



N° 1544

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR
LA PROPOSITION DE LOI (N° 660), ADOPTÉE PAR LE SÉNAT, *visant à faciliter*
l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat,

PAR M. Philippe DOUCET
Député

Voir les numéros :

Sénat : 120, 280, 281 et T.A. 78 (2012-2013).

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	7
INTRODUCTION	9
I. UN TEXTE NÉCESSAIRE FACE AUX DÉFIS DE LA REPRÉSENTATION DÉMOCRATIQUE LOCALE	11
A. UN INÉGAL ACCÈS AUX FONCTIONS ÉLECTIVES LOCALES	11
1. Une sous-représentation des femmes parmi les élus locaux	11
2. Une inégale représentation des classes d'âges.....	12
3. Une surreprésentation de certaines catégories socioprofessionnelles.....	13
B. UNE INÉGALE CAPACITÉ A S'INVESTIR LIBREMENT DANS L'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX	14
1. Des garanties affirmées, des droits effectifs ?	14
2. Un régime indemnitaire adapté ?	17
II. UN DISPOSITIF À CONFORTER DANS LA PERSPECTIVE DE L'ÉDIFICATION D'UN STATUT DE L'ÉLU	18
A. DES MESURES D'AMÉLIORATION DE LA CONDITION D'ÉLU LOCAL	18
1. Une réponse au problème de la prise illégale d'intérêts	18
2. Un renforcement du régime indemnitaire	19
3. Une conciliation favorisée entre activité professionnelle et exercice des fonctions électives	19
4. Des garanties de réinsertion à l'expiration du mandat étendues.....	20
5. De nouveaux droits à la formation.....	20
B. UN DISPOSITIF CONFORTÉ AU COURS DE SON EXAMEN PAR LA COMMISSION DES LOIS	21
1. Une redéfinition plus précise de la prise illégale d'intérêts.....	21
2. Une charte affermissant les élus locaux dans leur devoir d'exemplarité.....	21
3. Un régime indemnitaire tenant mieux compte des spécificités des petites communes et récompensant l'engagement dans les mandats	22

4. Des droits à la formation reposant sur un dispositif étayé.....	22
5. Un recours ouvert à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.....	22
CONTRIBUTION DE M. PHILIPPE GOSSELIN, CO-RAPPORTEUR SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI.....	23
DISCUSSION GENERALE.....	25
EXAMEN DES ARTICLES.....	31
<i>Article 1^{er} A</i> (art. 432-12 du code pénal) : Définition de la prise illégale d'intérêts....	31
<i>Article 1^{er} B [nouveau]</i> (art. L. 1111-1-1 [nouveau], L. 2121-7, L. 3121-9, L. 4132-7, L. 5211-6, L. 7122-8 et L. 7222-8 du code général des collectivités territoriales) : Institution et proclamation d'une charte de l'élu local.....	40
<i>Article 1^{er} C [nouveau]</i> (art. L. 2123-10 et L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales) : Possibilité d'une mise en disponibilité pour les maires et conseillers d'arrondissement de Paris, de Lyon et de Marseille ayant la qualité de fonctionnaires.....	42
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 2123-20, L. 2123-20-1, art. L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1, L. 5214-8 du code général des collectivités territoriales) : Fixation de l'indemnité des maires et régime indemnitaire des conseillers des communautés de communes.....	45
<i>Article 1^{er} bis A [nouveau]</i> (art. L. 3123-16 et L. 4135-16 du code général des collectivités territoriales) : Réduction des indemnités des conseillers généraux et régionaux à raison de leur participation effective aux séances plénières et réunions des commissions.....	61
<i>Article 1^{er} bis</i> (art. L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de la faculté de reversement du montant de l'écrêtement des indemnités de fonction des élus locaux.....	66
<i>Article 2</i> (art. L. 1621-1 du code général des collectivités territoriales) : Exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi dans le calcul des ressources ouvrant droit à prestation sociale.....	69
<i>Après l'article 2</i>	70
<i>Article 2 bis</i> (art. L. 3142-56 du code du travail) : Extension du congé électif aux communes de 1 000 habitants au moins.....	72
<i>Article 2 ter</i> (art. L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales) : Extension du crédit d'heures pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants.....	73
<i>Article 3</i> (art. L. 2123-9, L. 3123-7 et L. 4135-7 du code général des collectivités territoriales) : Suspension du contrat de travail et statut de salariés protégés....	76

<i>Article 3 bis</i> (art. L. 2123-11-1 du code général des collectivités territoriales) : Droit au congé de formation professionnelle et au bilan de compétences pour les adjoints au maire des communes d'au moins 10 000 habitants	84
<i>Article 4</i> (art. L. 2123-11-2, L. 3123-9-2, L. 4135-9-2 du code général des collectivités territoriales) : Allongement de la durée de versement de l'allocation différentielle de fin de mandat	85
<i>Article 4 bis</i> (art. 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : Suspension pendant la durée d'un mandat électif de l'inscription sur liste d'aptitude d'un corps de la fonction publique territoriale	87
<i>Article 5</i> (art. L. 613-3 du code de l'éducation) : Validation des acquis de l'expérience professionnelle	88
<i>Article 5 bis</i> (art. L. 2123-12-1, L. 3123-10-1, L. 4135-10-1, L. 5214-8-1, L. 5215-16-1, L. 5216-4-3 du code général des collectivités territoriales) : Droit individuel à la formation des élus.....	89
<i>Article 6</i> (art. L. 2123-14, L. 3123-12, L. 4135-12 du code général des collectivités territoriales) : Dépenses obligatoires de formation	95
<i>Article 6 bis</i> (art. L. 2123-12, L. 3123-10, L. 4135-10 du code général des collectivités territoriales) : Formation obligatoire pour les élus avec délégation au cours de la première année de mandat	101
<i>Article 6 ter [nouveau]</i> (art. L. 1221-1 du code général des collectivités territoriales) : Définition d'un socle des compétences nécessaires à l'exercice des fonctions d'élu local.....	105
<i>Après l'article 6 ter</i>	106
<i>Article 6 quater [nouveau]</i> (art. 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique) : Faculté de saisine de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par l'ensemble des maires et présidents d'EPCI à fiscalité propre.....	107
<i>Article 7</i> (art. L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales) : Entrée en vigueur de la fixation automatique des indemnités de fonction des maires ...	110
<i>Article 8 [nouveau]</i> : Application de certaines dispositions de la présente proposition de loi en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative.....	112
TABLEAU COMPARATIF	115
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	150

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 13 novembre 2013, la commission des Lois a adopté la proposition de loi adoptée par le Sénat, visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat en y apportant les principales modifications suivantes :

– à l'initiative du rapporteur et de M. Paul Molac, elle a remplacé la notion d'« *intérêt personnel distinct de l'intérêt général* » retenue par le Sénat comme élément constitutif le délit de prise illégale d'intérêts par la notion d'« *intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne* » (**article 1^{er} A**) ;

– à l'initiative du rapporteur, elle a adopté une charte de l'élu local, rappelant les grands principes déontologiques à respecter dans l'exercice de son mandat, et destinée à être lue lors de la première séance des assemblées délibérantes des collectivités territoriales (**article 1^{er} B**) ;

– à l'initiative du rapporteur, elle a maintenu la faculté pour les conseils municipaux des communes de plus de 1 000 habitants de fixer les indemnités de fonction des maires en deçà du taux maximal (**article 1^{er}**) ;

– par l'adoption de deux amendements du rapporteur, elle a prévu que les règlements intérieurs des conseils généraux et des conseils régionaux devraient comporter des dispositions de nature à sanctionner financièrement l'absence des élus aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres, sans motif valable (**article 1^{er} bis A**) ;

– à l'initiative de M. Philippe Goujon et plusieurs de ses collègues, elle a étendu aux maires et conseillers d'arrondissement la faculté de suspendre un contrat de travail pour l'exercice d'un mandat électif local, le bénéfice du statut de salarié protégé en cas de poursuite de l'activité professionnelle ainsi que le droit à la réintégration à l'issue du mandat et introduit et, pour les fonctionnaires, la possibilité de se mettre en position de disponibilité (**articles 1^{er} C et 3**) ;

– à l'initiative du rapporteur, elle a élargi à l'ensemble des maires et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre la faculté de solliciter la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique afin d'obtenir des réponses sur les questions d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions (**article 6 quater**).

MESDAMES, MESSIEURS,

Voici plus de trente ans, l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982 ⁽¹⁾ proclamait que la loi déterminerait le « *statut des élus* ». Dans un contexte marqué par l'émergence puis l'affirmation de véritables pouvoirs locaux, cette question se pose plus que jamais de manière lancinante.

Il est vrai que les initiatives et les réflexions n'ont pas manqué en ce domaine. Chacun pensera ici au rapport fameux du sénateur Marcel Debarge de 1982 ⁽²⁾, à la loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux ou encore à la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Plus récemment, plusieurs textes d'origine parlementaire ont été déposés sur le bureau des assemblées ; certains ont donné lieu à un examen, notamment au Sénat, tels que la proposition de loi visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local ⁽³⁾ ou le texte dont l'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie : la proposition de loi n° 120 (2012-2013) de M. Jean-Pierre Sueur et Mme Jacqueline Gourault visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

À l'Assemblée nationale, la commission des Lois a créé, le 13 mars 2013, une mission d'information sur le statut de l' élu. Composée de dix-huit membres représentant tous les groupes, cette mission a dressé un bilan qui rejoint assez largement les conclusions des états généraux de la démocratie territoriale, organisés par le Sénat entre décembre 2011 et octobre 2012.

Certes, en droit, des garanties sont déjà accordées aux élus locaux depuis une trentaine d'années : des garanties dans l'exercice du mandat mais également dans l'exercice d'une activité professionnelle et à l'issue du mandat. L'ensemble de ces dispositions occupe aujourd'hui près de 21 pages du code général des collectivités territoriales pour les seuls mandats municipaux. Il se décline en autant de dispositions « miroir » pour les élus départementaux, les élus régionaux et depuis quelques années, les élus siégeant au sein des établissements de

(1) Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

(2) Le rapport marque l'aboutissement des travaux réalisés par le sénateur Marcel Debarge dans le cadre d'une mission auprès du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation sur le statut de l' élu local, départemental et régional et la limitation du cumul des fonctions et des mandats électifs. Ses conclusions ont été remises le 22 janvier 1982, le Premier ministre rendant le rapport public le 3 juin 1982.

(3) Proposition de loi visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local, présentée par M. Bernard Saugéy et Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, n° 449 (2010-2011).

coopération intercommunale (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles).

Mais il n'existe pas d'instrument juridique unique qui articulerait des droits et des devoirs et couvrirait l'ensemble du parcours des élus, de leur élection à l'expiration de leur mandat. Cette situation s'explique, en partie, par la difficulté – que chacun perçoit – de faire accepter un ensemble de mesures susceptibles de présenter, aux yeux de la population, un caractère particulier, propre aux élus. Elle résulte également d'une conviction relativement bien ancrée dans la culture politique française depuis 1789 et dont les récents travaux du Sénat ont montré la puissance : un mandat électif ne saurait être tenu pour un métier ; l'exercice des fonctions électives constituerait un engagement d'une nature tout à fait unique, en raison de l'onction du suffrage universel et des éminentes responsabilités qui en découlent.

Cela étant, par-delà les questions de principe qui touchent à la conception même des fonctions électives, il nous faut trouver des solutions concrètes à des problèmes souvent très pratiques. Les textes proclament des droits mais les élus n'en bénéficient que de manière très inégale, en fonction de la taille démographique et donc des ressources des collectivités qu'ils servent. Les lois posent des obligations mais nos concitoyens les connaissent-ils ?

Suivant l'objectif que s'étaient fixés les membres de la mission d'information sur le statut de l'élu, une rénovation du dispositif normatif en vigueur s'impose qui puisse être compréhensible pour les citoyens, et adaptée au rôle nouveau des élus.

Cette rénovation ne nécessite pas l'établissement d'un système global mais des mesures concrètes. C'est ce parti pris qui a conduit la mission d'information à présenter vingt-neuf propositions qui portent des réponses à des sujets divers tels que le régime indemnitaire, les moyens de concilier engagement public et vie professionnelle ou encore la responsabilité pénale.

Dans cette même optique, la proposition de loi adoptée par le Sénat visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, offre une opportunité que nous devons saisir afin que des améliorations puissent être apportées à la situation des élus qui s'engagent chaque jour au service de nos collectivités.

La proposition de loi se présente, en effet, comme un dispositif nécessaire, afin de relever les défis auxquels sont confrontés les élus locaux, et un dispositif à conforter pour poser un premier jalon dans l'édification d'un véritable statut de l'élu.

I. UN TEXTE NÉCESSAIRE FACE AUX DÉFIS DE LA REPRÉSENTATION DÉMOCRATIQUE LOCALE

Plus d'un demi-million de Français exerce aujourd'hui un mandat local. Avec près de 519 417 conseillers municipaux, dont 36 635 maires, 1 880 conseillers régionaux et 4 042 conseillers généraux en métropole et dans les départements d'outre-mer ⁽¹⁾, la France compte sans doute le plus d'élus locaux en Europe. Cette population représente une somme très riche d'engagements et d'expériences au service de la collectivité.

Il ressort cependant des nombreuses études menées qu'à chaque scrutin local, ressurgit le spectre d'une « crise des vocations ». À nouveau évoquée par un certain nombre des représentants des associations d'élus dans le cadre des travaux de la mission d'information sur le statut de l'élu, cette crise met en lumière trois défis à relever, notamment à la veille du renouvellement des conseils municipaux. Il s'agit en premier lieu de l'inégal accès aux fonctions électives locales ; en deuxième lieu, de l'inégale capacité à s'investir librement dans l'exercice des mandats locaux ; en dernier lieu, d'un équilibre insuffisamment affermi entre les droits et les devoirs des élus.

A. UN INÉGAL ACCÈS AUX FONCTIONS ÉLECTIVES LOCALES

Les nombreux travaux scientifiques de même que des constats plus empiriques tendent en effet à montrer un manque réel de diversité parmi les élus locaux. Également observées dans d'autres pays européens, ces « *pesanteurs sociologiques* » ⁽²⁾ se traduisent par une sous-représentation féminine, une inégale représentation des classes d'âges et un déséquilibre dans la représentation des catégories socioprofessionnelles.

1. Une sous-représentation des femmes parmi les élus locaux

Certes, beaucoup de progrès ont été accomplis au cours de la décennie 2000. S'agissant de la place des femmes parmi les élus communaux, la France se classe parmi les États européens qui comptent le plus de conseillères municipales (avec un taux de 47,5 %). Cette évolution doit beaucoup à l'adoption par le législateur de dispositifs favorisant ou imposant une représentation paritaire des femmes dans les différents scrutins locaux ⁽³⁾.

(1) Selon les chiffres publiés par la direction générale des collectivités locales.

(2) Cf. Élodie Guérin-Lavignotte et Éric Kerrouche, Les élus locaux en Europe. Un statut en mutation, *La documentation française*, 2006, pp. 80 et suivantes.

(3) Cf. loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ; loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques ; loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Dans l'exercice des fonctions électives locales, toutefois, demeure une inégalité patente entre les hommes et les femmes dans la mesure où celles-ci accèdent peu à des fonctions comportant des responsabilités exécutives.

En 2012, les chiffres publiés par la direction générale des collectivités locales (DGCL) ne faisaient état que de 14,4 % de femmes parmi les maires ; seules 7,2 % des structures intercommunales étaient présidées par une femme en 2011 et à cette même date, on ne recensait que cinq femmes présidentes de conseils généraux et une seule présidente de région.

Par-delà ces chiffres, il convient également de souligner l'existence d'un « partage des tâches » que les travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut de l'élu ont rappelé : les femmes se voient plutôt accorder des responsabilités dans des secteurs pour lesquels elles seraient censées posséder des prédispositions telles que le secteur social et familial, l'éducation, la petite enfance, les relations avec le public ou la gestion du quotidien ⁽¹⁾.

2. Une inégale représentation des classes d'âges

Quand les plus de 60 ans ne représentent que 23,4 % de la population française, ils comptent pour 28 % de l'effectif des conseillers régionaux, 55 % des conseillers généraux et près 60 % des maires, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

RÉPARTITION DES ÉLUS LOCAUX SELON LA CLASSE D'ÂGE

(Métropole et DOM)

Mandats	Effectifs	Répartition par classe d'âge		
		Moins de 40 ans	40 ans à 59 ans	60 ans et plus
Conseillers régionaux	1 880	13 %	59 %	28 %
Conseillers généraux	4 052	3,8 %	41,1 %	55,1 %
Maires	36 646	1,8 %	38,7 %	59,5 %

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

Suivant cette même source, les personnes ayant moins de 40 ans apparaissent notablement sous-représentées parmi les élus locaux, quel que soit le type de mandat, alors qu'elles comptent pour 50,4 % de la population. Ainsi que l'ont souligné les auditions de la mission d'information de la commission des Lois sur le statut de l'élu, cette tendance à la sous-représentation des personnes ayant moins de 40 ans s'accroît même parmi les maires : entre 1983 et 2008, la part de cette classe d'âge parmi cette catégorie d'élus a été divisée par trois, leur proportion passant de 12,5 % à 4,17 %. D'après les chiffres de la DGCL recueillis

(1) Rapport d'information n° 1161 déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, pp. 11-12.

par la mission, cette proportion serait même tombée à seulement 1,8 % au 1^{er} février 2013 ⁽¹⁾.

3. Une surreprésentation de certaines catégories socioprofessionnelles

Ce phénomène renvoie tout d'abord à la place prépondérante qu'occupent les retraités par rapport à leur poids dans le reste de la population. Dans les statistiques publiées en 2012 et communiquées à la mission d'information sur le statut de l' élu ⁽²⁾, 32,4 % des maires étaient des retraités alors que cette catégorie ne représentait que 27 % de la population. Seuls les conseillers régionaux comptent parmi eux moins de retraités, avec une part de 9,9 % des effectifs de ces élus locaux.

Parmi les catégories socioprofessionnelles surreprésentées figurent également les agriculteurs. En 2013, la « surreprésentation » des exploitants agricoles est forte pour tous les mandats locaux, mais elle est maximale pour celui de maire – 15,6 % des maires sont des exploitants agricoles, alors que ceux-ci ne représentent que 1 % des Français de plus de quinze ans – et celui de conseiller municipal (11,1 %). Il faut surtout y voir une conséquence du poids des communes rurales parmi l'ensemble des communes françaises.

Pour leur part, les fonctionnaires, catégorie qui ne compte que 10 % de la population française de plus de quinze ans, « fournissent » 20 % des élus municipaux, 21,2 % des conseillers généraux, 25 % des conseillers régionaux.

Toutefois, cette « surreprésentation » de certaines catégories socioprofessionnelles varie suivant les mandats locaux et les responsabilités exercées, ainsi que le démontre le tableau ci-dessous.

(1) *Rapport d'information n° 1161 déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l' élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, pp. 15-16.*

(2) *Ibidem, pp. 17-19.*

CATÉGORIES SOCIOPROFESSIONNELLES DES ÉLUS LOCAUX

Catégorie socio professionnelle	Conseillers municipaux (élections 2008)	Maires (élections 2008)	Conseillers généraux (élections 2011)	Conseillers régionaux (élections 2010)	Population de 15 ans et plus
Agriculteurs exploitants	11,1 %	15,6 %	5,4 %	2,9 %	1 %
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	8,8 %	8 %	6,1 %	6,4%	3,3 %
Cadres et professions intellectuelles supérieures	11,9 %	15 %	32,3 %	32,2 %	8,7 %
Professions intermédiaires	11,5 %	11 %	14,4 %	25,6 %	13,9 %
Employés	20,6 %	9,2 %	4,7 %	8,9 %	16,6 %
Ouvriers	4,8 %	2 %	0,4 %	1,1 %	13,5 %
Autres professions	7,7 %	4,7 %	3,6 %	7,6 %	43,1 %
Retraités	19,6 %	32,4 %	29,9 %	9,9 %	
Autres sans activité professionnelle	4 %	2 %	3,2 %	5,4 %	
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

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

B. UNE INÉGALE CAPACITÉ A S'INVESTIR LIBREMENT DANS L'EXERCICE DES MANDATS LOCAUX

Ici se posent deux questions relatives, d'une part, à l'effectivité des droits reconnus par la loi aux élus locaux et, d'autre part, au caractère pertinent du régime indemnitaire.

1. Des garanties affirmées, des droits effectifs ?

Au fil des trente dernières années, les élus locaux se sont vu reconnaître de nombreux droits et garanties à la fois dans l'exercice de leurs fonctions électives mais également dans l'exercice d'une activité professionnelle et à l'issue de leurs mandats.

Dans l'exercice de leur mandat, ces droits et garanties procèdent notamment de la mise en œuvre de plusieurs dispositifs :

- les autorisations d'absence ⁽¹⁾ ;
- le crédit d'heures ⁽²⁾ ;

(1) Articles L. 2123-1 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-1 du CGCT pour les élus départementaux, L.4135-1 du CGCT pour les élus régionaux.

(2) Articles L. 2123-2 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-2 du CGCT pour les élus départementaux, L. 4135-2 du CGCT pour les élus régionaux.

– la compensation des pertes de revenu subies par les membres des conseils municipaux exerçant une activité professionnelle mais ne bénéficiant pas d’indemnités de fonction ⁽¹⁾ ;

– le remboursement des frais liés à l’exercice d’un mandat spécial ⁽²⁾, des frais de transport et de séjour ⁽³⁾ ainsi que des frais liés à un handicap ⁽⁴⁾ dans l’exercice des fonctions d’élus ;

– l’interdiction de tout licenciement ou déclassement professionnel à raison de l’utilisation de l’autorisation d’absence et du crédit d’heures pour l’exercice d’un mandat électif ⁽⁵⁾ ;

– le droit à la suspension du contrat de travail pour les élus occupant des fonctions exécutives et ayant cessé toute activité professionnelle pour l’accomplissement de leur mandat ⁽⁶⁾ ;

– le droit à la formation ⁽⁷⁾ ;

En matière de protection sociale, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 ⁽⁸⁾ a complété le dispositif existant relatif au versement d’une indemnité de fonction d’un montant réduit en cas d’impossibilité d’exercer les fonctions électives. Son article 18 insère dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) ⁽⁹⁾ des dispositions qui organisent l’affiliation des élus locaux percevant des indemnités de fonction au régime général de la sécurité sociale pour tous les risques que celui-ci couvre.

