseil municipal.

*Art. L. 2121-22.* – Le conseil municipal peut former, au cours de chaque séance, des commissions chargées d'étudier les questions soumises au conseil soit par l'administration, soit à l'initiative d'un de ses membres.

Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur nomination, ou à plus bref délai sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché.

Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la composition des différentes commissions, y compris les commissions d'appel d'offres et les bureaux d'adjudications, doit respecter le principe de la représentation proportionnelle pour permettre l'expression pluraliste des élus au sein de l'assemblée communale.

*Art. L. 2313-1.* – Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'État dans le département.

Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2,

## Texte de la proposition de loi

5° L'article L. 2121-22 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Il est créé dans les communes de plus de 1000 habitants une commission chargée des finances. Elle est convoquée de droit pour examiner tout projet de délibération affectant les finances de la commune, et avant les débats prévus au deuxième alinéa de l'article L. 2312-1. » ;

## Résultat des travaux de la commission en première lecture

## Dispositions en vigueur

sont assortis en annexe :

1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;

2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ;

3° De la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif ;

4° De la liste des organismes pour lesquels la commune :

a) détient une part du capital ;

b) a garanti un emprunt ;

c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ;

5° Abrogé ;

6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;

7° De la liste des délégués de service public ;

8° Du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ;

9° D'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des marchés de partenariat prévus à l'article L. 1414-1 ;

10° D'une annexe retraçant la

## Texte de la proposition de loi

## Résultat des travaux de la commission en première lecture

6° Après le 10° de

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Résultat des travaux de la commission en première lecture
<p>dette liée à la part investissements des marchés de partenariat.</p>	<p>l'article L. 2313-1, il est inséré un 11° ainsi rédigé :</p> <p>« 11° Un rapport retraçant les dépenses liées à la politique de communication institutionnelle et commerciale de la commune, ainsi que toutes les dépenses d'insertion, de publicité ou autre. »</p>	
<p>Lorsqu'une décision modificative ou le budget supplémentaire a pour effet de modifier le contenu de l'une des annexes, celle-ci doit être à nouveau produite pour le vote de la décision modificative ou du budget supplémentaire.</p>		
<p>Dans ces mêmes communes de 3 500 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.</p>		
<p>Les communes mentionnées à l'alinéa précédent et ayant institué la taxe de balayage peuvent retracer dans un même état, en lieu et place de l'état de répartition prévu au même alinéa, d'une part, les produits perçus mentionnés audit alinéa majoré des produits de la taxe de balayage, et, d'autre part, les dépenses directes et indirectes relatives à l'exercice du service public de collecte et traitement des déchets, ainsi que celles occasionnées par le balayage de la superficie des voies livrées à la circulation publique.</p>		
<p>Pour l'application des deux alinéas précédents, les produits retracés ne comprennent pas les impositions supplémentaires établies au titre de l'exercice ou des exercices précédents.</p>		
<p>Les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères conformément aux articles 1520,1609 <i>quater</i>, 1609 <i>quinquies</i> C et 1379-0 <i>bis</i> du code général des impôts et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée et les dotations et</p>		

## Dispositions en vigueur

participations reçues pour le financement du service, liées notamment aux ventes d'énergie ou de matériaux, aux soutiens reçus des éco-organismes ou aux aides publiques, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée.

Les établissements publics de coopération intercommunale et les communes signataires de contrats de ville définis à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine présentent annuellement un état, annexé à leur budget, retraçant les recettes et les dépenses correspondant aux engagements pris dans le cadre de ces contrats. Y figurent l'ensemble des actions conduites et des moyens apportés par les différentes parties au contrat, notamment les départements et les régions, en distinguant les moyens qui relèvent de la politique de la ville de ceux qui relèvent du droit commun.

Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements.

Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.

La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État.

Un décret en Conseil d'État

## Texte de la proposition de loi

## Résultat des travaux de la commission en première lecture

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Résultat des travaux de la  
commission en première lecture**

fixe les conditions d'application du  
présent article.