À l’issue de leur mandat, les maires et leurs adjoints – le cas échéant en fonction de la population de la commune –, les présidents et vice-présidents des conseils généraux et régionaux disposent également de garanties qui consistent en :

(1) Articles L. 2123-3 du CGCT.

(2) Articles R. 2123-22-1 du CGCT pour les élus municipaux, R. 3123-20 du CGCT pour les élus départementaux et R. 4135-20 du CGCT pour les élus régionaux.

(3) Articles R. 2123-22-2 du CGCT pour les élus municipaux, R. 3123-21 du CGCT pour les élus départementaux et R. 4135-21 du CGCT pour les élus régionaux.

(4) Articles R. 2123-22-3 du CGCT pour les élus municipaux, R. 3123-22 du CGCT pour les élus départementaux et R. 4135-22 du CGCT pour les élus régionaux.

(5) Articles L. 2123-8 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-6 du CGCT pour les élus départementaux, L. 4135-6 du CGCT pour les élus régionaux.

(6) Les articles L. 2123-9 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-7 du CGCT pour les élus départementaux et L. 4135-7 du CGCT pour les élus régionaux incluent les élus locaux dans le champ d’application des articles L. 3142-60 à L. 3142-64 du code du travail relatifs aux droits des salariés élus membres de l’Assemblée nationale et du Sénat.

(7) Articles L. 2123-12 à L. 2123-15 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-10 à L. 3123-14 du CGCT pour les élus départementaux et L. 4135-10 à L. 4135-14 du CGCT pour les élus régionaux.

(8) Loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013.

(9) Articles L. 2123-25-2 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-20-2 du CGCT pour les élus départementaux et L. 4135-20-2 du CGCT pour les élus régionaux.

– la possibilité de demander un stage de remise à niveau organisé dans l’entreprise ⁽¹⁾ ;

– le droit à une formation professionnelle et un bilan de compétences ainsi que, le cas échéant, à un congé de formation ⁽²⁾ ;

– une allocation différentielle de fin de mandat pour les élus ayant exercé des fonctions exécutives ou reçu délégation de fonctions exécutives et qui, pour l’accomplissement de leur mandat, ont cessé toute activité professionnelle ⁽³⁾.

Par ailleurs, le code général des collectivités territoriales affirme la responsabilité des communes, des départements et des régions en cas d’accidents subis respectivement par les maires, les adjoints et présidents de délégation spéciale, ainsi que les présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux ⁽⁴⁾. S’agissant des conseillers municipaux, le code prévoit une responsabilité des collectivités à laquelle ils appartiennent à raison des dommages que leurs membres peuvent subir à l’occasion des séances des conseils, des réunions de commissions et des conseils d’administration des centres communaux d’action sociale dont ils sont membres ou dans l’accomplissement d’un mandat spécial ⁽⁵⁾.

En outre, les communes, les départements et les régions sont tenus d’assurer la protection de leurs élus assumant des responsabilités exécutives ou ayant cessé ses fonctions en cas de poursuites pénales « à l’occasion de faits qui n’ont pas le caractère de faute détachable de l’exercice de ses fonctions » ⁽⁶⁾. Cette protection des collectivités vaut également contre les violences, les menaces ou les outrages dont ces élus pourraient être victimes.

Toutefois, l’affirmation de ces droits et de ces garanties par le législateur peut se révéler vaine dans les faits. Il ressort ainsi de l’analyse de nombreux observateurs, corroborée très récemment par les travaux de la mission d’information de l’Assemblée nationale sur le statut de l’ élu, que les droits reconnus aux élus s’appliquent de manière assez contrastée ⁽⁷⁾.

Ces disparités dans l’application de la loi résultent à l’évidence de deux facteurs : d’une part, les inégales ressources des collectivités territoriales ; d’autre

(1) Articles L. 2123-11 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-9 du CGCT pour les élus départementaux et L. 4135-9 du CGCT pour les élus régionaux.

(2) Article L. 2123-11-1 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-9-1 du CGCT pour les élus départementaux et L. 4135-9-1 du CGCT pour les élus régionaux.

(3) Articles L. 2123-11-2 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-9-2 du CGCT pour les élus départementaux, L. 4135-9-2 du CGCT pour les élus régionaux.

(4) Articles L. 2123-31 et L. 2123-32 du CGCT pour les communes, L. 3123-26 et L. 3123-27 du CGCT pour les départements, L. 4135-26 et L. 4135-27 du CGCT pour les régions.

(5) Articles L. 2123-33 du CGCT.

(6) Articles L. 2123-34 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-28 du CGCT pour les élus départementaux et L. 4135-28 du CGCT pour les élus régionaux.

(7) Rapport d’information n° 1161 déposé en conclusion des travaux d’une mission d’information sur le statut de l’ élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, pp. 36 et 37.

part, de la position socioprofessionnelle des élus locaux qui peuvent, en raison de leur activité, éprouver des difficultés à concilier leur métier et leur engagement public.

2. Un régime indemnitaire adapté ?

Dans sa rédaction actuelle, le code général des collectivités territoriales laisse aux organes délibérants le soin de déterminer le montant des indemnités de fonction allouées aux élus des communes, des départements et des régions. Pour ce qui est des élus exerçant des fonctions exécutives ou ayant reçu des délégations comme pour les autres membres des organes délibérants, la loi n'encadre cette compétence qu'en fixant un plafond consistant en l'application d'un taux maximal de l'indice 1015, indice terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Ce taux varie en fonction de l'importance démographique de la collectivité ainsi que des responsabilités assumées ⁽¹⁾.

Dans quelle mesure les règles relatives à la détermination des indemnités perçues par les élus au titre de leur mandat électif offrent une juste compensation à l'engagement public ? Cette dernière correspond-elle au rôle assumé par les élus dans le cadre de la décentralisation ?

Une analyse aujourd'hui assez solidement étayée pousse à répondre par la négative. Les travaux de la mission d'information sur le statut de l'élu ⁽²⁾ concluent ainsi à une assez grande hétérogénéité dans les conditions d'indemnisation des élus locaux.

Or, ces disparités posent des problèmes de deux types. En premier lieu, le montant des indemnités, calculé à partir de seuils de population, crée des inégalités qui ne correspondent pas toujours à des différences réelles quant à la charge de travail des élus. En second lieu, les montants versés en application des premières tranches des barèmes applicables peuvent ne couvrir qu'imparfaitement les charges inhérentes à l'exercice des fonctions électives. Il en va tout particulièrement ainsi pour les petites communes.

Il convient ici de rappeler un chiffre trop peu connu de nos compatriotes et que l'examen au Sénat de la présente proposition de loi a donné l'occasion de rappeler : 80 % des élus ne perçoivent pas d'indemnités de fonction.

Or, l'inadéquation entre, d'une part, un régime indemnitaire fondé avant tout sur des critères démographiques et, d'autre part, le rôle nouveau des élus lié à l'extension des compétences des collectivités et un renouvellement des attentes sociales à l'égard du politique, tend à décourager l'exercice d'un mandat local. À l'inverse, ainsi que certains élus le reconnaissent, la faiblesse des indemnités de fonction peut expliquer en partie une pratique de cumul des mandats. Il n'est en

(1) *Articles L. 2123-20 à L. 2123-24-1 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-15 à L. 3123-19-3 du CGCT pour les élus départementaux, L. 4135-15 à L. 4135-19-3 du CGCT pour les régionaux.*

(2) *Ibidem, pp. 46 à 49.*

effet pas rare de constater des situations dans lesquelles s'impose l'alternative conceptualisée par Max Weber : « *vivre pour la politique et vivre de la politique* » ⁽¹⁾.

II. UN DISPOSITIF À CONFORTER DANS LA PERSPECTIVE DE L'ÉDIFICATION D'UN STATUT DE L'ÉLU

Même si elle ne jette pas les bases d'un véritable statut de l'élu à proprement parler, la présente proposition de loi ne présente pas moins l'intérêt de comporter des mesures favorisant une amélioration sensible de la condition des élus locaux. Elle apparaît également comme un dispositif perfectible auquel il convient de donner toute sa portée.

A. DES MESURES D'AMÉLIORATION DE LA CONDITION D'ÉLU LOCAL

En effet, le texte adopté par le Sénat s'attache à traiter la question des conditions d'exercice des mandats locaux dans ses différentes dimensions : l'équilibre des droits et des devoirs, avec le problème de la prise illégale d'intérêts ; la compensation de l'engagement dans l'exercice des mandats électifs, par le biais d'un régime indemnitaire renforcé ; la conciliation favorisée entre activité professionnelle et la vie publique ; les garanties de réinsertion à l'expiration du mandat étendues ; la professionnalisation de l'exercice des mandats, avec le développement des droits à la formation.

1. Une réponse au problème de la prise illégale d'intérêts

Aux termes de l'article 432-12 du code pénal, la prise illégale d'intérêts se définit 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, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende* ». Cette infraction est également sanctionnée par des peines complémentaires, parmi lesquelles l'interdiction des droits civiques ou celle d'exercer une fonction publique.

De nombreux rapports et travaux parlementaires ont montré que le champ de la prise illégale d'intérêts se révélait problématique dans la mesure où la définition des intérêts susceptibles de relever de cette infraction manquait de précision. Or, les élus locaux sont d'autant plus exposés au soupçon d'une prise illégale d'intérêts qu'en leur qualité de représentants des collectivités territoriales, ils sont amenés à siéger dans des structures très diverses.

(1) Thème de la conférence prononcée en 1919 sur « le métier et la vocation d'homme politique ».

C'est la raison pour laquelle le Sénat a entrepris d'améliorer la définition de l'infraction en précisant, à l'article 1^{er} A de la proposition de loi, l'intérêt susceptible de relever de son champ d'application, en l'occurrence un intérêt « *personnel distinct de l'intérêt général* ».

2. Un renforcement du régime indemnitaire

D'une part, afin de réduire l'hétérogénéité des indemnités versées, l'article 1^{er} de la proposition de loi modifie le code général des collectivités territoriales afin que **les indemnités de fonction allouées aux maires et aux présidents de délégation spéciale soient déterminées, par principe, au montant qui résulte de l'application du taux maximal** de l'indice 1015 prévu par la loi. Dans ce nouveau cadre, les conseils municipaux ne délibéreront que sur le montant des indemnités de fonction des adjoints au maire, des conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, des membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint.

D'autre part, la proposition de loi restreint la dérogation actuellement prévue par le code général des collectivités territoriales qui permet aux conseils des communes de moins de 1 000 habitants, par délibération, de fixer le montant des indemnités de fonction des maires à un montant inférieur à celui qui résulterait de l'application du taux maximal prévu par la loi. En l'occurrence, le dispositif du Sénat modifie substantiellement le seuil de population retenu en passant des communes de « *moins de 1 000 habitants* » à celles de « *3 500 habitants et plus* ».

Enfin, la proposition de loi accorde **aux conseillers des communautés de communes le versement d'une indemnité de fonction** dans les mêmes conditions que celles dont bénéficient les conseils municipaux des communes de moins de 100 000 habitants.

3. Une conciliation favorisée entre activité professionnelle et exercice des fonctions électives

À cet effet, la proposition de loi étend le champ des garanties reconnues aux élus locaux dans l'exercice de leur mandat et dans l'exercice d'une activité professionnelle par deux types de modifications du code général des collectivités territoriales ayant pour objet d'augmenter le nombre des bénéficiaires ou d'allonger la durée d'application des dispositifs.

Le texte adopté par le Sénat procède ainsi à :

– **l'élargissement du bénéfice du congé électif** pour les candidats aux élections dans les communes de 1 000 habitants au moins (article 2 *bis*) ;

– **la reconnaissance du droit à un crédit d'heures** pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants (article 2 *ter*) ;

– **l’extension du droit à suspension du contrat de travail** pendant l’exercice d’un mandat électif et le droit à la réintégration dans l’entreprise pour les adjoints au maire des communes de 10 000 habitants au moins qui, pour l’exercice de leur mandat, ont cessé d’exercer leur activité professionnelle, l’application du droit à réintégration professionnelle pouvant être prolongée jusqu’à l’obtention d’un troisième mandat consécutif (article 3) ;

– **l’octroi du statut de salarié protégé** aux maires d’une part, et d’autre part, les adjoints au maire des communes d’au moins 10 000 habitants ainsi qu’aux présidents et aux vice-présidents ayant reçu une délégation de l’exécutif des conseils généraux et régionaux (article 3).

4. Des garanties de réinsertion à l’expiration du mandat étendues

Suivant une démarche analogue, la présente proposition de loi prévoit :

– **l’extension du droit au congé de formation professionnelle et au bilan de compétences** pour les adjoints au maire des communes d’au moins 10 000 habitants (article 3 *bis*) ;

– le passage de six mois à un an de la **durée de perception de l’allocation différentielle de fin de mandat** à laquelle peuvent prétendre les élus des communes, des départements, des régions et des établissements de coopération intercommunale exerçant des fonctions exécutives ou en ayant reçu délégation (article 4) ;

– l’ouverture aux élus locaux des droits à l’obtention d’un diplôme universitaire par **validation des acquis de l’expérience** au terme de la procédure instituée par l’article L. 613-3 du code de l’éducation (article 4) ;

– la suspension, jusqu’à l’expiration du mandat, du décompte de la durée d’**inscription sur la liste d’aptitude** établie à l’issue des concours de la fonction publique territoriale pour les élus lauréats (article 4 *bis*).

5. De nouveaux droits à la formation

Répondant à une préoccupation exprimée dès les prémices du mouvement de décentralisation, le Sénat a souhaité étoffer les droits à la formation dont disposent les élus depuis la loi précitée du 3 février 1992. Dans le dispositif de la proposition de loi, cette volonté se traduit par :

– la consécration d’**un droit individuel à la formation**, financé par une cotisation prélevée sur les indemnités de fonction des élus et pouvant ne pas avoir de lien avec l’exercice du mandat, au bénéfice des élus des communes, des départements, des régions et des EPCI (article 5 *bis*) ;

– l’établissement d’**un système de dépenses obligatoires au titre de la formation des élus** municipaux, départementaux et régionaux, qui repose sur un

montant prévisionnel des dépenses de formation ne pouvant être inférieur à 2 % du montant total des indemnités allouées aux membres des organes délibérants ainsi que sur la possibilité d'un report des crédits non consommés (article 6) ;

– **l'obligation d'organiser une formation au cours de la première année du mandat** des élus communaux, départementaux et régionaux (article 6 bis).

Par ailleurs, l'article 2 de ce texte **exclut la prise en compte de la fraction représentative des frais d'emploi** du calcul des ressources dont le niveau conditionne le bénéfice de certaines prestations sociales.

B. UN DISPOSITIF CONFORTÉ AU COURS DE SON EXAMEN PAR LA COMMISSION DES LOIS

La commission des Lois a entendu approfondir les pistes ouvertes par le Sénat en apportant à la proposition de loi des modifications et précisions inspirées en particulier par les conclusions des travaux de sa toute récente mission d'information sur le statut de l'élu.

1. Une redéfinition plus précise de la prise illégale d'intérêts

Dans la définition du délit de prise illégale d'intérêts, l'article 1^{er} A modifié substitue à la notion d'« *intérêt personnel distinct de l'intérêt général* » choisie par le Sénat la notion d'« *intérêt de nature à compromettre l'impartialité ou l'indépendance de la personne* ».

Par ailleurs, un sous-amendement présenté par M. Paul Molac a ajouté à cette énumération les intérêts de nature à compromettre « *l'objectivité* » de la personne concernée.

2. Une charte affermissant les élus locaux dans leur devoir d'exemplarité

L'article 1^{er} B (nouveau) créé un nouvel article L. 1111-1 au sein du code des collectivités territoriales qui formalise une charte de l'élu local.

Cette charte établit **un cadre déontologique destiné à préciser les normes de comportement que les élus locaux doivent adopter** dans l'exercice de leurs fonctions et que les citoyens sont en droit d'attendre de la part de leurs représentants. Elle rappelle les principes déontologiques élémentaires, mais prescrit également des règles de comportement dans certaines situations problématiques, tels que les obligations rappelées par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

3. Un régime indemnitaire tenant mieux compte des spécificités des petites communes et récompensant l'engagement dans les mandats

Aux termes de la modification apportée à son dixième alinéa de l'article 1^{er}, la commission des Lois a entendu **conserver aux organes délibérants des communes d'au moins 1 000 habitants le pouvoir de fixer, par délibération, le montant des indemnités de fonction allouées aux maires** et présidents de délégation spéciale à un niveau inférieur à celui qui résulterait de l'application du taux maximal prévue par la loi. À cet effet, elle a adopté un amendement ramenant ce seuil prévu par le texte sénatorial de « *3 500 habitants et plus* » à « *1 000 habitants et plus* ».

Par ailleurs, l'article 1^{er} bis A prévoit que les règlements intérieurs des départements et des régions doivent comporter des dispositions qui assurent, par principe, la réduction des indemnités versées aux membres de leurs organes délibérants « *à raison de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres* ».

4. Des droits à la formation reposant sur un dispositif étayé

L'affirmation de droits à la formation pourrait demeurer lettre morte si les pouvoirs publics ne se préoccupaient pas des modalités pratiques de sa mise en œuvre, c'est-à-dire des ressources et des conditions de l'offre de formation destinée aux élus.

Afin de préciser le contenu des formations susceptibles d'être suivies dans le cadre de la mise en œuvre du droit individuel à la formation, la commission des Lois a estimé utile de compléter les dispositions de l'article 5 bis en précisant leur possible finalité : « *l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle des élus à l'issue de leur mandat* ».

Afin d'améliorer l'exercice du droit à une formation adaptée aux fonctions reconnu aux élus locaux, l'article 6 ter (nouveau) confie au Conseil national de la formation des élus locaux le soin de définir un « *socle minimal de compétences nécessaires à l'exercice des fonctions électives locales* ».

5. Un recours ouvert à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

En l'occurrence, l'article 6 quater inséré par la commission des Lois confère à l'ensemble des maires et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre la faculté de saisir la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dont la mise en place est prévue par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, afin d'obtenir des réponses sur les questions d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions.

**CONTRIBUTION DE M. PHILIPPE GOSSELIN, CO-RAPPORTEUR SUR
LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI QUI SERAIT ISSUE DE
L'ADOPTION DEFINITIVE DE LA PRESENTE PROPOSITION DE LOI
(NOMME EN APPLICATION DE L'ARTICLE 145-7 DU REGLEMENT)**

Le 13 mars 2013, la commission des Lois de l'Assemblée nationale créait une mission d'information sur le statut de l' élu avec deux objectifs. Il s'agissait, tout d'abord, d'évaluer les conditions d'exercice des mandats locaux et, ensuite, de proposer une rénovation du dispositif normatif en vigueur. Nous étions, avec Philippe Doucet, nommés co-rapporteurs et je dois saluer l'excellent climat de cette mission.

Elle a recueilli les analyses et les propositions de l'ensemble des associations d'élus et d'acteurs de la société civile. Elle a aussi analysé les textes en vigueur, envisagé les droits consacrés par le législateur entre 1992 et 2002, appréhendé le développement de la décentralisation et les évolutions des collectivités locales et territoriales ces dernières années.

Le constat est alors simple : le mandat d' élu reste un engagement unique, qui ne saurait être assimilé à un métier. Le travail remarquable des acteurs de proximité, soucieux du bien commun, que sont les élus locaux, doit être encouragé, respecté.

Ces élus doivent pouvoir se former, avoir les moyens d'assurer leurs missions mais aussi recevoir une protection sociale ou juridique, se voir garantir une indemnisation décente sans être excessive. Bref, ils doivent avoir les moyens d'accomplir pleinement leurs mandats, à la lumière d'un bon équilibre entre droits et devoirs.

Rendu en juin 2013, le rapport issu de la mission plaidait pour un véritable statut de l' élu et il était adopté à l'unanimité. Il présentait 29 propositions susceptibles d'être mises en œuvre dès que possible. Dans tous les cas, le renouvellement général des conseils municipaux en mars 2014 apparaissait comme un horizon à ne pas laisser s'échapper.

Après une phase d'hésitation, le gouvernement semble vouloir reprendre la main et a demandé l'inscription, à l'Assemblée, de la proposition de loi de Mme Gourault et M. Sueur, déjà discutée en 1^{ère} lecture au Sénat en janvier 2013 et qui vise à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Il convient d'aller plus loin et d'affiner un corpus plus conséquent.

Sur la forme, on peut regretter, de la part du Gouvernement, cette hésitation et cette gestion en accordéon qui viennent quelque peu gâcher l'excellent climat de la mission de l'Assemblée. Il y a là une forme d'instrumentalisation du statut de l' élu et donc des élus, à la veille du congrès des

maires 2013, qui mérite d'être dénoncée. Décevant car le sujet mérite mieux que de tels agissements et polémiques !

De plus, le Gouvernement n'a toujours pas apporté de solution à des difficultés bien réelles, apparues au 1^{er} semestre 2013, après l'adoption, sans concertation avec les associations d'élus locaux, de l'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 en décembre 2012. L'assujettissement des indemnités de fonctions de près de 20 % des élus locaux aux cotisations de sécurité sociale s'est fait de façon désordonnée sans cohérence d'ensemble.

Certes, on peut trouver un intérêt à parfaire la couverture des risques assurés par la sécurité sociale au profit des élus, mais la question de l'inclusion de la fraction représentative de frais d'emploi reste pendante par exemple. Tout comme demeurent de lourdes difficultés concernant le cumul emploi-retraite que le gouvernement, à l'heure actuelle, n'envisage de régler qu'à partir de janvier 2015.

Toutes ces questions doivent être résolues. L'occasion est bonne. L'occasion est unique. Elle sera la preuve que le Gouvernement veut sincèrement avancer.

Il serait regrettable que, sur de tels sujets, l'on joue à cache-cache.

Le statut des élus locaux est, en effet, un serpent de mer depuis de trop nombreuses années.

Il est attendu, non pour faire des élus des privilégiés, au-dessus de leurs concitoyens, au-dessus des lois et règlements, ou pour en faire des citoyens à part, mais parce qu'il est nécessaire.

Il est attendu car ces mêmes élus sont ceux qui, au quotidien, donnent du temps, s'engagent, travaillent, bâtissent et au final, font la démocratie de proximité.

Réjouissons-nous de cet engagement au moment où chacun évoque le repli sur soi. Encourageons l'esprit civique, la citoyenneté. Donnons les moyens à ceux qui le souhaitent de s'engager et de mener à bien leurs missions.

Autour de leurs élus, car ils sont la République, les différentes sensibilités de la représentation nationale peuvent se retrouver comme elles l'ont fait au Sénat et dans la mission à l'Assemblée.

Gageons que le Gouvernement et la majorité auront à cœur de permettre à l'opposition de s'y retrouver et de démontrer que l'union est la plus forte autour des élus locaux.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa séance du mercredi 13 novembre 2013, la Commission procède à l'examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat (n° 660).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Jean-Frédéric Poisson. Initialement prévu pour début 2014, ce texte arrive finalement sur la table aujourd'hui, nous obligeant à travailler dans l'urgence. Nous sommes surpris par cette modification soudaine du calendrier de notre Commission – récemment arrêté par notre bureau et confirmé par une conversation avec le ministre délégué chargé des relations avec le Parlement – que certains esprits chagrins pourraient lier avec la tenue imminente du prochain congrès des maires. J'y vois pour ma part un manque de respect à l'égard de notre Commission de la part du Gouvernement. Un texte aussi important aurait mérité davantage de temps de préparation.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Monsieur Poisson, je voudrais rappeler que notre collègue Marie-Jo Zimmermann, membre de votre groupe, a demandé la semaine dernière d'avancer autant que possible l'examen de cette proposition de loi. *(Sourires.)*

M. Philippe Gosselin. Je voudrais exprimer mes profonds regrets devant la méthode employée. Les propositions du rapport que Philippe Doucet et moi-même avons présenté au mois de juin étaient parvenues à rassembler toute la représentation nationale. Nous nous étions accordés pour rappeler la nécessité d'un statut de l'élu local – non pour créer des privilèges, mais pour assumer le coût de la démocratie – et reconnaître les droits et les devoirs de ceux qui ont fait le choix de se consacrer à l'intérêt général au sein des collectivités locales. Un statut de l'élu qui permette d'en finir avec ce « serpent de mer » est attendu depuis des dizaines d'années ; les associations d'élus – l'Association des maires ruraux de France, l'Association des petites villes de France, la Fédération des maires des villes moyennes, l'Association des maires de France (AMF) et les autres – appellent de leurs vœux cette réforme qui aurait dû nous réunir aujourd'hui.

Je regrette que, en dépit du bon sens, le calendrier ait été bousculé. La proposition de loi a été déposée depuis des longs mois par nos collègues sénateurs Gourault et Sueur, mais le Gouvernement s'est abstenu de l'inscrire à l'ordre du jour. L'AMF a sollicité le ministre de l'Intérieur à plusieurs reprises, sans résultat. Cette accélération du calendrier, marquée par l'absence de concertation, met tout le monde en difficulté, entache le consensus qui entourait les travaux de notre mission et en gâche les fruits. Perdant pied face aux pouvoirs locaux dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, le Gouvernement cherche sans doute à éviter

les sifflets au Premier ministre, si celui-ci se rend au congrès des maires. Cette instrumentalisation des élus locaux est d'autant plus dommageable que la nécessité de la réforme faisait l'objet d'un véritable consensus. Il faut rendre hommage aux réalisations de nos concitoyens qui s'engagent dans la vie locale – élus des communes, intercommunalités, conseils généraux ou régionaux –, sécuriser l'entrée, l'exercice et la sortie du mandat, assurer aux élus les moyens d'exercer dignement leur mission et rappeler leurs droits et devoirs.

À ce stade, le groupe UMP ne saurait se rapprocher de la majorité. Le Gouvernement – je regrette l'absence, à cette réunion, du ministre de l'Intérieur et de la ministre en charge de la décentralisation – doit nous expliquer cette accélération du calendrier.

Sur le fond, les amendements que j'ai déposés traitent plusieurs difficultés. La majorité a voté, dans la précipitation, une série de réformes dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. Son article 18, notamment, vise à parfaire la couverture des risques assurés par la sécurité sociale pour les élus. Si nous ne pouvons que saluer cette volonté, la version retenue – conçue sans concertation – a entraîné d'importants dysfonctionnements. Le seuil au-dessus duquel les indemnités sont assujetties aux cotisations sociales n'a ainsi été fixé que par un décret d'avril 2013 – et une circulaire ultérieure –, conférant aux dispositions adoptées un caractère rétroactif. Les élus ont ainsi découvert au mois de juin 2013 que leurs indemnités étaient ponctionnées, parfois de façon très importante puisque la fraction représentative des frais d'emploi a été incluse dans l'assiette. Les élus paient donc des cotisations sociales sur un revenu dont ils ne disposent pas ! C'est en vain que les associations d'élus – dont l'AMF – se sont émues de cette situation, alors même que les URSSAF et les caisses primaires d'assurance maladie ont été, pendant des mois, incapables de mettre en application cet article – problème que nous n'avions pas pu pointer dans notre rapport du mois de juin.

Autre problème : certains élus locaux se sont retrouvés sans couverture sociale, radiés par les caisses qu'ils ont informées du changement de leur situation. Les ministères de la Santé et de l'Intérieur sont incapables de nous donner des chiffres précis mais confirment que le fait de percevoir une indemnité de fonction a privé certains élus du versement de leur retraite. Le système de cumul entre l'emploi et la retraite a été mis à mal. Alors que l'AMF le souligne depuis des mois, il a fallu attendre la réforme des retraites pour qu'un amendement à l'article 12, voté le 15 octobre à l'Assemblée nationale, tente de modifier cet état de fait. Cependant, les mesures proposées par le Gouvernement ne prendraient effet qu'au 1^{er} janvier 2015 ; le problème – qui concerne plusieurs centaines d'élus locaux – reste donc entier pour les années 2013 et 2014.

Il faut résoudre toutes ces questions avant d'aborder en séance ce texte qui aurait pu nous réunir si, en vue du congrès des maires qui s'annonce difficile, le Gouvernement n'avait pas fait le choix de la précipitation. À ce stade, et dans

l'attente de réponses claires et précises de la part du Gouvernement, c'est avec regret que le groupe UMP ne pourra pas le voter.

M. Jean-Luc Warsmann. Je m'associe aux propos de mes collègues concernant la méthode de travail. Lorsque l'on touche des points aussi importants que la prise illégale d'intérêts, la moindre des précautions consiste à le faire avec prudence.

Je ne suis pas sûr que les élus seront ravis de découvrir qu'on leur attribue la volonté de toucher à tout prix les indemnités maximales, alors qu'ils font face à la nécessité de limiter les dépenses de leurs collectivités. Je rends hommage aux milliers d'élus de notre pays qui renoncent à être indemnisés au taux maximal précisément pour cette raison.

Enfin, le président de la République avait, dans un moment éclairé, appelé à un choc de simplification. Or, entre cette proposition de loi et les précédents textes sur le scrutin municipal, c'est plutôt une vague de complexification qui s'abat sur nos collectivités. Les petites communes, qui jouissaient d'une totale liberté d'organisation des élections, sont désormais soumises au dépôt de candidature obligatoire et à l'interdiction de se présenter au second tour ; dans les communes entre 1 000 et 3 500 habitants, la possibilité de panachage est supprimée. Alourdir ainsi tous les processus ne sert pas l'intérêt général.

M. Olivier Dussopt. L'examen de ce texte par le Sénat et aujourd'hui par notre Assemblée s'inscrit dans la mise en œuvre des engagements pris par le président de la République à l'occasion des États généraux de la démocratie territoriale. Le président du Sénat s'était alors engagé à faire adopter une proposition de loi portant création d'un conseil national d'évaluation des normes, afin de simplifier l'environnement réglementaire des collectivités, et une proposition de loi relative au statut de l' élu, pour reconnaître l'engagement des dizaines de milliers d'élus qui travaillent sans être rémunérés ou presque, prenant souvent des temps partiels ou des congés sans solde, sans que leurs droits sociaux – notamment à la retraite – et le niveau de vie même de leur famille ne soient garantis.

Nos collègues de l'opposition ont fait allusion à l'opportunité du calendrier. Mais respecter les élus, c'est aussi considérer que leur soutien – ou leur silence à l'occasion d'un congrès des maires – ne s'achète pas. Intéressons-nous plutôt au fond de ce texte et aux amendements de notre rapporteur. Les propositions qu'il a formulées à l'occasion de la mission d'information gagneraient à être retenues afin d'améliorer encore cette initiative du Sénat.

M. Alain Touret. Il serait paradoxal de ne pas étudier ce texte – qui vise à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat – au motif que les élus s'apprêtent à se rassembler et pourraient donc en débattre !

La nature des indemnités perçues par les élus – en particulier les maires – apparaît ambiguë. Sans être soumises à l'impôt, ces sommes peuvent faire l'objet

de prélèvements à la source. S'agit-il ou non d'une rémunération ? Cette question devient cruciale lors des divorces, au moment du calcul des pensions alimentaires et des prestations compensatoires. En effet, si l'on assimile ces revenus à la fraction représentative des frais d'emploi, qui vise à compenser les dépenses de l'élu, on ne devrait pas les inclure dans l'assiette de la prestation compensatoire. Pour avoir plaidé beaucoup de dossiers de ce type, je sais que les élus sont très déçus de devoir payer à la fois une pension alimentaire et une prestation compensatoire sur leurs indemnités, considérées comme de véritables rémunérations. Monsieur le rapporteur, ne faudrait-il pas apporter des clarifications dans ce domaine ?

M. Yves Goasdoué. S'il n'est jamais anodin de modifier le calendrier, examiner ce texte dès maintenant permettra aux collègues qui ne font pas partie de notre Commission de se l'approprier ; leurs remarques nous permettront d'en ajuster les dispositions en séance.

Monsieur Warsmann, la prise illégale d'intérêts constitue, à n'en pas douter, un sujet qui mérite toute notre attention. Mais le Sénat a adopté ce texte à l'unanimité, et les amendements que nous devons examiner ce matin amélioreront encore le dispositif. En effet, on ne saurait laisser perdurer la définition actuelle de la prise illégale d'intérêts, à la fois très large et interprétée de manière extrêmement dure par la jurisprudence.

En ce qui concerne le taux des indemnités, il s'agit simplement d'empêcher des discussions oiseuses et les pressions, ce taux maximal pouvant être réduit dans les communes de plus de 1 000 habitants.

Enfin, je souhaite que nous puissions voter cette loi à l'unanimité, comme cela fut le cas au Sénat. Politiser ce sujet plutôt que de tenir compte de la réalité de la vie de nos élus locaux conduirait à manquer l'objectif de ce texte.

M. le rapporteur. Je n'ai pas été rempli de joie par ce calendrier. Mais, au-delà des motivations politiques que nous prêche l'opposition, est-il anormal que le Premier ministre s'exprime au congrès des maires et y fasse des propositions concernant le statut de l'élu local ? N'est-ce pas l'occasion de prendre le sujet à bras-le-corps ?

Par ailleurs, le rapport de la mission d'information rappelle que les élections municipales du printemps prochain constituent une occasion qui ne se représentera que dans six ans. Nous avons tout intérêt à arrêter le statut de l'élu avant le scrutin. Le calendrier est donc de toute façon contraint.

À l'origine, nous devons d'ailleurs examiner ce texte en commission le 27 novembre.

Nous reviendrons en séance plénière sur les amendements du Gouvernement concernant l'application de l'article 40 de la Constitution. Plusieurs points du texte devront donc être rediscutés.

Sur le fond, le Sénat a voté le texte à l'unanimité. C'est également à l'unanimité

– hormis la divergence exprimée par Philippe Gosselin sur une proposition – qu'a été adopté le rapport d'information. Cette coïncidence, plutôt rare, montre que nous disposons d'un socle de travail commun.

Il faut ouvrir le monde des élus locaux, qui semble actuellement réservé à quelques catégories de la population. Ainsi, dans les villes de 3 500 à 50 000 habitants, 60 % des maires sont retraités, 20 % fonctionnaires, 18 % issus des professions libérales, et seulement 2 % relevant des autres catégories. Or bien plus de 2 % de la population française ne sont ni retraités, ni fonctionnaires, ni professions libérales. Le décalage est donc très important. Nous devons donner à nos concitoyens, autant que possible, les moyens d'exercer un mandat électif.

Nos concitoyens attendent également de la clarté quant aux droits et aux devoirs des élus. La démocratie a besoin d'un cadre, et ce statut de l'élu nous permettra d'avancer en ce sens.

S'agissant de la nature des indemnités, les auditions menées dans le cadre de la mission d'information sur le statut de l'élu ont montré que toutes les associations d'élus sont restées attachées au principe de gratuité des fonctions électives, issu de la Révolution française. Nous avons fait face au refus unanime de basculer vers un système de type allemand où les élus sont considérés comme des sortes de fonctionnaires, avec tous les droits afférents. C'est pourquoi nous avons maintenu cette logique : les élus ne bénéficient pas d'une rémunération, mais d'une indemnité qui permet d'exercer un mandat politique au service de l'intérêt général.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A

(art. 432-12 du code pénal)

Définition de la prise illégale d'intérêts

Introduit par le Sénat en séance publique à l'initiative de M. François Pillet, le présent article modifie la définition de l'intérêt susceptible d'ouvrir des poursuites au titre de la prise illégale d'intérêts pendant les fonctions exercées.

1. Une définition large de la prise illégale d'intérêts

L'article 432-12 du code pénal prévoit actuellement que *« 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 de 75 000 euros d'amende »*. Des peines complémentaires, parmi lesquelles l'interdiction des droits civiques ou celle d'exercer une fonction publique, sont aussi encourues.

Le rapport de la commission Sauvé⁽¹⁾ a reconnu que le champ large et les peines sévères de cette incrimination étaient sans équivalent dans les autres pays de l'OCDE, même si sa mise en œuvre pratique restait limitée : *« entre trente et quarante condamnations chaque année, loin derrière les condamnations pour corruption – de l'ordre de 70 par an »* et *« le montant des peines modeste (amendes modérées, voire peines d'emprisonnement avec sursis) »*, ce qui contraste avec la portée de l'incrimination. La commission Sauvé n'a pas pourtant préconisé de l'assouplir.

Cette préoccupation a été reprise par la commission Jospin, qui a estimé que *« la notion d'"intérêt quelconque", qui figurait déjà à l'article 175 de l'ancien code pénal relatif au délit d'ingérence ("quelque intérêt que ce soit"), est satisfaisante, parce qu'elle permet de prendre en considération des intérêts extrapatrimoniaux, la rédaction de l'article 432-12 est en revanche trop générale en ce qu'elle n'exige pas expressément que l'intérêt pris, reçu ou conservé par l'auteur du délit ait été de nature à compromettre son indépendance ou son impartialité. Or c'est précisément la perte d'objectivité ou le seul risque de perte d'objectivité qui constitue le fondement de l'incrimination, dont la chambre*

(1) Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, janvier 2011, p. 30.

criminelle de la Cour de cassation rappelle qu'elle a notamment pour objet de garantir la "parfaite neutralité" de la décision publique. »⁽¹⁾

Les deux rapports mettent ainsi l'accent sur la nécessité de l'harmonisation de la définition du type d'intérêt dont la prise peut engendrer des poursuites.

L'article 432-12 du code pénal prévoit que l'on sanctionne tout « *intérêt quelconque* » ; l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales rend nulles les délibérations prises par des conseillers « *intéressés à l'affaire* », l'article 25 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires interdit la prise d'un intérêt de nature à compromettre l'indépendance (ou l'impartialité) de l'agent.

2. Plusieurs initiatives parlementaires ayant proposé de restreindre le champ de cette définition

Le 24 juin 2010, le Sénat a adopté, à l'unanimité, une proposition de loi déposée par M. Bernard Saugey⁽²⁾ tendant à redéfinir ce délit en substituant à la notion d'intérêt quelconque celle d'« *intérêt personnel distinct de l'intérêt général* », afin de restreindre le champ d'application de ce délit. Un an plus tard, le 30 juin 2011, le même dispositif était à nouveau adopté dans le cadre de la proposition de loi visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local, présentée par M. Bernard Saugey et Mme Marie-Hélène des Esgaulx⁽³⁾.

Plus récemment, le 5 juin 2013, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a adopté dans le cadre de l'examen en première lecture du projet de loi relatif à la transparence de la vie publique un amendement déposé par M. François de Rugy modifiant le même article 432-12 du code pénal et proposant de définir l'intérêt pouvant ouvrir des poursuites pénales pour les publics et les élus comme un « *intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne* »⁽⁴⁾.

Toutefois, lors de l'examen en séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de suppression déposé par le Gouvernement, faisant valoir que cette définition « *serait susceptible d'être plus restrictive que celle "d'intérêt quelconque" et de prêter le flanc à de notables divergences d'appréciation entre les juridictions du fond, au risque d'aboutir à une casuistique portant atteinte à une application homogène et cohérente de ce texte. Cela nuirait à la répression de*

(1) *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012, pp. 98-99.

(2) *Proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à clarifier le champ des poursuites de la prise illégale d'intérêt, texte adopté n° 133 (2009-2010), 24 juin 2010.*

(3) *Proposition de loi visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local, texte adopté n° 154 (2010-2011), 30 juin 2011.*

(4) *Projet de loi relatif à la transparence de la vie publique, texte adopté par la Commission n° 1109, 5 juin 2013.*

cette atteinte à la probité, laquelle donne déjà lieu à un nombre de condamnation assez limitée. »

Cependant, cette argumentation reprise par le Gouvernement n'a pas convaincu la mission d'information sur le statut de l'élu créée par la commission des Lois de l'assemblée nationale, qui a souhaité que soit « *modifi[ée] la définition de la prise illégale d'intérêts afin que le délit ne soit constitué que lorsque l'intérêt quelconque, pris, reçu ou conservé par l'auteur, a été de nature à compromettre son indépendance ou son impartialité* », estimant que « *l'ajout de cette précision serait effectivement utile puisqu'elle permettrait de ne sanctionner que les situations dans lesquelles il existe réellement un doute sur l'indépendance ou l'impartialité de la personne en cause.* »⁽¹⁾.

3. Une solution apportée à des difficultés concrètes

Votre rapporteur note que les élus locaux sont amenés *ès qualités* à représenter la collectivité et l'assemblée dont ils émanent, dans ce qu'il est convenu d'appeler d'une formule générique « les organismes extérieurs », de droit public ou privé, qui concourent à l'action publique locale, à des missions d'intérêt public ou d'intérêt général et ceci, soit par détermination de la loi, soit au titre des statuts de ces organismes.

Le délit est constitué quand l'élu a perçu un bénéfice ou un intérêt matériel, direct ou indirect, mais cet intérêt peut être d'une autre nature, morale ou politique, ou encore d'image, voire philosophique ou religieuse ; il peut ne pas avoir été concrétisé ou être très faible. Peu importe même que l'intérêt soit ou non en conflit avec celui de la collectivité, ou n'en soit pas distinct ou même que l'agissement de l'élu soit louable. La jurisprudence a ainsi étendu très largement la notion d'un « intérêt quelconque » retenue dans la définition précitée. L'intention délictueuse est nécessaire mais caractérisée dès que l'élu contrevient sciemment à l'interdiction. Il semble que si peu de condamnations soient prononcées sur le fondement de cet article⁽²⁾, beaucoup de poursuites soient engagées, ce qui gêne le travail des élus locaux.

Un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 22 octobre 2008⁽³⁾ a ainsi condamné pour prise illégale d'intérêts un maire ainsi que des maires adjoints et conseillers municipaux par ailleurs présidents d'associations ayant bénéficié de subventions de la commune concernée. La Cour a rappelé dans

(1) Rapport d'information n° 1161 déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 28, p. 87.

(2) Le rapport de la commission de réflexion sur la prévention des conflits d'intérêt dans la vie publique, présidée par M. Jean-Marc Sauvé, évoque entre 30 et 40 condamnations par an sur le fondement de l'article 432-12 du code pénal, quand il y en a environ 70 pour corruption ; il signale aussi que le montant des peines est modeste (amendes modérées, voire peines d'emprisonnement avec sursis), ce qui contraste avec la portée de l'incrimination. Les services du ministère de la Justice, cité par le rapport de la mission d'information sur le statut de l'élu, parlent de 38 à 49 condamnations par an entre 2007 et 2011, concernant par exemple 9 élus en 2007, 23 en 2009 et 27 en 2011.

(3) Cour de cassation, chambre criminelle, 22 octobre 2008, 08-82.068.

cet arrêt que l'infraction ne nécessite pas que les coupables aient retiré de l'opération prohibée un quelconque profit, ni que la collectivité ait souffert un quelconque préjudice.

La sévérité de ces dispositions pénales apparaît clairement au regard des situations dans lesquelles le juge administratif peut annuler une décision où serait intervenu un « conseiller intéressé » ; aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Deux conditions doivent être réunies : l'un des membres du conseil municipal doit avoir eu un intérêt à l'affaire, et la participation de ce conseiller à la délibération a dû exercer une influence effective sur la manifestation de volonté du conseil municipal, notamment lorsque le conseiller est intervenu en tant que rapporteur.

L'imprécision du législateur dans le texte d'incrimination laisse donc aux juridictions une marge d'interprétation importante. Le juge répressif en donnant consistance à la notion « *d'intérêt quelconque* » a pris le parti d'élargir considérablement le champ d'application de cette infraction, alors qu'il n'est pas toujours évident de savoir en amont si le délit est caractérisé ou non.

Cette situation peut conduire à accentuer l'insécurité juridique des élus locaux. Elle fait aussi un lien avec la difficile conciliation de l'exercice d'un mandat avec celui d'une profession : alors qu'il est courant, au sein des exécutifs locaux, d'attribuer les délégations en fonction des compétences personnelles des élus, cette pratique peut être source de problèmes en créant des situations susceptibles de constituer des conflits d'intérêts.

Le présent article permet ainsi d'écarter expressément du champ des poursuites, sur le fondement de l'article L. 432-12 du code pénal, les situations où les élus concernés siégeant *ès qualités* de représentant de leur collectivité au sein des instances décisionnaires des organismes extérieurs tels qu'établissements publics ou associations parapubliques, n'y prennent pas un intérêt « *personnel distinct de l'intérêt général* ».

4. Une rédaction précisée par la commission des Lois

Lors de son examen, la commission des Lois a adopté un amendement de votre rapporteur afin de remplacer la notion d'« *intérêt personnel distinct de l'intérêt général* » retenue par le Sénat comme constituant le délit de prise illégale d'intérêts par la notion d'« *intérêt de nature à compromettre l'impartialité ou l'indépendance de la personne* ». Cette rédaction est celle retenue par la proposition n° 28 du rapport de la mission d'information sur le statut de l'élu.

Par ailleurs, un sous-amendement présenté par M. Paul Molac a ajouté à cette énumération les intérêts de nature à compromettre « *l'objectivité* » de la personne concernée.

Ainsi la définition retenue par la commission des Lois reprend-elle exactement celle proposée par la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. Dans son rapport, la commission présidée par M. Jean-Marc Sauvé a en effet recommandé « *d'harmoniser l'ensemble des textes applicables en la matière, y compris les dispositions qui sanctionnent de nullité ou d'illégalité les délibérations auxquelles ont pris part des personnes ayant un intérêt à l'affaire, et de ne prévoir de sanction qu'en présence d'un intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne* »⁽¹⁾ (proposition n° 12), en estimant que la formulation fondée sur l'« *intérêt personnel distinct de l'intérêt général* » retenue par le Sénat dans la proposition de loi adoptée le 24 juin 2010 et reprise dans le cadre de la présente proposition de loi « *ne permettait pas une totale harmonisation avec les interdictions "préventives" (telles que celle figurant dans le statut général des fonctionnaires⁽²⁾), contrairement à ce qu'autorise la mention "intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de la personne".* »

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL14 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement CL14 reprend la proposition n° 27 du rapport : « *Étendre le champ de la responsabilité pénale des collectivités territoriales aux délits non intentionnels.* » En effet, les associations d'élus nous ont toutes alertés sur le recours croissant à la juridiction. Or, s'il est normal qu'un élu soit poursuivi s'il a commis une faute, en cas de délit non intentionnel – un enfant écrasé par un panneau de basket ou tombé dans un étang bordé de gravillon – il faut que la collectivité puisse assumer l'éventuel dommage fait aux citoyens.

M. René Dosière. Je suis étonné par les explications qui accompagnent cet amendement. Le rapporteur dit avoir reçu les associations d'élus. Ignorent-elles donc que, aux termes du texte sur les délits non intentionnels – que l'exposé sommaire qualifie abusivement de loi « Fauchon », alors que c'est à votre serviteur qu'en échoit la paternité –, les maires ne peuvent plus être poursuivis pour ce type de faits ? Je regrette d'ailleurs que le rapporteur n'ait pas auditionné les associations de victimes. En effet, à l'occasion du colloque que le sénateur Fauchon et moi avons organisé au Sénat quelques années après l'entrée en vigueur de la loi, elles nous ont unanimement appelés à ne pas toucher à la loi,

(1) *Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, Pour une nouvelle déontologie de la vie publique, janvier 2011, p. 78.

(2) *Le 3° du 1 de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prohibe la prise, directement ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, d'intérêts de nature à compromettre l'indépendance de l'agent public, qu'il soit titulaire ou contractuel. Cet article s'applique également aux agents dans l'exercice d'une activité accessoire autorisée sur le fondement du décret n°2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État.*

dont l'application les satisfait pleinement. Le monde de la justice considère également que ce texte est parfaitement clair. Rouvrir ce débat apparaît donc non seulement inutile, mais potentiellement néfaste. À l'exception du cas de quelques élus mal informés, l'application en justice de ce texte ne pose plus de problèmes. Les maires peuvent dormir tranquilles, sauf s'ils commettent une faute – et il est alors normal qu'ils assument leurs responsabilités.

M. Jean-Frédéric Poisson. Le sujet est complexe et aurait dû bénéficier de plus amples développements sur l'évolution du droit. L'attente des élus sur ce point semble avérée. En effet, même si la loi se clarifie par l'usage, il est toujours utile de l'écrire avec exactitude. À ce titre, l'amendement apparaît utile, même si je regrette qu'il n'ait pas fait l'objet d'échanges plus fins et de travail plus précis dans le cadre de notre Commission. Si j'entends la volonté de clarification qu'il porte, l'amendement mérite qu'on y consacre davantage de temps.

M. Georges Fenech. Les élus sont très sensibles au poids de la responsabilité pénale, qui – comme l'indique l'exposé des motifs – constitue l'une des raisons de la crise des vocations. Mais quelle plus-value l'amendement apporte-t-il en cette matière ? Les collectivités n'étant qu'« également responsables », l'élu reste bien justiciable pour délit non intentionnel. Quant à la prise en charge des dommages et intérêts, les collectivités peuvent déjà l'assurer en faisant jouer leurs responsabilités administratives. Je ne vois donc pas en quoi cette disposition protégera davantage l'élu.

Mme Marie-Françoise Bechtel. La loi Fauchon a été conçue à une époque où élus et préfets étaient mis en examen de façon réellement excessive. La demande des élus était alors très forte, et la loi leur a donné pleine satisfaction, entraînant une véritable décrue des procédures judiciaires injustifiées à l'encontre des maires. Dans ces conditions, le mieux est l'ennemi du bien. Dispose-t-on de chiffres qui attesteraient du retour du problème, et donc de l'utilité de l'amendement ? On risque plutôt, avec cette rédaction, de relancer les saisines de juges judiciaires, soit par des associations, soit par des victimes de certains incidents. Au total, l'amendement apparaît inutile, susceptible de réintroduire du désordre dans un domaine qui a été très travaillé : le dispositif en vigueur semble donner entière satisfaction.

M. le rapporteur. Les associations d'élus ne sont pas de cet avis. Elles estiment toutes – le rapport en atteste – que la loi doit être modifiée. La jurisprudence a beau avoir évolué, cet amendement clarifierait la loi. Sans décharger les élus de leur responsabilité pénale ou enlever quoi que ce soit aux victimes, il définit mieux le délit non intentionnel et donne à la collectivité la possibilité de se substituer au maire pour y répondre.

M. Jean-Frédéric Poisson. Monsieur le rapporteur, votre argumentation – comme votre amendement – souffre d'au moins une imprécision. Si la collectivité « se substitue » au maire, celui-ci est bien exonéré de la responsabilité.

Si – malheureusement – nous n’avons pas tous lu votre rapport, nos questions montrent que le sujet nécessite des échanges plus longs.

M. René Dosière. Le rapporteur ne cite pas les faits qui montreraient la réalité du problème. Combien de maires ont été condamnés depuis l’entrée en vigueur du texte que M. Fauchon et moi-même avons rédigé ? Peut-être certains élus continuent-ils à penser qu’un maire est responsable de tous les incidents qui surviennent dans sa commune ; pourtant, ce texte – rédigé en liaison avec Élisabeth Guigou, alors garde des Sceaux – a modifié le code pénal de telle sorte que le maire ne peut désormais être mis en cause que s’il a véritablement commis une faute, et qu’on a donc affaire à un délit intentionnel. Je me fais à nouveau le porte-voix des associations de victimes : l’amendement du rapporteur n’apporte rien et risque au contraire de perturber les choses.

M. Patrick Devedjian. J’approuve les propos de MM. Dosière et Poisson. D’une part, on ne connaît pas de cas qui justifieraient l’amendement ; d’autre part, le mot « également » fait que le texte n’apporte pas de protection supplémentaire aux maires. Quelle est alors l’utilité de ce dispositif ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. En écoutant le débat, je constate la volonté unanime d’agir de manière utile ; René Dosière estime que le besoin est couvert par les textes existants, mais tous les députés maires présents ne semblent pas partager son avis. On demande également une évaluation chiffrée des problèmes ; si les associations d’élus ressentent le besoin de nous faire part de cette aspiration, elles doivent disposer d’une base qui appuie leurs revendications ? Y avons-nous accès ?

M. le rapporteur. Nous avons sollicité la chancellerie, sans succès ; il ne semble pas que les incidents de ce type soient comptabilisés. Il s’agit de répondre à une inquiétude diffuse des élus locaux.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Page 84 de votre rapport d’information, je lis pourtant : « *Interrogés par vos rapporteurs, les services du ministère de la Justice ont exprimé des réticences à l’idée de modifier la rédaction de cet article, alors que l’équilibre établi en 2000 leur semblait satisfaisant. Bien qu’ils ne disposent pas de chiffres sur le nombre des condamnations pénales d’élus prononcées sur le fondement de l’article 121-3 du code pénal, ils ont indiqué que seules quelques dizaines de condamnations étaient recensées chaque année pour des délits non intentionnels et ont appelé à la plus grande prudence.* » Cela ne plaide pas en faveur de votre amendement.

M. Jean-Luc Warsmann. On fuit les adverbess dans la loi, d’autant plus en matière pénale, et il me semble exclu de voter une disposition comprenant les mots « *sont également responsables pénalement* ». L’amendement n’est pas mûr. Si le rapporteur ne le retire pas, je voterai contre.

M. Jean-Frédéric Poisson. L’article 121-2 du code pénal, qu’il s’agit d’amender, dispose : « *Les personnes morales, à l’exclusion de l’État, sont*

responsables pénalement, selon les distinctions des articles 121-4 à 121-7, des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

« Toutefois, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont responsables pénalement que des infractions commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

« La responsabilité pénale des personnes morales n'exclut pas celle des personnes physiques auteurs ou complices des mêmes faits, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3. »

Quel est donc l'apport réel de cet amendement, dans sa rédaction actuelle ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Voilà un véritable travail de commission !

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Les maires restent obligés, par précaution, de prendre une assurance personnelle, souvent très coûteuse. Le sujet demeure donc sensible. Si un maire peut être mis en examen en tant que représentant d'une collectivité, certains le sont encore à titre personnel.

Par ailleurs, l'article cité par M. Poisson laisse entendre que, dans certains domaines, la responsabilité du maire peut être engagée en cas de délit non intentionnel. En effet, certaines tâches assumées par la collectivité ne relèvent pas du mécanisme de délégation de service public. L'assurance souscrite par le maire s'étend d'ailleurs à l'ensemble des élus à qui il délègue ses fonctions.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Ce texte sera examiné en séance le 18 décembre 2013. Nous envisageons d'abord de l'étudier en commission le 27 novembre mais nous serons occupés par le projet de loi de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles, et le 20 novembre se tiendra, justement, le congrès des maires. En avoir avancé l'examen à la date d'aujourd'hui nous offre le temps nécessaire pour approfondir cette question, de façon à construire un consensus.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CL15 du rapporteur, faisant l'objet d'un sous-amendement CL50 de M. Paul Molac.

M. le rapporteur. Cet amendement reprend la proposition n° 28 de la mission d'information sur le statut de l' élu : *« Modifier la définition de la prise illégale d'intérêts afin que le délit ne soit constitué que lorsque l'intérêt quelconque, pris, reçu ou conservé par l'auteur, a été de nature à compromettre son indépendance ou son impartialité. »*

M. Paul Molac. La notion d'objectivité est absente de la définition prévue par le rapporteur ; elle était pourtant incluse dans la définition du rapport Sauvé. Nous proposons donc de la réintégrer.

M. le rapporteur. Avis favorable au sous-amendement.

M. Jean-Frédéric Poisson. Mais selon quels critères déterminera-t-on qu'un phénomène est « *de nature à compromettre [l']impartialité ou [l']indépendance* » de la personne ?

M. Yves Goasdoué. Monsieur Poisson, ce sera au juge de l'apprécier. Mais la nouvelle formulation rend sa tâche bien plus aisée que l'ancienne, qui se limite à « l'intérêt quelconque ». Résumant l'état de la jurisprudence, le rapport indique en effet que, aujourd'hui, « *le délit est constitué quand l'élu a perçu un bénéfice ou un intérêt matériel, direct ou indirect, mais cet intérêt peut être d'une autre nature, morale ou politique, ou encore d'image, voire philosophique ou religieuse ; il peut ne pas avoir été concrétisé ou être très faible. Peu importe même que l'intérêt soit ou non en conflit avec celui de la collectivité, ou n'en soit pas distinct ou même que l'agissement de l'élu soit louable.* » On ne saurait laisser les choses en l'état ! La formulation proposée amènera les juges à faire une interprétation plus restrictive de la prise illégale d'intérêts – notion qui doit naturellement subsister.

M. Jean-Frédéric Poisson. Vous avez beau dire, ma question reste entière. Certes, il faut faire évoluer la formulation actuelle pour corriger l'imprécision du terme « quelconque ». Mais confier au juge le soin d'apprécier seul l'impartialité et l'indépendance de la personne, c'est manquer à notre travail de législateur. La formulation proposée reste trop imprécise pour rassurer les personnes visées par la disposition. Par conséquent, cet amendement – dont je partage l'intention – manque son objectif, tant du point de vue des principes du droit qu'en matière pratique.

M. Philippe Gosselin. Le rapport avait pointé deux difficultés que nous abordons successivement : la question de la responsabilité pénale – à ce stade, avoir retiré l'amendement correspondant me paraît sage – et celle de la prise illégale d'intérêts, dont la définition est en France l'une des plus sévères de l'OCDE. Là aussi, il semblerait prudent de se donner du temps pour retravailler la proposition d'ici à l'examen en séance. Je salue l'excellence des travaux de notre mission d'information. Mais à confondre vitesse et précipitation, on risque d'ouvrir une boîte de Pandore qui pourrait nous amener à un élargissement ou au contraire à une restriction indésirable de la notion de prise illégale d'intérêts. J'estime donc que l'amendement – dont je partage la finalité – devrait être retiré.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. À mon sens, cet amendement – qui se situe dans le prolongement du rapport Sauvé – rend la rédaction du texte plus précise.

La Commission adopte le sous-amendement, puis l'amendement sous-amendé.

Elle adopte l'article 1^{er} A modifié.

Article 1^{er} B [nouveau]

(art. L. 1111-1-1 [nouveau], L. 2121-7, L. 3121-9, L. 4132-7, L. 5211-6, L. 7122-8 et L. 7222-8 du code général des collectivités territoriales)

Institution et proclamation d'une charte de l'élu local

Issu d'un amendement déposé par votre rapporteur, le présent amendement met en œuvre la proposition n° 24 du rapport de la mission d'information sur le statut de l'élu : « *Consacrer les obligations déontologiques des élus locaux dans une charte des droits et des devoirs ayant valeur législative. Prévoir la lecture solennelle de cette charte à l'occasion de chaque renouvellement de l'organe délibérant et de l'exécutif des collectivités* ».

Afin de favoriser la transparence de la vie publique, il importe de préciser les normes de comportement que les élus doivent adopter dans l'exercice de leurs fonctions et que les citoyens sont en droit d'attendre de la part de leurs représentants. En effet, appréhender le caractère déontologique et éthique d'un comportement ne va pas de soi. La déontologie se définit comme une théorie des devoirs et procède donc d'une morale. Son caractère contingent implique que les exigences formulées en la matière par le corps social soient explicitées de sorte que les élus se les approprient pleinement.

Aussi, la mission a-t-elle préconisé l'établissement d'un cadre déontologique applicable aux élus locaux – définis comme « *les membres élus au suffrage universel au sein des collectivités territoriales* » – sous la forme d'une charte des droits et des devoirs formalisée par le Parlement.

Cette charte vise avant tout, de manière symbolique, à manifester l'attachement aux valeurs éthiques et au respect de l'intérêt public consubstantiel à l'engagement dans l'exercice de fonctions électives. Elle rappelle les principes déontologiques élémentaires, mais prescrit également des règles de comportement dans certaines situations problématiques, tels que les obligations énoncées par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique :

– en rappelant les obligations de respect de la loi, de poursuite de l'intérêt général, de dignité, de probité, d'intégrité et de bonne gestion des deniers publics (**points 1, 2, 4 et 9 de la charte**) ;

– en affirmant les principes de transparence, d'assiduité et de respect des fonctions des autres élus et agents publics (**points 5 et 6**) ;

– en interdisant aux élus d’agir en situation de conflits d’intérêts pendant et après leur mandat, de se mettre en situation de corruption active et passive et d’utiliser à d’autres fins les moyens mis à disposition dans le cadre de l’exercice de leur mandat (**points 3, 7, 8 et 10**) ;

– en réaffirmant les obligations d’information, de transparence et de responsabilité des actes pris par les élus locaux (**points 5, 11 et 12 de la charte**).

Afin de donner une certaine solennité au rappel de ces principes, les **2° à 6° du présent article** prévoient que dans toutes les collectivités dont le statut relève de la loi ordinaire (communes, départements, régions, établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique), lors de la première séance de l’assemblée délibérante suivant son renouvellement, immédiatement après l’élection de son exécutif, la charte soit lue aux élus locaux par le président de l’assemblée délibérante. En outre, sera remise à chaque conseiller une copie de la charte accompagnée des dispositions pertinentes du code général des collectivités territoriales relatives aux garanties accordées aux élus lors de l’exercice et à l’issue de leur mandat.

*

* *

La Commission est saisie de l’amendement CL16 du rapporteur.

M. le rapporteur. En tant que maire, j’ai été frappé de constater à quel point nos concitoyens, parfois même les nouveaux élus, ignorent les droits et les devoirs des élus. Dans une période où les responsables politiques sont contestés, il me paraît opportun qu’une charte de l’ élu local rappelle les grands principes de la déontologie applicables au mandat local. Il en serait notamment donné lecture au moment de l’installation du conseil municipal, après l’élection du maire et des adjoints.

M. Philippe Gosselin. Si le principe d’une charte des droits et des devoirs des élus locaux lue lors de la séance d’installation des assemblées concernées me paraît bon, je regrette en revanche que nous ayons à nous prononcer sur un texte que nous découvrons à l’instant. Une telle charte doit être décortiquée et évaluée, et non pas adoptée à la va-vite. À ce stade, le groupe UMP ne pourra la voter.

M. Jean-Luc Warsmann. Je ne suis pas convaincu par la démarche du rapporteur. L’article 1^{er} de la charte qu’il propose me choque : la mission d’un élu n’est pas « *de mettre en œuvre le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales* » !

M. Jean-Frédéric Poisson. Je partage les hésitations et les critiques de mes collègues. En outre, il ne me semble pas très heureux de parler d’« élus locaux » alors que l’expression « collectivités locales » a disparu du droit au profit de celle de « collectivités territoriales ».

M. Jacques Bompard. Il faut d'abord simplifier la loi, qui est devenue inaccessible aux non-spécialistes, voire aux spécialistes eux-mêmes. C'est particulièrement vrai s'agissant des élus. Ceux-ci ne sortent pas tous des facultés de droit et leur élection ne leur donne pas la science infuse. Nous devrions toujours avoir à l'esprit le statut de l'élu. Dès lors que l'on prend des responsabilités, on en subit aussi la charge. Il faut donner aux élus les moyens de l'assumer. Dans le droit actuel, le simple fait, pour un maire, de rouler sur une route que la commune vient de rénover peut être qualifié de prise illégale d'intérêts ! Il y a là matière à travailler pour notre Commission.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je n'ai pas d'idée arrêtée sur les mérites et les inconvénients de cet amendement. D'une manière générale, on le sait, il n'est pas besoin d'apprendre la vertu à ceux qui la pratiquent, et c'est peine perdue de demander à ceux qui ne la pratiqueront pas de faire serment du contraire.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur les difficultés que pourrait engendrer le point 7 de cette charte, aux termes duquel le juge pourrait vérifier que l'élu s'est bien abstenu « *d'utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins, notamment personnelles, électorales ou partisans* ». Dans ces conditions, plus aucun élu ne pourra organiser une réunion de son parti dans une salle de la mairie – combien sont ceux qui s'en abstiennent aujourd'hui ? – ni y tenir une réunion électorale, sans parler de l'utilisation de son secrétariat, qui pose déjà des problèmes de jurisprudence.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Peut-être la Commission aurait-elle intérêt à adopter l'amendement, de manière à permettre aux députés d'amender le texte en séance publique. En cas de rejet, en effet, l'amendement reviendra en séance et il sera autrement plus compliqué de le sous-amender !

M. Jean-Frédéric Poisson. Nous vous remercions, monsieur le président, de cette précision de méthode. Vous suggérez donc que nous n'exprimions pas pleinement les fortes réserves que nous inspire cette proposition. Mais, en contrepartie, le rapporteur et vous-même devriez-vous engager à ce que nos remarques soient prises en compte en séance publique. Faute de quoi, ce serait un marché de dupes !

La Commission adopte l'amendement.

Article 1^{er} C [nouveau]

(art. L. 2123-10 et L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales)

Possibilité d'une mise en disponibilité pour les maires et conseillers d'arrondissement de Paris, de Lyon et de Marseille ayant la qualité de fonctionnaires

Le présent article additionnel après l'article 1^{er} de la proposition de loi résulte de l'adoption par la commission des Lois d'un amendement présenté par M. Philippe Goujon et plusieurs de ses collègues. Il ouvre aux maires, adjoints au

maire et conseillers d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille la possibilité, pour ceux d'entre eux qui sont agents de la fonction publique, de demander leur mise en disponibilité le temps de l'accomplissement de leur mandat.

En l'état actuel du droit, l'article L. 2123-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT) donne aux agents des fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière la faculté de demander une mise en disponibilité afin d'exercer les mandats mentionnés à l'article L. 2123-9 du même code, à savoir les fonctions : de maire ; d'adjoint au maire d'une commune de 20 000 habitants au moins ayant cessé son activité professionnelle pour l'exercice du mandat.

Il convient de rappeler qu'en position de détachement, le fonctionnaire est placé hors de son corps d'origine et continue à bénéficier dans ce corps de ses droits à avancement et retraite. Il est de plein droit pour exercer des fonctions de membre du Gouvernement ou un mandat de membre de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Parlement européen ou pour accomplir un mandat local (dans les cas prévus par le code général des collectivités territoriales)⁽¹⁾. La durée du détachement peut aller de six mois à cinq années au maximum avec un renouvellement possible⁽²⁾.

En position de disponibilité, le fonctionnaire, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Il existe trois types de disponibilité :

– **la disponibilité d'office**, prononcée en cas d'inaptitude physique temporaire, à l'expiration d'un congé de maladie, de longue maladie et si un reclassement de l'agent concerné ne peut être réalisé dans l'immédiat : cette mise en disponibilité peut être accordée pour une durée d'un an au maximum, renouvelable deux fois ; à l'expiration de la mise en disponibilité, à défaut de reclassement possible, le fonctionnaire peut être soit mis à la retraite, soit licencié ;

– **la disponibilité sur demande** et sous réserve de nécessité de service : elle ne présente qu'un caractère facultatif et peut être accordée après avis des commissions paritaires dans différents cas : pour des études et recherches d'intérêt général (pendant trois ans au maximum renouvelable une fois) ; pour convenances personnelles (pendant trois ans au maximum, période renouvelable mais limitée à dix ans pour toute la carrière) ; pour la création ou reprise d'une entreprise (pour une durée limitée à deux ans) ;

– **la disponibilité sur demande accordée de droit dans certains cas** : afin de donner des soins au conjoint, au partenaire d'un pacte civil de solidarité

(1) Il est également de plein droit pour exercer un mandat syndical, accomplir un stage ou une période de scolarité préalable à la titularisation ou suivre un cycle de préparation à un concours.

(2) Décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions.

(PACS), à un enfant ou un ascendant en cas d'accident ou de maladie graves ; pour élever un enfant de moins de huit ans ou donner des soins à un enfant à charge, au conjoint, au partenaire avec lequel il est lié par un PACS ou à un ascendant atteint d'un handicap nécessitant la présence d'une tierce personne ; dans le but de suivre son conjoint ou le partenaire avec lequel il est lié par un PACS astreint professionnellement à une résidence éloignée.

Certes, la mise en disponibilité peut apparaître moins avantageuse pour les agents publics exerçant un mandat local que le détachement. Cependant, votre rapporteur a estimé que l'amendement soumis à la commission des Lois offrait une alternative qui permettrait aux maires et conseillers d'arrondissement de Paris, Lyon et de Marseille de choisir une position statutaire la plus appropriée, compte tenu des exigences propres à leurs responsabilités et à leur engagement public.

C'est la raison pour laquelle, avec l'avis favorable de votre rapporteur, la commission des Lois a, d'une part, modifié l'article L. 2123-10 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit la faculté d'un détachement pour les élus locaux ayant la qualité de fonctionnaires, en y introduisant une mention rendant possible la mise en disponibilité. D'autre part, elle a complété la liste des dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux applicables aux maires et conseillers d'arrondissement en mentionnant, à l'article L. 2511-33 du code général des collectivités territoriales, l'article L. 2123-10 du même code ainsi modifié.

*

* *

Elle examine ensuite l'amendement CL9 rectifié de M. Philippe Goujon.

Mme Marie-Jo Zimmermann. Permettez-moi de rappeler, monsieur le président, que je réclame la création d'un statut de l'écu depuis dix ans. Je comprends votre souhait de faire adopter l'amendement précédent pour que nous puissions corriger en séance publique le projet de charte de l'écu local, je trouve légitime que l'on veuille satisfaire les maires, mais tout cela n'est-il pas le signe d'une certaine précipitation ?

En même temps que l'amendement CL9 rectifié, je défendrai l'amendement CL8 rectifié qui viendra en discussion à l'article 3. Il s'agit, dans les deux cas, d'étendre aux maires d'arrondissement, maires adjoints d'arrondissement et conseillers d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille les facilités professionnelles accordées aux élus pour l'exercice de leur mandat dans les communes de droit commun.

M. Philippe Goujon avait déjà présenté ces amendements lors de la première lecture du projet de loi visant à interdire le cumul des mandats. On lui avait répondu qu'ils trouveraient davantage leur place dans un texte relatif au statut de l'écu : dont acte !

Ces facilités consistent notamment, pour les élus salariés du secteur privé, à recourir à la suspension de leur contrat de travail pour la durée du mandat, de manière à retrouver leur emploi à la fin de celui-ci. Tel est l'objet de l'amendement CL8 rectifié.

D'autre part, bien que la mesure de placement en détachement des fonctionnaires soit la règle pour les élus des communes de droit commun, il n'était pas possible d'étendre cette facilité aux élus d'arrondissement, car l'amendement aurait été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution. Quant à la possibilité de mise en disponibilité, elle n'est pas envisagée par le code général des collectivités territoriales. Il est proposé par l'amendement CL9 rectifié de prévoir ce cas de figure.

M. le rapporteur. Je doute que l'on utilise beaucoup ce dispositif. Cela étant, depuis le début des travaux de la mission d'information, je me suis fixé pour principe de favoriser un travail collectif et partagé. Le sujet le mérite. Sans être totalement convaincu sur le fond, je donne un avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Article 1^{er}

(art. L. 2123-20, L. 2123-20-1, art. L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1, L. 5214-8
du code général des collectivités territoriales)

Fixation de l'indemnité des maires et régime indemnitaire des conseillers des communautés de communes

Le présent article résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement du Gouvernement rectifié en séance publique afin de tenir compte d'un consensus dégagé entre les membres de la commission des Lois de cette assemblée.

Ainsi rédigé, cet article vise, d'une part, à réformer – tout en maintenant leur principe – les règles de fixation de l'indemnité de fonction versée aux maires, aux adjoints ayant reçu délégation et, le cas échéant, aux conseillers municipaux de sorte d'en réduire l'hétérogénéité. À cette fin, l'article 1^{er} de la proposition de loi (alinéas 1 à 12) remanie la rédaction des articles L. 2123-20, L. 2123-20-1, L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

D'autre part, il harmonise le régime indemnitaire applicable aux membres des communautés de communes en complétant les dispositions auxquelles renvoient l'article L. 5214-8 du même code, objet de l'insertion opérée par le VI de l'article de la proposition de loi (alinéa 13).

1. Le choix du maintien du principe de l'indemnité de fonction

Au cours de l'examen de la proposition de loi, tant en commission des Lois qu'en séance publique, les sénateurs ont manifesté une opposition à l'égard de plusieurs amendements tendant à consacrer l'abandon du principe de gratuité

de l'exercice des fonctions électives, principe affirmé par l'article 74 de la loi municipale du 5 avril 1884 et codifié aujourd'hui à l'article L. 2123-17 du CGCT pour ce qui concerne les mandats municipaux ⁽¹⁾.

Suivant ce principe, les indemnités ne constituent pas en tant que telle une rémunération, les fonctions électives locales n'étant pas considérées comme une activité professionnelle. Ainsi que l'a rappelé la circulaire du 15 avril 1992 ⁽²⁾, les indemnités de fonction ne constituent pas un salaire. Elles sont destinées à couvrir les frais courants inhérents à l'exercice des fonctions des élus et à compenser la diminution du temps qu'ils peuvent accorder à leurs activités personnelles et professionnelles. Autre indice de la nature particulière des indemnités de fonction, l'imposition de ces sommes repose sur des règles spécifiques ⁽³⁾.

Dans son économie, le dispositif de l'article 1^{er} de la proposition de loi traduit l'attachement à ce principe de gratuité des fonctions électives en ce qu'il se borne à réformer le régime des indemnités de fonction, établi par les articles L. 2123-20 à L. 2123-24-1 du CGCT sans modifier la nature compensatoire de ces sommes.

Du reste, la proposition de loi ne remet pas en cause les dispositions organisant le remboursement des frais exposé par les maires, les adjoints ainsi que les conseillers municipaux ne percevant pas d'indemnités de fonctions ⁽⁴⁾.

2. Un dispositif favorisant l'application d'un taux unique dans la détermination des indemnités versées aux maires

L'article 1^{er} de la proposition de loi porte deux modifications substantielles dans le régime indemnitaire des élus municipaux : tout d'abord, les indemnités de fonction perçues par les maires et les présidents de délégation spéciale sont fixées au taux maximal prévu par la loi ; ensuite, les conseils municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, et non plus de moins de 1 000 habitants, peuvent par dérogation fixer un montant inférieur pour ces indemnités.

(1) Voir les amendements : n° 43 rectifié de MM. Collombat, Mézard, Barbier, Fortassin, Hue, Plancade, Requier et Tropéano (rejeté) ; n° 18 rectifié de MM. Dallier et Lefevre (retiré).

(2) Circulaire du 15 avril 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Régime indemnitaire des élus locaux applicable depuis le 30 mars 1992.

(3) En application de l'article 28 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992, les indemnités perçues par les élus locaux sont soumises à des impositions autonomes et progressives dont le barème est fixé par la loi de finances. En outre, les élus locaux doivent obligatoirement cotiser à l'IRCANTEC et les indemnités de fonction sont soumises à la CSG et à la CRDS.

(4) Articles L. 2123-18 à L. 2123-19 du CGCT.

a. La fixation au taux maximal des indemnités de fonction des maires et présidents de délégation spéciale ⁽¹⁾

En l'état actuel du droit, les indemnités de fonction versées aux élus locaux sont fixées en pourcentage de l'indice brut 1015 (qui correspond à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique) par l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement de collectivités, dans les trois mois qui suivent le renouvellement de l'organe délibérant (I des articles L. 2123-20 et L. 2123-20-1 du CGCT). Selon la règle du parallélisme des formes, elles peuvent être modifiées par le même organe en cours de mandat. Le montant des indemnités peut être modulé par l'organe délibérant dans le respect des taux maximaux déterminés par la loi, eu égard au nombre d'habitants de la collectivité ou du groupement de collectivités concerné, à la catégorie de collectivité ou de groupement et aux fonctions exercées (fixés à l'article L. 2123-23 du CGCT pour les maires et les présidents de délégation spéciale, au I de l'article L. 2123-24 du CGCT pour les adjoints au maire et les membres de délégation spéciale faisant fonction d'adjoints au maire).

En application de ces règles, le montant des indemnités de fonction peut ainsi varier de manière assez importante comme l'illustrent les tableaux ci-après, relatifs aux montants maximaux bruts mensuels des indemnités de fonction des titulaires de mandats locaux.

INDEMNITÉS DE FONCTION BRUTES MENSUELLES DES ÉLUS COMMUNAUX ⁽²⁾

Population (nombre d'habitants)	Maires		Adjoints		Conseillers municipaux	
	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
Moins de 500	17	646,25	6,6	250,90	6 (compris dans l'enveloppe indemnitaires globale du maire et des adjoints)	228,09
De 500 à 999	31	1 178,46	8,25	313,62		228,09
De 1 000 à 3 499	43	1 634,63	16,5	627,24		228,09
De 3 500 à 9 999	55	2 090,81	22	836,32		228,09
De 10 000 à 19 999	65	2 470,95	27,5	1 045,40		228,09
De 20 000 à 49 999	90	3 421,32	33	1 254,48		228,09
De 50 000 à 99 000	110	4 181,62	44	1 672,65		228,09
De 100 000 à 199 999	145	5 512,13	66	2 508,97	6	228,09
Plus de 200 000	145	5 512,13	72,5	2 756,07	6	228,09

IB : indice brut

Source : Association des maires de France, Statut de l'élu(e) local(e), février 2013.

(1) Régie par les articles L. 2121-35 à L. 2121-39 du CGCT, la délégation spéciale désigne l'organe chargé d'assumer les fonctions d'un conseil municipal lorsque celui-ci est dissous, en cas de démission de tous ses membres ou lorsque que le conseil ne peut être constitué. Son pouvoir se limite à la prise d'acte de pure administration conservatoire et urgente. Ses membres sont désignés par le représentant de l'État dans le département. Le président ou, à défaut, le vice-président, remplit les fonctions de maire.

(2) Articles L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1-I et L. 2123-24-1-II du CGCT.

● D'une part, la nouvelle rédaction du I de l'article L. 2123-20 du CGCT (établie par l'alinéa 2 du présent article) a pour conséquence de **fixer, par principe, l'indemnité de fonction perçue par les maires et les présidents de délégation spéciale au taux maximal prévu par la loi.**

En remplaçant la mention « *indemnités maximales pour l'exercice des fonctions* » par la mention : « *les indemnités fixées pour l'exercice des fonctions* » au I de l'article L. 2123-20 du CGCT, **la proposition de loi fait de l'application de ce taux maximal une norme pour les maires et les présidents de délégation spéciale, et non plus le plafond** du montant de ces indemnités de fonction. En cohérence, le premier alinéa de l'article L. 2123-23 du CGCT (alinéa 8 du présent article) est modifié dans les mêmes termes.

● En conséquence et d'autre part, le présent texte **circonscriit la compétence des conseils municipaux dans la détermination du montant des indemnités de fonction.**

Suivant la nouvelle rédaction du I de l'article L. 2123-20 du CGCT (alinéa 2 de l'article 1^{er}) et de l'article L. 2123-20-1 du CGCT (alinéas 4 à 6 de l'article 1^{er}), les organes délibérants des communes ne prendront de délibération en la matière que pour :

- les adjoints au maire ;
- les conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus ;
- les membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint (sous réserve d'une décision contraire des membres de la délégation, en application du II de l'article L. 2123-20-1 du CGCT résultant de la présente proposition de loi).

Par ailleurs, en l'absence de toute disposition expresse, par une lecture *a contrario* de l'article L. 2511-33 du CGCT, **la compétence du Conseil de Paris et des conseils municipaux de Marseille et de Lyon demeure en ce qui concerne le vote des indemnités pour l'exercice effectif des fonctions de maire, d'adjoint au maire et de membre d'un conseil d'arrondissement de ces villes.** En application de l'article L. 2511-34 du CGCT, ces indemnités pourront donc être modulées dans la limite de : 72,5 % de la référence à l'indice brut 1015 (mentionné à l'article L. 2123-20 du CGCT) pour les adjoints au maire et les membres de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint ; 34,5 % de la référence à l'indice brut 1015 pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal.

Dans le cadre de la proposition de loi, le conseil municipal dispose de la faculté de moduler les indemnités allouées aux dépositaires de ces fonctions et mandats, dans la limite de la référence à un pourcentage de l'indice brut 1015. En ce qui concerne les membres de la délégation spéciale, la délibération peut attribuer l'indemnité versée aux adjoints au maire et non plus celle fixée pour

« *le maire et les adjoints* », ainsi que le prévoit, dans sa rédaction actuelle, le II de l'article L. 2123-20-1 du CGCT.

Tout en **excluant la fixation de l'indemnité de fonction des maires du champ de ces délibérations, l'article 1^{er} maintient par ailleurs les règles procédurales** relatives à leur adoption : un délai de trois mois à compter de l'installation de l'organe délibérant pour le vote d'une délibération sur les indemnités de ses membres (alinéa 4 de l'article 1^{er}) ; l'obligation d'assortir une délibération relative aux indemnités de l'un ou de plusieurs de ses membres d'un « *tableau annexe récapitulatif de l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal* » (alinéa 6).

b. Une dérogation restreinte au principe de fixation au taux maximal de l'indemnité des maires et présidents de délégation spéciale

L'alinéa 10 de l'article 1^{er} du présent texte écarte en effet la possibilité, pour les conseils municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, de fixer le montant de l'indemnité de fonction des maires et des présidents de délégation spéciale à un montant inférieur à celui qui résulterait de l'application du taux maximal prévu par la loi.

Actuellement, la rédaction du second alinéa du I de l'article L. 2123-20-1 du CGCT préserve cette possibilité **pour les communes de moins de 1 000 habitants**, l'indemnité du maire y étant fixée par principe au taux maximal prévu par l'article L. 2123-23 du CGCT, sauf décision contraire du conseil municipal.

La proposition de loi ne change en rien le barème applicable dans la fixation des indemnités de fonction des maires et présidents de délégations spéciales. Le tableau figurant à l'alinéa 9 de l'article 1^{er} reprend exactement les tranches de population et le taux maximal (en % de l'indice 1015) qui leur correspond inscrits à l'article L. 2123-23 du CGCT en vigueur.

En revanche, **le présent texte fait passer de « moins de 1 000 habitants » à « 3 500 habitants et plus » le seuil de population des communes dont le conseil municipal peut, par délibération, fixer le montant de ces indemnités des fonctions à un montant inférieur** au montant maximal auquel peuvent prétendre les maires et les présidents de délégation spéciale.

Cette modification résulte, d'une part, de la réécriture du I de l'article L. 2123-20-1 du CGCT (par le quatrième alinéa de l'article 1^{er}), laquelle aboutit à la suppression du deuxième alinéa du I de cet article qui, dans sa rédaction actuelle, disposait : « *Dans les communes de moins de 1 000 habitants, sous réserve de l'application des II et III de l'article L. 2123-20 et sans préjudice de l'application de l'article L. 2123-22, l'indemnité allouée au maire est fixée au taux maximal prévu par l'article L. 2123-23, sauf si le conseil municipal en décide autrement.* » D'autre part, le nouvel alinéa 3 de l'article L. 2123-23 du CGCT, dans la rédaction qui serait issue de l'adoption de la proposition de loi, prévoit

expressément la possibilité d'une délibération dérogatoire, en matière d'indemnité de fonction des maires, des conseils municipaux « *dans les communes de 3500 habitants et plus* ».

Dès lors, l'article 1^{er} de la proposition de loi réduit le nombre de communes dont les maires pourraient percevoir des indemnités de fonction d'un montant inférieur au montant qui résulte de l'application du taux maximal prévu par la loi. Ce constat résulte de la répartition de l'effectif des communes suivant leur population que décrit le tableau ci-après.

RÉPARTITION DES COMMUNES SELON LEUR TAILLE (PAR STRATES DE POPULATION)

Taille de la commune	Nombre de communes	Part de la population
0 à 499 habitants	19 996	7 %
500 à 1 999 habitants	11 570	17,4 %
2 000 à 3 499 habitants	2 155	8,7 %
3 500 à 4 999 habitants	911	5,8 %
5 000 à 9 999 habitants	1 102	11,8 %
10 000 à 19 999 habitants	504	10,8 %
20 000 à 49 999 habitants	319	15 %
50 000 à 99 999 habitants	83	8,3 %
100 000 habitants et plus	41	15,2 %

Source : INSEE, recensement de la population, population municipale en vigueur en 2013 (millésimée 2010)

RÉPARTITION DES COMMUNES SELON LEUR TAILLE (EN POPULATION CUMULEE)

Taille de la commune	Nombre de communes	Part de la population
Moins de 500 habitants	19 996	7 %
Moins de 2 000 habitants	31 566	24,5 %
Moins de 3 500 habitants	33 721	33,2 %
Moins de 5 000 habitants	34 632	39 %
Moins de 10 000 habitants	35 734	50,8 %
Moins de 20 000 habitants	36 238	61,6 %
Moins de 50 000 habitants	36 557	76,5 %
Moins de 100 000 habitants	36 640	84,8 %
Toutes tailles confondues	36 681	100 %

Source : INSEE, recensement de la population, population municipale en vigueur en 2013 (millésimée 2010)

On notera que la réécriture ainsi opérée de l'article L. 2123-23 du CGCT se traduit, incidemment, par la suppression du dernier alinéa de cet article dans sa version en vigueur. Or, cet alinéa précise les conditions d'application de cet article puisqu'il indique qu'il faut se reporter à la population totale du dernier recensement pour appliquer le barème déterminant le taux applicable dans le

calcul des indemnités de fonction des maires et des présidents de délégations spéciales. Dans un souci d'intelligibilité de loi, il apparaît nécessaire de rétablir cet alinéa. C'est ce qu'a fait la commission des Lois en adoptant, à l'initiative de son rapporteur, un amendement qui rétablit la référence à « *la population totale du dernier recensement* » par l'insertion d'un alinéa après l'alinéa 10 de la proposition de loi.

Du point de vue de votre rapporteur – suivant une opinion d'ailleurs exprimée par de nombreux parlementaires au cours de l'examen du texte au Sénat – l'article 1^{er} présente l'avantage d'épargner aux élus des débats toujours mal perçus dans l'opinion publique. Certes, la détermination des indemnités versées aux élus par les organes délibérants des collectivités relève presque, par son ancienneté et son enracinement dans les esprits, d'une tradition républicaine et d'un principe en rapport avec la libre administration des collectivités territoriales. Cependant, les délibérations que les conseils municipaux de plus de 1 000 habitants doivent adopter, en l'état actuel du droit, donnent l'impression désagréable que la fixation des indemnités participe d'une démarche ne servant que des intérêts catégoriels. Ceci explique notamment le chiffre saisissant rappelé au Sénat par la ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique pendant la discussion générale sur la proposition de loi : 80 % des élus ne perçoivent aujourd'hui aucune indemnité.

On peut sans doute discuter de la pertinence du seuil de 3 500 habitants retenu pour l'application de cet article de la proposition de loi.

D'une part, on relèvera que d'autres dispositions du texte examinées ci-après retiennent plutôt le seuil de 1 000 habitants pour renforcer les garanties que la loi reconnaît aux élus dans l'exercice de leur mandat. D'autre part, les communes de moins de 1 000 habitants présentent des spécificités qui pourraient justifier que l'on maintienne la possibilité d'une délibération écartant l'application du taux maximal prévue par la loi pour les indemnités de fonction des maires.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, tout en se ralliant au fond du dispositif de la présente proposition de loi, la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut de l' élu avait proposé de conserver aux organes délibérants des communes d'au moins 1 000 habitants le pouvoir de la fixer, par délibération, à un niveau inférieur ⁽¹⁾.

C'est dans cette même optique qu'à l'initiative de son rapporteur, la commission des Lois a jugé nécessaire d'abaisser le seuil de population des communes dont le conseil municipal peut, par délibération, fixer les indemnités de fonction des maires et des présidents de délégation spéciale à un montant inférieur à celui qui résulterait de l'application par principe du taux maximal prévu par les articles L. 2123-20 et L. 2123-23 du CGCT (modifiés par la proposition de loi).

(1) Rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l' élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 13, pp. 50-51.

À cet effet, la Commission a adopté un amendement ramenant ce seuil prévu par le texte sénatorial de « 3 500 habitants et plus » à « 1 000 habitants et plus ». Sans bouleverser l'économie du régime indemnitaire porté par la proposition de loi, cette modification apparaît de nature à attendre deux objectifs : d'une part, favoriser la perception d'indemnités de fonction dans les petites communes ; d'autre part, prendre en compte leurs spécificités et ménager la possibilité d'une adaptation à des réalités et à des ressources locales très diverses.

c. Des mesures de coordination tirant les conséquences des nouvelles modalités de fixation des indemnités

Enfin, la proposition de loi tire la **conséquence, d'une part pour les adjoints au maire et, d'autre part, pour les conseillers municipaux**, des nouvelles modalités de fixation des indemnités de fonction versées aux maires.

En l'état actuel du droit, le IV de l'article L. 2123-24 du CGCT (pour les adjoints au maire) et le V de l'article L. 2123-4-1 du CGCT (pour les conseillers municipaux des communes) plafonnent le montant des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées à ces élus par référence au montant maximal de celles que peuvent percevoir les maires des communes.

Par cohérence, les IV et V de l'article 1^{er} de la proposition de loi, qui n'ont pas fait l'objet de modifications de la part de la commission des Lois, substituent à la notion d'« *indemnité maximale* » la mention de l'indemnité « *fixée pour le maire* ».

Il convient ici de signaler que ces nouvelles modalités de fixation des indemnités des maires affectent également les règles applicables aux maires délégués et à leurs adjoints. En effet, l'article L. 2123-21 du CGCT fait application des articles L. 2123-20 du CGCT et L. 2123-23 du CGCT (pour les maires délégués) et L. 2123-24 du CGCT (pour les adjoints au maire délégué) pour déterminer le pourcentage de l'indice 1015 servant à calculer leurs indemnités de fonction. En conséquence des modifications apportées à ces dispositions par la présente proposition de loi, les indemnités des maires délégués seront fixées au montant maximal prévu par la loi tandis que celui des indemnités des adjoints résultera d'une délibération des organes délibérants des communes concernées.

3. Une harmonisation du régime indemnitaire des communautés de communes

- Figurant dans le texte de la proposition soumis à la commission des Lois du Sénat, **le VI de l'article 1^{er}** vise à **accorder aux conseillers des communautés de communes le versement d'une indemnité de fonction** dans les mêmes conditions que celles dont bénéficient les conseils municipaux des communes de moins de 100 000 habitants.

Pour ce faire, la proposition de loi insère la mention du II de l'article L. 2123-24-1 du CGCT parmi l'ensemble des dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux auxquelles renvoie l'article L. 5214-8 du CGCT pour fixer le cadre du fonctionnement des conseils des communautés de communes.

Dans sa rédaction en vigueur, cet article se borne à prévoir notamment l'application de la plupart des garanties dont disposent les conseillers municipaux aux conseillers de ces EPCI :

- le crédit d'heures (article L. 2123-2 du CGCT) ;
- la compensation des pertes de revenus subies par les conseillers municipaux poursuivant une activité professionnelle mais ne percevant pas d'indemnités de fonction (article L. 2123-3 du CGCT) ;
- l'autorisation d'absence (article 2123-5 du CGCT) ;
- les garanties accordées dans l'exercice d'une activité professionnelle (articles L. 2123-7 à 2123-10 du CGCT) ;
- les garanties accordées à l'issue du mandat (articles L. 2123-11 à L. 2123-11-2 du CGCT) ;
- le droit à la formation (articles L. 2123-12 à L. 2123-16 du CGCT) ;
- l'aide financière que les conseils municipaux peuvent allouer en cas d'utilisation du chèque emploi-service universel (pour la rémunération des services de garde des enfants, de l'assistance aux personnes âgées ou handicapées ayant besoin d'une aide) par les maires, et dans les communes de 20 000 habitants au moins, par les adjoints au maire ayant interrompu leur activité professionnelle pour exercer leur mandat (article L. 2123-18-4 du CGCT).

Par la modification opérée à l'article L. 5214-8 du CGCT, ainsi que la réécriture du I de l'article L. 2123-20 du CGCT, **la proposition de loi ouvre aux conseillers des communautés de communes la possibilité de percevoir une indemnité de fonction dans la limite de 6 % de l'indemnité maximale que les conseils municipaux peuvent allouer aux conseillers municipaux des communes de moins de 100 000 habitants.** La référence pour la détermination du montant de ces indemnités demeure un pourcentage de l'indice 1015 en fonction de la taille démographique de la collectivité.

Rappelons qu'en l'état actuel du droit, l'indemnisation des élus n'exerçant pas de responsabilité exécutive au sein des communautés de communes ne constitue pas une obligation.

**INDEMNITÉS DE FONCTION BRUTES MENSUELLES DES PRÉSIDENTS ET VICE-PRÉSIDENTS
DES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES
ET DES SYNDICATS D'AGGLOMÉRATION NOUVELLE ⁽¹⁾**

Population (nombre d'habitants)	Présidents		Vice-présidents	
	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
Moins de 500	12,75	484,69	4,95	188,17
De 500 à 999	23,25	883,84	6,19	235,31
De 1 000 à 3 499	32,25	1 225,97	12,37	470,24
De 3 500 à 9 999	41,25	1 568,11	16,5	627,24
De 10 000 à 19 999	48,75	1853,22	20,63	784,24
De 20 000 à 49 999	67,5	2 565,99	24,73	940,10
De 50 000 à 99 999	82,49	3 135,83	33	1 254,48
De 100 000 à 199 999	108,75	4 134,10	49,5	1 881,73
Plus de 200 000	108,75	4 134,10	54,37	2066,86

IB : indice brut

Source : Association des maires de France, Statut de l'élu(e) local(e), février 2013.

L'article L. 5211-12 du CGCT prévoit seulement des modalités d'indemnisation pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération, d'une métropole et d'un syndicat d'agglomération nouvelle. Seules les communautés urbaines et les communautés d'agglomération indemnisent les membres de leur organe délibérant, en application respectivement des articles L. 5215-16 et L. 5215-17 du CGCT, pour les premières, et L. 5216-4-1 du CGCT pour les secondes.

**INDEMNITÉS DE FONCTION BRUTES MENSUELLES DES ÉLUS
DES COMMUNAUTÉS URBAINES ET DES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION ⁽¹⁾**

Population (nombre d'habitants)	Présidents		Vice-présidents		Délégués des communes	
	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)	Taux maximal (en % de l'IB 1015)	Indemnité brute (en euros)
De 30 000 à 49 999	90	3 421,32	33	1 254,48	6 (compris dans l'enveloppe indemnitaire globale)	228,09
De 50 000 à 99 999	110	4 181,62	44	1 672,65		228,09
De 100 000 à 199 999	145	5 512,13	66	2 508,97	6	228,09
De 200 000 à 399 999	145	5 512,13	72,5	2 756,07	6	228,09
Plus de 400 000	145	5 512,13	72,5	2 756,07	28	1 064,41

IB : indice brut

Source : Association des maires de France, Statut de l'élu(e) local(e), février 2013.

(1) Articles L. 5211-12, R. 5214-1 et R. 5332-1 du CGCT.

Pour le reste, l'article L. 5211-13 du CGCT prévoit une indemnisation des frais de déplacements des membres de l'organe délibérant pour la participation aux réunions des conseils et des comités.

Ce faisant, l'article 1^{er} de la proposition de loi apporte une première réponse à un enjeu identifié dans le cadre des travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut de l'élu : l'établissement d'un régime indemnitaire plus approprié aux élus des communes membres de communautés de communes qui, directement ou indirectement, participent à l'exercice de l'action publique sur le territoire intercommunal, même s'ils ne sont pas membres du bureau de l'établissement ⁽¹⁾.

Aussi, la commission des Lois a fait sien le dispositif du VI de l'article 1^{er} de la proposition de loi tel qu'il a été adopté au Sénat.

● Au-delà du régime indemnitaire des communautés de communes, la proposition de loi a vocation à **faire évoluer également les règles applicables en la matière aux conseillers des différents établissements publics de coopération intercommunale**.

Ceci est vrai **pour les communautés de communes situées dans les départements d'outre-mer régis par le principe d'identité législative**. Suivant ce principe découlant de l'article 73 de la Constitution, les lois et règlements s'y appliquent de plein droit dès leur publication. Dès lors, même en l'absence de mention expresse concernant ces parties du territoire, les dispositions modifiées relatives aux communautés de communes s'appliquent – de même que les modifications apportées au régime indemnitaire des élus municipaux.

C'est le cas pour les communautés de communes des départements de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion. L'article L. 2561-1 du CGCT rend possible, *a contrario*, l'application des dispositions des articles du chapitre III, du titre II, du livre 1^{er} de la deuxième partie, lesquelles comprennent les règles relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux. Or, il s'agit précisément des dispositions auxquelles renvoie l'article L. 5214-8 CGCT pour la détermination des règles applicables aux conseillers des communautés de commune.

S'agissant de Mayotte, le I de l'article L. 5832-20 du CGCT prévoit expressément l'application de l'article L. 5214-8 du même code relatif à ces EPCI.

En revanche, il convient de **distinguer le cas des collectivités d'outre-mer** sur le territoire desquelles, en vertu du principe de spécialité législative consacré à l'article 74 de la Constitution, les lois ne s'appliquent qu'à raison d'une mention expresse.

(1) Rapport d'information n° 1161 déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 16, p. 53-54.

Ainsi, en Polynésie française, la mise en œuvre des règles relatives à ces EPCI obéit à des dispositions spécifiques qui nécessitent une modification si l'on souhaite que toute évolution du régime juridique en métropole entre en vigueur. Aux termes de l'article L. 5842-21 du CGCT, « *les articles L. 5214-7 et L. 5214-8 sont applicables [...] sous réserve d'adaptations* » que prévoit le II de cet article. Par ailleurs, dans les dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux qui conditionnent le régime indemnitaire des conseillers des communautés de commune, l'article 2573-7 du CGCT substitue à la référence à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (mentionnée par l'article L. 2123-20 du CGCT) « *un arrêté du haut-commissaire par référence aux indices des traitements des fonctionnaires des corps de l'État pour l'administration de la Polynésie française* ». De même, pour l'application de l'article L. 2123-24 du CGCT modifié en partie par la proposition de loi, l'article 2573-7 du CGCT renvoie à « *un barème fixé par arrêté du haut-commissaire en fonction de la population de la commune* ».

● L'article 1^{er} de la proposition de loi **affecte les conditions d'application des règles applicables aux membres de l'organe délibérant des communautés urbaines et des communautés d'agglomération.**

En modifiant ou en complétant les articles L. 2123-20, L. 2123-20-1, L. 2123-24 et L. 2123-24-1 du CGCT, le présent texte fait application de règles identiques pour ces EPCI car les articles qui définissent les conditions d'exercice des mandats de leurs membres se réfèrent, éventuellement sous certaines réserves, aux dispositions en vigueur pour les mandats municipaux.

Il en va ainsi pour les membres des conseils :

– des communautés urbaines, par renvoi du premier alinéa de l'article L. 5215-16 du CGCT aux « *dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la deuxième partie relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux, à l'exclusion des articles L. 2123-18-1, L. 2123-18-3 et L. 2123-22 [...] et sous réserve des dispositions qui leur sont propres* » ;

– des communautés d'agglomération, par un même renvoi du premier alinéa de l'article L. 5216-4 du CGCT ;

– des métropoles régies actuellement par les dispositions de l'article L. 5217-8 du CGCT, lequel renvoie pour sa part à l'article précité L. 5215-16 du CGCT.

En l'espèce, les modifications introduites par la proposition de loi et affectant les EPCI concernent les modalités de fixation de l'indemnité versées aux conseillers, par application dans leur nouvelle rédaction, du I de l'article L. 2123-20 du CGCT, de l'article L. 2123-20-1 du CGCT, de l'article L. 2123-23 du CGCT, du IV de l'article L. 2123-24 et du V de l'article L. 2123-24-1 du CGCT. Elles entraînent une modification de la référence prise en compte pour la

fixation de l'indemnité de fonction en tenant compte de la fixation au taux maximal prévu par la loi pour les maires.

Outre les EPCI existant aujourd'hui, **la proposition de loi devrait également conditionner le fonctionnement de nouvelles structures de coopération intercommunale qui devraient voir le jour au terme de l'examen du projet de loi de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles** ⁽¹⁾.

Pour la définition du régime applicable à ces nouveaux EPCI et à ces nouvelles métropoles, le texte renvoie aux dispositions régissant les conditions d'exercice des mandats municipaux. Tels sont les effets des articles créés dans le code général des collectivités territoriales pour :

– les métropoles « de droit commun » : l'article L. 5217-6 du CGCT, réécrit par le projet de loi, inclut les métropoles dans le champ d'application de l'article L. 5215-16 du CGCT, lequel renvoie aux dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux ;

– la « *métropole d'Aix-Marseille-Provence* » : en application du II de l'article L. 5218-1 du CGCT créé par le projet de loi, la métropole se voit appliquer les dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux ;

Pour sa part, la « *métropole de Lyon* » disposerait d'un régime indemnitaire présentant quelques spécificités, eu égard notamment au pourcentage de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique retenu par l'article L. 3632-3 du CGCT créé par le projet de loi.

En outre, l'article 1^{er} de la proposition de loi ne revient pas sur l'encadrement des indemnités versées aux élus des communautés urbaines et des communautés d'agglomération par le biais du dispositif de l'enveloppe indemnitaire globale.

Prévu au quatrième alinéa des articles L. 5215-16 du CGCT (pour les délégués communautaires dans les communautés urbaines) et L. 5216-4 du CGCT (pour délégués communautaires dans les communautés d'agglomération), ce mécanisme implique que les indemnités versées aux représentants des communes ne peuvent dépasser un certain montant. En application de l'article L. 5211-12 du CGCT en vigueur pour tous les EPCI, ce plafond résulte de l'addition des indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de présidents et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de vice-présidents (la détermination de l'enveloppe des indemnités de ces derniers

(1) *Projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat, en deuxième lecture, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, n° 1407, enregistré à l'Assemblée nationale le 8 octobre 2013 (articles 12, 20 et 31).*

dépendant du nombre maximal de vice-présidences pouvant être créées en application des textes ou ce celles effectivement exercées).

*

* *

*La Commission **adopte** successivement l'amendement de cohérence CL17 et les amendements rédactionnels CL 18 et CL 19 du rapporteur.*

Elle en vient à l'amendement CL 21 du même auteur.

M. le rapporteur. Inspiré par la proposition n° 13 de la mission d'information, cet amendement vise à rétablir la possibilité offerte aux conseils municipaux des communes de 1 000 habitants et plus de fixer les indemnités de fonction des maires et présidents de délégation spéciale à un niveau inférieur à celui qui résulterait de l'application du taux maximal.

M. Philippe Gosselin. La question de la fixation des indemnités se pose de façon particulière dans les petites communes, où nombreux sont les maires qui ne perçoivent pas le plafond d'indemnité. Parfois, le conseil municipal leur fait comprendre que le budget n'est pas considérable ; parfois, il estime que leurs revenus – retraite ou autre – sont suffisants. Je trouve que ce n'est pas normal. Le maire d'une commune de moins de 500 habitants peut percevoir une indemnité maximale de 645 euros bruts par mois, ce qui est déjà relativement faible, et il se retrouve en général avec 200 ou 250 euros bruts.

La mission d'information ayant souhaité que le plafond soit d'application automatique pour les maires des communes de moins de 1 000 habitants, je m'interroge sur le sens de cet amendement. Faut-il entendre que l'amendement CL17 généralise l'application du taux maximal et que le présent amendement vise à conserver la possibilité de dérogation pour les communes de plus de 1 000 habitants ?

M. le rapporteur. Le Sénat avait octroyé cette possibilité aux communes de plus de 3 500 habitants. Nous proposons d'en revenir à la proposition de notre rapport.

M. Philippe Gosselin. Nous sommes bien d'accord.

M. Jean-Luc Warsmann. Qu'est-ce que cette modification signifie pour les communes de moins de 1 000 habitants et pour celles de plus de 1 000 habitants ?

M. Jean-Frédéric Poisson. Je ne vois pas ce qui empêche aujourd'hui n'importe quelle assemblée territoriale de déterminer des taux d'indemnité inférieurs au montant maximal prévu par la loi. Pourquoi autoriser ce que la loi autorise déjà ?

M. le rapporteur. Notre mission d'information a remarqué, notamment après avoir reçu les associations d'élus de petites communes, que, en raison de la pression qui s'exerce sur les maires des communes de moins de 1 000 habitants – et celles-ci sont très nombreuses –, 80 % des élus ne touchent aucune indemnité. Devant le conseil municipal d'une petite commune, le maire n'ose généralement pas demander la mise en place d'indemnités. Dans le dispositif que nous proposons, le taux maximal serait d'application obligatoire, avec possibilité de dérogation pour les communes de 1 000 habitants et plus moyennant un vote du conseil municipal.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Il faut se référer au droit existant pour comprendre la logique de l'amendement.

M. Jean-Luc Warsmann. Les maires et adjoints des communes seraient donc indemnisés de plein droit au taux maximal dans les communes de moins de 1 000 habitants. Mais, aujourd'hui, quand un conseil municipal a des postes de conseillers délégués qu'il souhaite indemniser, la pratique la plus répandue est de réduire les sommes allouées aux adjoints et de partager ainsi les indemnités. Cela ne sera plus possible.

M. Jean-Frédéric Poisson. Je me pose la même question que M. Warsmann.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Moi aussi.

M. le rapporteur. Je le répète, le Sénat est parti du même constat que notre mission d'information : les élus des petites communes n'osent pas se verser d'indemnités, et ce n'est pas une bonne chose. Nous proposons de ramener la possibilité de dérogation à l'obligation de verser l'indemnité maximale au seuil de 1 000 habitants, alors que le Sénat prévoyait cette possibilité pour les communes de 3 500 habitants et plus.

M. Dominique Raimbourg. Pour traiter du cas évoqué par M. Warsmann, ne peut-on prévoir que, par dérogation, les indemnités des adjoints des communes de moins de 1 000 habitants puissent diminuer pour être partagées avec les conseillers municipaux délégués ? L'important est de consommer entièrement l'enveloppe et d'attribuer la totalité des indemnités aux élus.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Voilà une bonne piste d'amendement pour la séance publique !

M. Philippe Gosselin. En effet.

Il ne s'agit pas de faire passer les élus pour des nantis, bien au contraire : dans de très nombreuses communes, une sorte de pression les empêche de bénéficier des indemnités auxquelles ils ont droit. Le principe est bien celui de la gratuité des mandats, mais il n'y a aucune raison pour que l'écu qui consacre une part importante de son temps à son mandat le fasse de manière entièrement

bénévole, sans que ses frais lui soient le moins possible remboursés. La loi prévoit bien la possibilité de prise en charge de frais de mission et de représentation, mais, dans la réalité, les petites communes ne votent jamais de tels crédits.

Bref, l'indemnité n'est pas un moyen d'existence. Elle sert encore moins à faire du bénéfice. Elle paie en réalité les frais kilométriques, les coupes, les billets de tombola, le coup de pouce donné à l'association de parents d'élèves, etc. Si elle n'est pas versée, c'est l' élu qui doit payer pour exercer son mandat !

Il faut donc voter cet amendement, quitte à l'améliorer en séance publique.

M. Jean-Frédéric Poisson. À titre personnel, je suis dubitatif quant à cette mécanique. Certes, il est difficile pour beaucoup de maires de petites communes de faire valoir que leur activité leur vaut une indemnité. Mais je tiens aussi à ce que la question fasse l'objet d'un contrat entre le conseil municipal et le maire. Lors de la séance d'installation du conseil municipal, deux décisions importantes sont à prendre : l'attribution des délégations du maire et la fixation d'indemnités. Si l'on retire au conseil municipal la faculté de décider en la matière, c'est un élément important du contrat entre le maire et son conseil, voire de l'autorité du premier sur le second, qui disparaît.

Cela dit, il est difficile de trouver le bon équilibre entre la nécessité de maintenir ce contrat et le souci d'assurer une rémunération juste aux maires ruraux. La piste évoquée par Dominique Raimbourg est intéressante. Mais les conseils municipaux doivent demeurer maîtres de la situation : ce n'est pas la loi qui doit décider pour eux de ces questions.

M. Jean-Luc Warsmann. À titre personnel également, je voterai contre cette disposition. Il n'y a plus d'argent public. Toutes les collectivités cherchent à faire des économies. Et voilà que le législateur veut envoyer comme message aux petites communes que désormais, même si le conseil municipal souhaite en décider autrement, elles seront contraintes d'indemniser au taux maximal le maire et les adjoints ! Outre qu'elle retire une liberté aux conseils municipaux, la disposition est indéfendable dans le contexte actuel et au regard de la situation de nos finances publiques. Les élus des petites communes vont vous prendre à partie, mes chers collègues, et vous demander de quoi le législateur se mêle ! À part le taux maximal, qui évite les dérives, le conseil municipal doit rester libre de ses décisions. Si des communes fonctionnent sans que leurs élus prennent la totalité de leur indemnité, laissons-les libres !

M. le rapporteur. Le texte adopté à l'unanimité par le Sénat fait obligation d'accorder les indemnités maximales aux communes de moins de 3 500 habitants. Si nous ne votons pas cet amendement, c'est ce seuil qui sera maintenu. Je suis bien conscient des contraintes engendrées par l'état des finances publiques, mais une République fonctionne-t-elle bien quand 80 % des élus ne touchent aucune indemnité pour le travail qu'ils font ? Je crains que l'on ne s'expose rapidement à des logiques de démocratie censitaire, où seules les

personnes disposant de revenus autres – ou encore les retraités, qui ne sont pas dans des problématiques professionnelles – peuvent exercer un mandat.

Nous proposons par cet amendement de ramener le seuil à 1 000 habitants, et nous examinerons en séance publique la proposition de Dominique Raimbourg concernant les conseillers municipaux délégués et l’enveloppe globale.

La Commission adopte l’amendement.

Elle examine ensuite l’amendement CL22 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement technique précise que la population à prendre en compte est la population totale du dernier recensement.

La Commission adopte l’amendement.

Puis elle adopte l’article 1^{er} modifié.

Article 1^{er} bis A [nouveau]

(art. L. 3123-16 et L. 4135-16 du code général des collectivités territoriales)

Réduction des indemnités des conseillers généraux et régionaux à raison de leur participation effective aux séances plénières et réunions des commissions

Issu de deux amendements présentés par votre rapporteur, le présent article vise à amener les départements et les régions à adopter des mesures de nature à mieux sanctionner, en l’absence de motifs valables, la non-participation de certains élus aux séances plénières et aux réunions des commissions des collectivités dont ils sont membres.

En l’état du droit, le code général des collectivités territoriales donne compétence aux conseils départementaux et régionaux de réduire le montant de l’indemnité de fonction allouée à leurs membres « *en fonction de leur participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquelles ils représentent leur collectivité* ⁽¹⁾ ». La réduction ne peut dépasser un montant représentant la moitié de l’indemnité maximale pouvant être versée.

Dans le cadre de ses travaux, la mission d’information de la commission des Lois sur le statut de l’ élu ⁽²⁾ avait conclu à la nécessité de l’application plus systématique des retenues sur indemnités prévues en cas d’absences trop fréquentes et injustifiées des membres des organes délibérants des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale.

(1) Troisième alinéa des articles L. 3123-16 (pour les départements) et L. 4135-16 (pour les régions) du code général des collectivités territoriales.

(2) Rapport d’information n° 1161 déposé en conclusion des travaux d’une mission d’information sur le statut de l’ élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 18, p. 55-56.

Le présent article poursuit ce même objectif en prévoyant que les règlements intérieurs des départements et des régions doivent comporter des dispositions qui assurent, par principe, la réduction des indemnités versées aux membres de leurs organes délibérants « à raison de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres ».

Ce faisant, la commission des Lois a souhaité établir un cadre juridique plus strict en conférant un caractère non plus facultatif mais obligatoire à l'édition de règles relatives au versement des indemnités en fonction de l'assiduité aux réunions des organes essentiels de ces collectivités.

En revanche, en modifiant les articles L. 3123-16 et 4135-16 du CGCT, la Commission a tenu à prendre en considération les contraintes inhérentes au fonctionnement des collectivités territoriales et aux obligations croissantes de représentation de leurs élus du fait de l'extension de leurs responsabilités.

C'est la raison pour laquelle, d'une part, comme dans leur rédaction précédente, les articles du CGCT ainsi modifiés édictent un principe mais laissent aux collectivités le soin d'en déterminer les modalités d'application par leur règlement intérieur. D'autre part, en adoptant l'amendement de son rapporteur dans une rédaction rectifiée, la Commission a exclu l'application des règles susceptibles de sanctionner un manque éventuel d'assiduité les organismes au sein desquels les élus départementaux ou régionaux siègent en qualité de représentants de leurs collectivités. Ainsi, elle a entendu tirer les conséquences de la multiplication des organismes auxquels les collectivités sont parties dans le cadre de la mise en œuvre de politiques publiques les associant à l'État.

Par ailleurs, a été maintenue la limite (déjà prévue en l'état par les articles L. 3123-16 et L. 4135-16 du CGCT) dans laquelle peut intervenir une réduction des indemnités des conseillers départementaux et régionaux, à savoir la moitié des indemnités versées au titre de l'exercice de leur mandat.

*

* *

La Commission examine les amendements CL26 et CL28 du rapporteur, qui font l'objet d'une présentation commune.

M. le rapporteur. Tiré de la proposition n° 18 de la mission d'information, l'amendement CL26 vise à amener les départements à établir, dans leurs règlements intérieurs, des dispositifs de nature à mieux sanctionner, en l'absence de motifs valables, la non-participation des élus aux séances plénières ou à certaines réunions. L'amendement suivant, CL28, a le même objet appliqué aux régions. Dès lors qu'il y a indemnité, il y a obligation de présence.

M. Patrick Devedjian. Ce sont des amendements de pointage, en somme !

M. Jean-Frédéric Poisson. Je ne comprends pas cette logique. Que les collectivités veuillent se doter de tels dispositifs, libre à elles si cela les amuse ! Mais je n'aime pas cette sorte d'obligation suprême qui voudrait que l'on assiste à toutes les réunions, que ce soit ici, à l'Assemblée nationale, ou dans les collectivités territoriales.

Aux termes de ces amendements, tous les départements et toutes les régions de France devront déterminer dans leur règlement intérieur de quelle manière les indemnités des élus seront rognées en fonction de leur participation aux séances et réunions. Je trouve cette démarche insupportable !

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Elle figurait pourtant dans le rapport que vous avez voté.

M. Jean-Frédéric Poisson. Il arrive que l'on vote des rapports dont on désapprouve certains passages, monsieur le président.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Je partage l'opinion de M. Poisson. C'est, une fois de plus, jeter le discrédit sur la classe politique.

Mme Marie-Françoise Bechtel. La disposition existe déjà sous forme facultative et je ne suis pas choquée qu'elle devienne obligatoire. J'aimerais néanmoins savoir combien de départements et de régions l'ont déjà adoptée, et souligner la difficulté d'application qui peut résulter de la différence d'activité entre élus de la majorité et élus de l'opposition. Les premiers sont désignés dans des organismes extérieurs pour représenter la collectivité territoriale beaucoup plus souvent que les seconds. Si l'on n'étend pas aux réunions extérieures le décompte de la présence globale, on met l'élue de la majorité en difficulté. C'est un problème qu'il m'est arrivé de rencontrer au contentieux, mais je ne vois pas comment le texte de la loi pourrait permettre sa prise en compte. De toute façon, cela n'entame en rien la pertinence de l'amendement.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Pour l'instant, les assemblées délibérantes ont en effet la possibilité de déterminer dans le règlement intérieur les conditions dans lesquelles les indemnités versées peuvent varier en fonction de la présence de leurs membres. Dans la proposition du rapporteur, il devient impératif que le règlement intérieur prévoit une réduction de l'indemnité à raison de la participation aux séances et réunions. On franchit un pas considérable, puisque l'on établit cette réduction comme un principe sur lequel l'assemblée concernée n'a pas pris. C'est d'ailleurs ce qui me gêne un peu : peut-être pourrait-on s'en tenir à la simple possibilité de prendre ce type de mesure.

M. Patrick Devedjian. Comment mettre en œuvre techniquement une telle disposition ? Mon département des Hauts-de-Seine comprend cent collègues et le conseil général est censé être représenté à toutes les séances du conseil d'administration de chaque établissement. Les conseillers généraux étant au nombre de quarante-cinq, je ne cache pas qu'il y a des carences importantes – soit dit en passant, madame Bechtel, il n'est pas fait de différence entre la majorité et

l'opposition puisque c'est l' élu du canton où se trouve le collège qui est appelé à siéger. Devrons-nous retrancher une partie de l'indemnité que touchent ces élus pour cause d'absence aux conseils d'administration des collèges, mais aussi à ceux des hôpitaux et de toutes sortes d'établissements ? Cela semble peu raisonnable !

Par ailleurs, les amendements ne constituent-ils pas une atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ?

Mme Marie-Françoise Bechtel. Cette remarque vaut pour d'autres sujets. Mais l'inégalité profonde dans laquelle se trouvent actuellement les élus selon que leur assemblée délibérante a intégré ou non ce dispositif dans son règlement intérieur pose également un problème constitutionnel.

M. Philippe Gosselin. Ce qui n'est pas interdit par la loi est autorisé. Je ne vois pas l'intérêt, monsieur Le Bouillonnet, de faire figurer dans la loi une simple faculté.

En revanche, il ne me semble pas attentatoire au principe de libre administration des collectivités territoriales de prévoir que leur règlement intérieur doit instaurer par des modalités explicites un principe de responsabilité. Dans une époque où la défiance est grande à l'égard des élus, il n'est pas absurde de les soumettre à l'obligation de remplir leur mandat. L'amendement pose un principe et précise que la sanction ne peut dépasser la moitié de l'indemnité. Il appartiendra aux assemblées délibérantes de fixer *in concreto* les modalités d'application de ce principe et le montant des sanctions. Dans le département des Hauts-de-Seine, où, nous a dit M. Devedjian, il y a cent collèges et quarante-cinq conseillers généraux, on considérera sans doute que les sanctions deviendront effectives si l' élu manque, non pas une ou deux réunions, mais trois ou quatre.

L'exposé sommaire indique que l'objectif est de mieux sanctionner les absences qui ne sont pas justifiées par des motifs valables. Peut-être conviendra-t-il de préciser qu'il s'agit de motifs légitimes. Quoi qu'il en soit, chaque collectivité territoriale pourra définir librement ce que seront ces motifs.

Sans entamer en rien la responsabilité des élus et la libre administration des collectivités territoriales, la loi peut, et parfois doit, aider à être vertueux.

M. Jean-Luc Warsmann. Il me semblerait plus sage que le dispositif ne vise pas les réunions des organismes où les élus représentent le département ou la région. Qu'un règlement intérieur autorise un nombre donné d'absences par an provoquera un débat malsain. Il y a en effet de grandes disparités entre les commissions – comme celle des transports – où les élus doivent assurer beaucoup de représentation extérieure ou celles où ces tâches sont bien moins importantes. Bref, si vous voulez vous engager dans cette voie, limitez-vous aux séances plénières et aux commissions créées par le règlement intérieur.

Mieux vaudrait également indiquer la date d'entrée en vigueur du dispositif.

M. le rapporteur. Philippe Gosselin a dit l'essentiel et je l'en remercie. Cela étant, je sais d'expérience que les contraintes de date auxquelles les conseillers généraux sont soumis pour siéger dans les conseils d'administration ne sont pas minces. Je propose donc, conformément au souhait de M. Warsmann, de rectifier l'amendement CL26 en remplaçant les mots : « , aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent le département » par les mots : « et aux réunions des commissions dont ils sont membres », et l'amendement CL28 en remplaçant les mots : « , aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent la région » par les mots : « et aux réunions des commissions dont ils sont membres ».

M. Jean-Luc Warsmann. Il faudrait préciser : « des commissions créées par ledit règlement ».

M. le rapporteur. Il s'agit bien entendu des commissions internes au département ou à la région. La rectification que je propose exclut les organismes extérieurs tels que les collèges et autres institutions.

M. Patrick Devedjian. C'est très raisonnable !

Mme Marie-Françoise Bechtel. Je ne suis pas du tout d'accord. Le droit existant, pourtant plus souple, vise précisément à inciter les élus locaux à siéger dans les organismes extérieurs. Leur apport est nécessaire au fonctionnement des établissements et organismes créés par le pouvoir réglementaire. Il n'est pas sain de prévoir la représentation des collectivités territoriales en se disant que, de toute façon, les élus ne viendront pas ! La participation de ces derniers à divers organismes et commissions extérieurs – même très nombreux – est un élément de la démocratie ! Je crois donc qu'il appartient aux assemblées délibérantes de faire preuve d'intelligence dans l'élaboration de leur règlement intérieur et d'effectuer les distinctions nécessaires, selon le degré de proximité de l'instance avec le cœur de l'activité du département ou de la région. On peut imaginer, par exemple, de développer les suppléances dans les organismes extérieurs.

M. Patrick Devedjian. Ces arguments contredisent votre précédent plaidoyer pour l'égalité, ma chère collègue. Vous voulez maintenant instituer des règlements qui font des différences !

Mme Marie-Françoise Bechtel. Des règlements internes !

M. Patrick Devedjian. Qui n'en rompront pas moins l'égalité. Quand un département décidera de dispenser les élus de dix réunions dans des organismes extérieurs, l'autre les en dispensera de quinze ; quand il établira la sanction à 1 % de l'indemnité, l'autre l'établira à 50 % ; bref, la situation sera très inégalitaire. Je puis vous dire en tout cas que mon département prendra les dispositions les plus laxistes possible, compte tenu de l'impossibilité de remplir la tâche !

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je préférerais « souples » à « laxistes ».

M. Patrick Devedjian. Non. Quand la loi est absurde, il est permis d'essayer de la contourner. (*Exclamations des commissaires du groupe SRC.*) Au-dessus du droit positif, il y a le droit naturel. (*Mêmes mouvements.*) Je ne partage pas votre philosophie : moi, je crois au droit naturel.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Entendre cela dans le pays des Lumières, c'est extraordinaire !

M. Patrick Devedjian. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est un des éléments du droit naturel, ma chère collègue !

L'État multiplie à l'envi, notamment en région parisienne, les organismes où la représentation des conseils généraux ou régionaux est exigée. Comme on ne fixe pas les dates et heures de convocation en fonction de l'emploi du temps des élus, il est totalement impossible de satisfaire à cette exigence. Et pénaliser ceux qui n'accomplissent pas une tâche impossible n'est pas conforme au droit naturel !

La Commission adopte successivement les amendements CL26 et CL28 ainsi rectifiés.

Article 1^{er} bis

(art. L. 2123-20, L. 3123-18, L. 4135-18 et L. 5211-12 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de la faculté de reversement du montant de l'écrêtement des indemnités de fonction des élus locaux

Issu d'un amendement déposé par MM. Alain Anziani et René Vandierendonck adopté par la commission des Lois du Sénat, le présent article additionnel met fin à la possibilité pour un élu local de reverser à certains de ses collègues les sommes dépassant le montant du plafond de ces indemnités de fonction.

1. Le dispositif de l'écrêtement des indemnités de fonction des élus locaux

La loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a inscrit dans le statut des différentes catégories d'élu local le principe selon lequel le montant cumulé des indemnités pouvant être versées à une même personne en compensation de l'exercice de plusieurs mandats et fonctions (membre du conseil d'administration d'un établissement public local, d'une société d'économie mixte...) ne pouvait être supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire – elle-même définie comme la moyenne du plus bas et du plus haut traitement des fonctionnaires de l'État hors échelle –

déduction faire des cotisations sociales obligatoires, soit actuellement 8 272,02 euros mensuels ⁽¹⁾.

Le surplus fait l'objet d'un écrêtement ; les sommes écrêtées peuvent cependant être reversées par leur bénéficiaire à un autre ou plusieurs autres élus.

La loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'État aux collectivités locales a prévu que ce reversement de l'écrêtement ne puisse être effectué que par une délibération de la collectivité concernée. Cependant, cette transparence n'a pas permis de mettre fin aux rumeurs et suspicions touchant les élus locaux.

2. Un dispositif auquel les textes électoraux adoptés ce printemps ont déjà mis fin

À l'occasion de l'examen du projet de loi relatif aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique le 28 juin 2011, l'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par M. René Dosière mettant fin à la possibilité de reversement à d'autres élus des sommes écrêtées, celles-ci devant désormais être versées au budget de la personne publique au sein de laquelle l'élu local exerce le plus récemment un mandat ou une fonction. Cette disposition avait cependant été supprimée par un amendement déposé avec l'accord du Gouvernement sur le texte adopté par la commission mixte paritaire.

Lors de l'examen du projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, et du projet de loi organique relatif à l'élection des conseillers municipaux, des délégués communautaires et des conseillers départementaux, la commission des Lois a, à nouveau, adopté le 6 février 2013 deux amendements de M. René Dosière proposant un dispositif similaire, que ce soit pour les élus municipaux, intercommunaux, départementaux et régionaux ou pour les élus des collectivités d'outre-mer.

Ces dispositions, devenues l'article 36 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 ⁽²⁾ et l'article 7 de la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 ⁽³⁾, entreront en vigueur lors du prochain renouvellement des conseils municipaux prévu en

(1) Cette disposition s'est substituée à une ancienne règle prévoyant qu'un maire ou un adjoint exerçant un mandat parlementaire ne perçoive qu'une moitié de son indemnité municipale, l'autre moitié étant reversée aux élus amenés à le suppléer dans ses fonctions locales, il a été prévu que les sommes dépassant le montant de ce plafonnement soient écrêtées et puissent être reversées par leur bénéficiaire à ou aux élus de son choix au sein de la même collectivité ou du même organe délibérant.

(2) Modifiant l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales applicable aux élus municipaux, l'article L. 3128-18 du même code pour les élus départementaux, l'article L. 4135-18 du même code respectivement pour les conseillers régionaux ainsi que l'article L. 5211-12 du même code pour les membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale.

(3) Modifiant les articles L.O. 6224-3, L.O. 6325-3 et L.O. 6434-3 du code général des collectivités territoriales applicables aux conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon respectivement.

mars 2014 pour les conseillers municipaux, communautaires, départementaux et régionaux, et à l'occasion du prochain renouvellement des conseils territoriaux pour les membres de ces assemblées délibérantes des collectivités d'outre-mer.

Le présent article propose un dispositif légèrement différent : alors que les modifications adoptées en février prévoient que l'écêtement soit « *reversé au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller [municipal, général, régional, communautaire ou territorial] exerce le plus récemment un mandat ou une fonction* », cet article se propose d'insérer au sein du III de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales pour les élus municipaux (**1° du présent article**), au second alinéa des articles L. 3128-18 ⁽¹⁾ et L. 4135-18 du même code respectivement pour les conseillers généraux et régionaux (**2° du présent article**) ainsi qu'au dernier alinéa de l'article L. 5211-12 du même code pour les membres des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (**3° du présent article**) le principe selon lequel la part écêtée « *ne peut faire l'objet d'un quelconque reversement même indirect* » et doit être « *reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement concerné* » – sans que soit précisé duquel il s'agit pour les élus exerçant plusieurs mandats ou fonctions.

3. La suppression de cet article par la commission des Lois

Prenant acte que ces dispositions ont déjà été mises en œuvre dans le droit positif et sont désormais sans objet, la commission des Lois a adopté un amendement **supprimant le présent article**.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL29 du rapporteur.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. L'article est devenu sans objet puisqu'une autre loi institue un dispositif similaire : il convient donc de le supprimer.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 1^{er} bis est supprimé.

(1) Cet article n'existant pas au sein du code général des collectivités territoriales, les auteurs de cette disposition ont vraisemblablement souhaité modifier l'article L. 3123-18 relatif aux « indemnités des titulaires de mandats départementaux ».

Article 2

(art. L. 1621-1 du code général des collectivités territoriales)

Exclusion de la fraction représentative des frais d'emploi dans le calcul des ressources ouvrant droit à prestation sociale

Adopté sans modification par le Sénat, le présent article vise à réduire les cas dans lesquels les élus locaux, du fait de la perception d'indemnités de fonction, se voient refuser le bénéfice de prestations sociales soumises à conditions de ressources.

Il ne s'agit pas là de situations insolites. Dans une question en date du 13 avril 2013 et adressée à la ministre des Affaires sociales ⁽¹⁾, notre collègue M. Fabrice Verdier évoquait ainsi les difficultés que pouvaient rencontrer les personnes bénéficiaires d'une pension d'invalidité : en l'occurrence, cette aide ne peut être cumulée avec une indemnité de fonction si la somme de leur montant dépasse le revenu perçu avant l'arrêt de travail.

Cette difficulté tient notamment à l'ambiguïté du statut juridique des indemnités de fonction versées aux élus locaux. En effet, aux termes de la circulaire du 15 avril 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux établi par le ministère de l'Intérieur, « *l'indemnité de fonction allouée aux élus locaux [...] ne présente le caractère ni d'un salaire, ni d'un traitement, ni d'une rémunération quelconque* ». La fiscalisation des indemnités de fonction, consacrée par l'article 28 de la loi du 3 février 1992 ⁽²⁾, n'emporte pas sa nécessairement sa prise en compte dans les ressources qui conditionnent l'obtention de certaines prestations sociales.

Afin de résoudre ce problème, l'article 2 de la proposition de loi exclut la part représentative des frais d'emploi des éléments entrant dans le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale, en complétant l'article L.1621-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En application de l'article 204-0 *bis* du code général des impôts, la part représentative des frais d'emploi représente le montant de l'indemnité de fonction versée aux maires des communes de moins de 500 habitants, soit 646,25 euros mensuels aujourd'hui.

Ce faisant, la proposition de loi réduit le montant des indemnités de fonction pris en compte parmi les ressources conditionnant le bénéfice de certaines prestations sociales pour les élus.

Dans le cadre des conclusions de la mission d'information de la commission des Lois sur le statut de l'élu, le rapporteur avait eu l'occasion

(1) Question écrite n° 25179 de M. Fabrice Verdier à la ministre des Affaires sociales et de la santé (publiée au Journal officiel le 23 avril 2013).

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

d'exprimer son soutien à un tel dispositif⁽¹⁾. Dans le cadre de l'examen de la proposition de loi, il a naturellement renouvelé ce soutien devant la Commission en proposant l'adoption de l'article 2 dans sa rédaction issue des travaux du Sénat.

*

* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Après l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CL12 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. L'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 assujettit aux cotisations de sécurité sociale la totalité de l'indemnité de fonction des élus locaux lorsque celle-ci dépasse un seuil, fixé par un décret d'avril 2013, à 1 543 euros par mois. Or, cette indemnité inclut la fraction représentative de frais d'emploi, somme qui correspond au remboursement forfaitaire des sommes engagées par l'élu et fixée à ce jour au montant de l'indemnité prévue pour le maire d'une commune de moins de 500 habitants, soit 646,25 euros. Cette fraction n'est ni saisissable ni imposable dans le cadre de la retenue à la source. Un prélèvement de cotisations sociales sur ce montant est dénué de sens. L'amendement vise donc à exclure expressément cette fraction de l'assiette.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Une telle disposition relève du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, qui est encore en discussion.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL11 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. L'amendement précédent était un amendement d'ouverture. Son objet est d'interpeller le Gouvernement et il conditionnera le vote du groupe UMP lors du débat en séance publique. Il faudra donc y répondre autrement que par un rejet pur et simple, et proposer des solutions.

Je crains qu'une réponse identique ne soit faite au sujet de l'amendement CL11, qui vise le même article de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. Le décret d'application étant paru en avril et la circulaire en mai, les élus n'ont absolument pas été mis au courant des nouvelles contraintes qui pesaient sur eux. Ils sont aujourd'hui confrontés à de grandes difficultés et les réponses sont très variables. Certaines assemblées ont même voté la diminution de l'indemnité

(1) Rapport d'information n° 1161 déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 12, p. 45.

de manière à la faire passer sous le plafond des 1 543 euros. Des élus ont vu leur indemnité nette fortement amputée alors que telle n'était pas l'esprit de la loi.

Si je ne peux présenter un amendement à effet rétroactif, je propose toutefois que la date d'application soit au moins fixée au 1^{er} janvier 2014. Il s'agit, là aussi, d'un amendement d'appel pour que le Gouvernement apporte des réponses, que ce soit dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale ou dans celui de cette proposition de loi.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CL13 de M. Philippe Gosselin.

M. Jean-Frédéric Poisson. Que des amendements d'appel, qui plus est susceptibles d'être traités dans un projet de loi actuellement en discussion, soient rejetés par principe, soit ! J'aimerais néanmoins connaître la position du rapporteur sur le fond.

M. le rapporteur. Pour ne rien vous cacher des débats sont en cours avec le Gouvernement à ce sujet. Comme pour le montant des indemnités, la question financière est devant nous. Les amendements de Philippe Gosselin évoquent une piste, le rapport en évoquait une autre. La discussion reste ouverte.

M. Philippe Gosselin. On évalue à 140 millions d'euros le montant des cotisations sociales prélevées sur les indemnités des élus en 2013. C'est évidemment énorme, à tel point que certains ont parlé de « racket » infligé aux collectivités territoriales. Les explications des ministères concernés sont un peu courtes. On confirme le montant des recettes, tout en assurant que les élus y trouveraient intérêt : environ 10 millions versés au titre des accidents du travail et 13 millions d'indemnités journalières. Mais on est incapable de nous indiquer les sommes affectées aux retraites – 10 ou 15 millions, on ne sait.

Quoi qu'il en soit, il apparaît clairement que les élus ne perçoivent que 40 millions par an, c'est-à-dire 100 millions de moins que les cotisations prises aux collectivités territoriales. Il faut éclaircir ce point. Doit-on considérer que ces collectivités ont vocation à participer au financement de la sécurité sociale et à combler son déficit ? Je croyais pourtant que la loi devait ouvrir de nouveaux droits aux élus locaux !

M. le rapporteur. Avis défavorable pour les mêmes raisons que précédemment.

Je n'ignore pas les problèmes évoqués par M. Gosselin. J'en ai parlé avec la ministre des Affaires sociales et de la santé. Il y aura des arbitrages. Ce sera certainement un sujet important de la discussion en séance publique.

La Commission rejette l'amendement.

Article 2 bis

(art. L. 3142-56 du code du travail)

Extension du congé électif aux communes de 1 000 habitants au moins

Introduit par un amendement de MM. Anziani et Vandierendonck adopté par la commission des Lois du Sénat, l'article 2 *bis* élargit le champ des candidats aux élections municipales pouvant demander le bénéfice d'un congé électif.

Crée à l'origine au seul bénéfice au profit des seuls candidats aux élections parlementaires nationales ⁽¹⁾, ce congé vise à permettre aux salariés de disposer du temps nécessaire à la conduite d'une campagne en vue de son élection.

La loi du 27 février 2002 ⁽²⁾ a élargi le bénéfice du dispositif aux candidats à l'élection au Parlement européen, au sein d'un conseil municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants, d'un conseil général, d'un conseil régional ou de l'Assemblée de Corse. Aux termes de l'article L. 3142-56 du code du travail, la durée maximale de ce congé ne peut excéder : vingt jours ouvrables pour les candidats aux élections parlementaires nationales ; dix jours ouvrables pour les autres bénéficiaires ⁽³⁾. Leur durée est assimilée à une période de travail effectif pour la détermination des droits à congés payés ainsi que des droits liés à l'ancienneté. En application de l'article L. 3142-64 du code du travail, peuvent également prétendre au congé électif les fonctionnaires et les agents non titulaires de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi que les personnels des entreprises publiques, « *pour autant qu'ils ne bénéficient pas déjà de dispositions plus favorables* ».

L'article 2 *bis* de la proposition de loi accroît potentiellement le nombre des salariés bénéficiaires du dispositif du congé électif par une modification de l'article L. 3142-56 du code du travail. En l'occurrence, le présent article de la proposition abaisse le seuil de population des communes visé par le 2° de cet article en passant d'une population d'au moins « 3 500 habitants » à au moins « 1 000 habitants ».

En cela, la proposition de loi porte une mesure sous-tendue par une logique identique à celle du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale ⁽⁴⁾, lequel proposait l'extension de ce congé électif aux candidats au conseil municipal des communes de 500 habitants et plus.

(1) Loi n° 78-3 du 2 janvier 1978 portant dispositions particulières applicables aux salaires candidats ou élus à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

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

(3) En application de l'article L. 3142-57 du code du travail, chaque absence doit être d'au moins une demi-journée et le salarié est tenu d'avertir son employeur au moins vingt-quatre heures avant la prise du congé. Suivant l'article L. 3142-58 du même code, la durée de ces absences peut, à la demande du bénéficiaire, être imputée sur celle de ses congés payés ; quand ce n'est pas le cas, elles ne sont pas rémunérées et donnent lieu à récupération en accord avec l'employeur.

(4) Projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, n° 61 (2009-2010), déposé au Sénat le 21 octobre 2009 ; il n'a jamais été examiné.

Du point de vue de votre rapporteur, la solution adoptée par le Sénat se justifie d'autant mieux qu'en application de l'article 24 de la loi du 17 mai 2013 ⁽¹⁾, les conseils municipaux des communes de 1 000 habitants et plus seront désormais élus au scrutin de liste. Dès lors, on ne comprendrait pas pourquoi les candidats aux mandats de conseillers de ces communes ne pourraient bénéficier d'un congé électif dans les mêmes conditions que les candidats aux élections organisées dans les communes de plus de 3 500 habitants jusqu'à aujourd'hui.

Ainsi que la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut de l' élu en avait apporté la démonstration en présentant sa proposition n° 1 ⁽²⁾, l'extension du champ des candidats susceptibles de bénéficier d'un congé électif constitue une nécessité car il en va de la diversité des candidatures devant le suffrage universel et, notamment, de l'accès des salariés (du secteur public comme du secteur privé) aux fonctions électives.

Pour tous ces motifs, la commission des Lois a adopté sans modification le dispositif de l'article 2 de la proposition de loi du Sénat.

*

* *

La Commission adopte l'article 2 bis sans modification.

Article 2 ter

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

**Extension du crédit d'heures
pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants**

Résultant d'un amendement de MM. Anziani et Vandierendonck adopté par la commission des Lois du Sénat, le présent article inclut les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants parmi les élus bénéficiaires du dispositif du crédit d'heures.

Prévu à l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les élus municipaux, le crédit d'heures se range parmi les garanties accordées par la loi aux élus locaux dans l'exercice de leur mandat.

Forfaitaire et trimestriel, déterminé par le code général des collectivités territoriales par référence à la durée hebdomadaire du travail ⁽³⁾, ce dispositif vise à

(1) Art. 24 de la 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.

(2) Rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l' élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 1, pp. 19-20.

(3) Articles L. 2123-2 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-2 du CGCT pour les élus départementaux, L. 4135-2 du CGCT pour les élus régionaux.

permettre aux élus de « *disposer du temps nécessaire à l'administration* »⁽¹⁾ de leur collectivité ou des organismes auprès desquels ils la représentent et « *à la préparation des réunions des instances où ils siègent* »⁽²⁾. Suivant cette logique, la quotité d'heure est réduite, en cas de temps partiel, au prorata du rapport entre, d'une part, les horaires prévus au contrat de travail du salarié ou la durée de service (pour les agents publics) et, d'autre part, la durée légale du travail⁽³⁾. Les heures non utilisées pendant un trimestre ne peuvent faire l'objet d'un report⁽⁴⁾. Du reste, l'utilisation du crédit d'heures fait l'objet d'un encadrement par le biais de la notion de temps global d'absence applicable à l'ensemble des élus locaux⁽⁵⁾, décompte intégrant les autorisations d'absence prévues par la loi⁽⁶⁾.

Le montant des crédits d'heures dont peuvent bénéficier les maires, les adjoints, les conseillers municipaux délégués et les conseillers municipaux varie en fonction de l'importance démographique de la commune⁽⁷⁾.

LE CRÉDIT D'HEURES DES ÉLUS LOCAUX

Taille de la commune	Maire	Adjoint et conseiller municipal délégué	Conseiller municipal
Moins de 3 500 habitants	105 h	52 h30	Pas de crédit d'heures
3 500 à 9 999 habitants	105 h	52 h 30	10 h 30
10 000 à 29 999 habitants	140 h	105 h	21 h
30 000 à 99 999 habitants	140 h	140 h	35 h
Plus de 100 000 habitants	140 h	140 h	52 h 30

Source : Association des maires de France, Statut de l'élu(e) local(e), juin 2013.

(1) La notion d'« administration » n'a pas de signification stricte et se révèle donc susceptible de recouvrir tout ce qui n'est pas préparation et participation aux réunions.

(2) Les élus, salariés ou agents publics, doivent informer leur employeur par écrit trois jours au moins avant leur absence, en précisant la date et la durée de l'absence envisagée ainsi que la durée du crédit d'heures à laquelle ils ont encore droit au titre du trimestre en cours. La demande ainsi formulée présente un caractère formel dans la mesure où, en application de la loi, les employeurs sont tenus d'accorder aux élus concernés l'autorisation d'utiliser leur crédit d'heures.

(3) Articles R. 2123-7 du CGCT pour les élus municipaux, R. 3123-6 du CGCT pour les élus départementaux, R. 4135-6 du CGCT pour les élus régionaux.

(4) Certains conseils municipaux (communes chefs-lieux, communes touristiques, communes sinistrées, communes attributaires de la dotation de solidarité urbaine au cours de l'un des trois précédents exercices, etc.) peuvent voter une majoration de ces crédits d'heures sans que celle-ci puisse dépasser 30 % par élu.

(5) Aux termes des dispositions du CGCT, ce temps d'absence ne peut dépasser la moitié de la durée légale du travail pour une année civile. La durée légale du travail ainsi prise en compte s'apprécie sur la base de la durée hebdomadaire légale fixée par l'article L. 3121-10 du code du travail (pour les salariés du privé) ou sur la base de la durée annuelle de service (pour les agents publics) en décomptant cinq semaines de congés payés ainsi que leurs jours fériés.

(6) Articles L. 2123-1 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-1 du CGCT pour les élus départementaux, L. 4135-1 du CGCT pour les élus régionaux.

(7) Les membres des conseils régionaux et départementaux peuvent également prétendre au bénéfice d'un crédit d'heures dont la valeur les place sur un même rang que les maires et les adjoints. Le crédit s'élève ainsi à : 105 heures pour les conseillers départementaux et régionaux ; 140 heures pour les présidents et vice-présidents des conseils départementaux et régionaux.

Les présidents, vice-présidents et les membres des organes délibérants des communautés de communes, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés d'agglomération nouvelle sont respectivement assimilés aux maires, aux adjoints et aux conseillers municipaux d'une commune dont la population serait égale à celle de l'ensemble des communes composant l'établissement public de coopération intercommunale. Le CGCT réserve par ailleurs le cas des élus ayant la qualité d'enseignants ⁽¹⁾ et comporte des dispositions spécifiques applicables aux élus d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille ⁽²⁾.

En insérant un nouvel alinéa qui complète la liste établie par l'article L. 2123-2 du CGCT, **le Sénat a souhaité qu'à l'instar des autres élus municipaux, les conseillers des communes de moins de 3 500 habitants puissent prétendre à un congé électif**, équivalent pour eux à 20 % de la durée légale du temps de travail.

Cette nouvelle disposition répond à un besoin bien souvent identifié et que la mission d'information sur le statut de l' élu a mis en exergue par le biais de l'une de ses propositions ⁽³⁾ : garantir l'effectivité des droits pour tous les élus.

De fait, les responsabilités assumées par les élus locaux ne décroissent pas nécessairement avec le poids démographique des collectivités à la gestion desquelles ils participent. Au contraire, l'expérience montre que, du fait de la taille relativement circonscrite des conseils municipaux et de la proximité avec les habitants, le rôle des conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants dépasse celui de simples membres d'un organe délibérant. Ceci peut d'autant mieux se concevoir qu'avec la rurbanisation des espaces proches des centres urbains, la demande sociale à l'égard des élus des communes se renouvelle.

Il importe donc de leur permettre de concilier leur engagement dans la vie publique et le maintien d'une activité professionnelle. Aussi, en dehors d'une précision rédactionnelle apportée par amendement de son rapporteur, la commission des Lois a-t-elle adopté le présent article.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL31 du rapporteur.

(1) Articles R. 2123-6 du CGCT pour les élus municipaux, R. 3123-5 du CGCT pour les élus départementaux, R. 4135-5 du CGCT pour les élus régionaux. Le service hebdomadaire des enseignants fait l'objet d'un aménagement en début d'année scolaire. La durée du crédit d'heures est répartie entre le temps de service effectué en présence des élèves leur incombant statutairement et le temps complémentaire de service dont ils sont redevables en application des textes réglementaires.

(2) Article L. 2511-33 du CGCT.

(3) Rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l' élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 9, pp. 37-38.

Puis elle **adopte** l'article 2 ter **modifié**.

Article 3

(art. L. 2123-9, L. 3123-7 et L. 4135-7 du code général des collectivités territoriales)
Suspension du contrat de travail et statut de salariés protégés

Adopté en séance publique dans la rédaction modifiée par sa commission des Lois, l'article 3 conforte les garanties accordées aux élus dans l'exercice d'une activité professionnelle.

D'une part, en modifiant l'article L. 2123-9 du CGCT, le 1^o de l'article abaisse le seuil de population des communes afin d'étendre le nombre des maires et des adjoints au maire susceptibles de prétendre à la faculté reconnue par la loi de suspendre leur activité professionnelle jusqu'à la fin de leur mandat. D'autre part, le 2^o de l'article double la période au terme de laquelle il peut faire valoir un droit à réintégration dans l'entreprise à l'issue du mandat et accorde la qualité de salariés protégés aux élus poursuivant leur activité professionnelle pendant l'exercice de leur mandat.

1. L'élargissement du dispositif de suspension du contrat de travail pendant l'exercice du mandat

En l'état actuel du droit, par application de l'article L. 3142-60 du code du travail, certains élus locaux exerçant des fonctions exécutives jouissent du droit de cesser leur activité professionnelle afin de se consacrer entièrement à leur mandat. Bénéficiaire de cette possibilité légale, par application des dispositions en vigueur pour les salariés élus membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat ⁽¹⁾ :

- les maires ;
- les adjoints au maire des communes d'au moins 20 000 habitants ;
- les présidents des établissements publics de coopération intercommunale ;
- les vice-présidents des communautés de communes d'au moins 20 000 habitants ⁽²⁾ ;

(1) En effet, les articles L. 2123-9 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-7 du CGCT pour les élus départementaux et L. 4135-7 du CGT pour les élus régionaux incluent les élus locaux dans le champ d'application des articles L. 3142-60 à L. 3142-64 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

(2) Le premier alinéa des articles L. 5214-8 du CGCT renvoie aux dispositions relatives aux conditions d'exercice de mandats municipaux du chapitre III, du titre II, du livre I^{er} de la deuxième partie du code, dont fait partie l'article L. 2123-9.

– les vice-présidents des communautés d’agglomération et des communautés urbaines ⁽¹⁾ ;

– les présidents des « syndicats mixtes ouverts » associant exclusivement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités ;

– les vice-présidents des « syndicats mixtes ouverts » associant exclusivement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités d’au moins 20 000 habitants ;

– les présidents et vice-présidents des conseils généraux et régionaux.

Le droit à suspension du contrat de travail est réservé aux salariés justifiant d’une ancienneté supérieure à un an (article L. 3142-60 du code du travail). Les fonctionnaires peuvent quant à eux être placés, sur leur demande, en position de détachement sous réserve d’une autorisation hiérarchique ⁽²⁾. La mise en disponibilité est en revanche de plein droit.

Le 1^o de l’article 3 de la proposition de loi étend le champ d’application du droit à suspension du contrat de travail en ce qu’il place à 10 000 habitants – et non plus 20 000 – le seuil de population des communes à partir duquel les adjoints au maire peuvent bénéficier de ce dispositif. De surcroît, en modifiant l’article L. 2123-9 du CGCT, la proposition de loi inclut dans le champ des bénéficiaires de ce droit les vice-présidents des communautés de communes de 10 000 habitants et plus. En l’état de sa rédaction, le projet de loi de modernisation de l’action territoriale et d’affirmation des métropoles ⁽³⁾ pourrait également avoir pour effet d’étendre le bénéfice du droit à suspension du contrat de travail aux présidents et vice-présidents des nouvelles métropoles ainsi qu’à ceux des métropoles de Lyon et d’Aix-Marseille-Provence, le projet de loi renvoyant aux dispositions applicables aux communes ou aux départements.

Ce faisant, le Sénat a réaffirmé son attachement à une disposition qui, dans son principe, figurait déjà dans la proposition de loi qu’il avait adoptée le 30 juin 2011 ⁽⁴⁾. Cette volonté d’étendre le nombre des bénéficiaires du droit à la suspension du contrat de travail rejoint, du reste, une préconisation formulée par la mission d’information de l’Assemblée nationale sur le statut de l’ élu ⁽⁵⁾.

(1) *Le premier alinéa des articles L. 5215-16 (pour les communautés urbaines) et L. 5216-4 (pour les communautés d’agglomération) du CGCT renvoient aux dispositions relatives aux conditions d’exercice de mandats municipaux du chapitre III, du titre II, du livre I^{er} de la deuxième partie du code, dont fait partie l’article L. 2123-9.*

(2) *Articles L. 2123-10 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-8 du CGCT pour les élus départementaux et L. 4135-8 du CGCT pour les élus régionaux.*

(3) *Projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat, en deuxième lecture, de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles, n° 1407, enregistré à l’Assemblée nationale le 8 octobre 2013, articles 12, 20 et 31.*

(4) *Proposition de loi visant à renforcer l’attractivité et à faciliter l’exercice du mandat local, présentée par M. Bernard Saugey et Mme Marie-Hélène des Esgaulx, n° 449 (2010-2011), article 8.*

(5) *Rapport d’information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d’une mission d’information sur le statut de l’ élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 10, pp. 38-39.*

En effet, le chiffre de 10 000 habitants peut correspondre à la population d'un chef-lieu de canton jouant un rôle important dans un bassin d'activité. Par ailleurs, suivant les arguments développés par une partie de la doctrine, ce seuil de population semble présenter une certaine pertinence lorsqu'il s'agit de déterminer le poids démographique à partir duquel les exécutifs locaux présentent un fonctionnement caractéristique d'une certaine professionnalisation. Or, celle-ci rend plus difficile la conciliation de l'exercice d'un mandat local et la poursuite d'une activité professionnelle, ce qui justifie, aux yeux de votre rapporteur, l'adoption du dispositif élaboré par le Sénat.

2. L'allongement de la période d'effet du droit à réintégration professionnelle dans l'entreprise

En application des articles L. 3142-61 et L. 3142-62 du code du travail, à l'expiration de leur mandat, les élus peuvent demander à reprendre leur activité professionnelle et à retrouver, dans les deux mois suivant cette demande, un emploi analogue assorti d'une rémunération équivalente à celle correspondant à leur ancien poste. Les élus bénéficient en droit de tous les avantages acquis par les salariés de leur catégorie pendant la durée de leur mandat. L'article L. 3142-61 leur offre également la possibilité d'une « *réadaptation professionnelle* », « *en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail* ».

En cas de renouvellement de mandat après un mandat d'une durée au moins égale à cinq ans, l'élu bénéficie pendant un an d'une priorité de réembauche dans un emploi correspondant à sa qualification. Il bénéficie alors de tous les avantages qu'il avait acquis au moment de son départ.

Actuellement, en application des articles L. 2123-9 du CGCT (pour les élus municipaux), L. 5215-16 et L. 5216-4 du CGCT (pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération), ces dispositions du code du travail bénéficient aux élus locaux suivant :

- les maires ;
- les adjoints au maire des communes d'au moins 20 000 habitants ;
- les présidents des établissements publics de coopération intercommunale ;
- les vice-présidents des communautés de communes d'au moins 20 000 habitants ;
- les vice-présidents des communautés d'agglomération et des communautés urbaines ;
- les présidents des « syndicats mixtes ouverts » associant exclusivement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités ;

– les vice-présidents des « syndicats mixtes ouverts » associant exclusivement des collectivités territoriales et des groupements de collectivités d’au moins 20 000 habitants ;

– les présidents et vice-présidents des conseils généraux et régionaux.

Le 2° de l’article 3 de la proposition de loi renforce le droit à réintégration professionnelle des personnes ayant exercé des fonctions électives à deux points de vue.

En premier lieu, en modifiant l’article L. 2123-9 du CGCT, il accroît le nombre des bénéficiaires de cette garantie accordée dans l’exercice d’une activité professionnelle : il ajoute ainsi aux présidents et vice-présidents ayant délégation de l’exécutif des conseils généraux (article L. 3123-7 du CGCT) et régionaux (article L. 4135-7 du CGCT), les adjoints au maire des communes d’au moins 10 000 habitants. Les maires bénéficient déjà de ce dispositif, indépendamment de la population de leur commune. Du fait du renvoi aux dispositions régissant les conditions d’exercice des mandats municipaux et départementaux par les articles qui leur sont relatifs, cette extension concerne également les présidents et vice-présidents ayant reçu délégation des communautés de communes, des communautés d’agglomération, des communautés urbaines mais aussi des métropoles nouvelles, des métropoles de Lyon, d’Aix-Marseille-Provence instituées par le projet de loi précité de modernisation de l’action territoriale et d’affirmation des métropoles.

En second lieu, en complétant par deux nouveaux alinéas les articles L. 2123-9 du CGCT (pour les mandats municipaux), L. 3123-7 du CGCT (pour les mandats départementaux) et L. 4135-7 du CGCT (pour les mandats régionaux), le 2° du présent article permet, en premier lieu, aux élus ayant interrompu leur activité professionnelle de se prévaloir du droit à réintégration, non plus seulement à l’expiration d’un premier mandat mais aussi, le cas échéant, à l’expiration des deux mandats obtenus par renouvellement.

Actuellement, pour les élus locaux, l’article L. 3142-62 du code du travail exclut en principe le droit à réintégration en cas de renouvellement d’un mandat, sauf en cas de suspension du contrat de travail pour l’exercice de fonctions électives inférieure à cinq ans. L’article prévoit une priorité de réembauche aux emplois conformes à leurs qualifications, dans un délai d’un an à compter de l’expiration de leur mandat.

Le 2° de l’article 3 a également pour effet d’étendre le champ d’application temporelle du droit à réintégration en décalant la mise en œuvre de l’article L. 3142-62 du CGCT, « à compter du deuxième renouvellement du mandat ». Autrement dit, la proposition de loi offre aux élus la possibilité de demander une réintégration dans leur entreprise ou de bénéficier d’une priorité de réembauche après l’obtention d’un troisième mandat consécutif, soit plus de douze

ans pour les maires et élus communaux, dix ans pour le conseil général et le conseil régional après avoir quitté un emploi.

Au cours de l'examen du texte devant la commission des Lois du Sénat, cet allongement très sensible de la période d'effet du droit à suspension du contrat de travail a suscité le débat. Un amendement a même été déposé mais non adopté qui visait à limiter le droit à réintégration à une durée de 6 ans ⁽¹⁾.

Du point de vue de votre rapporteur, on ne saurait complètement négliger les difficultés que la durée de ce délai peut en effet causer dans le fonctionnement pratique des entreprises ou des administrations et services publics. Du reste, on peut s'interroger sur la capacité d'un élu de retrouver le même poste après un tel laps de temps.

Pour toutes ces raisons, sur ce point, il apparaît sans doute utile d'employer la navette entre les deux assemblées pour réfléchir à l'établissement d'un dispositif plus cohérent et proportionné à un objectif que chacun peut du reste partager.

3. La reconnaissance du statut de salariés protégés aux élus poursuivant une activité professionnelle

Résultant de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de MM. Peyronnet, Anziani et Vandierendonck, le troisième alinéa **inséré par le 2°** aux articles L. 2123-9, L. 3123-7 et L. 4135-7 du CGCT accorde aux élus n'ayant pas cessé l'exercice de leur activité professionnelle la qualité de salariés protégés.

Objet du livre IV de la deuxième partie du code du travail, le statut de salarié protégé procure une protection contre une rupture du contrat de travail ou des décisions relatives à son exécution en rapport avec des actes commis dans le cadre de la fonction représentative. Cette protection vaut notamment en cas de :

– licenciement du salarié protégé, quelle qu'en soit la nature (licenciement économique ou pour motif personnel) et donc la motivation (faute grave, insuffisance professionnelle, inaptitude, entreprise en difficultés, etc.) ;

– rupture conventionnelle ;

– rupture amiable pour motif économique ;

– transfert d'un salarié compris dans un transfert partiel d'entreprise ou d'établissement.

(1) Réunion de la commission des Lois du Sénat du mercredi 23 janvier 2013, consacrée à l'examen de rapport de M. Bernard Saugey et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 120 (2012-2013), présentée par Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur, visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Amendement n° 18 de M. Anziani.

Elle repose sur la mise en œuvre d'une procédure faisant intervenir :

– la consultation du comité d'entreprise : celui-ci est ainsi consulté pour avis, à l'issue de l'entretien préalable, si l'employeur envisage le licenciement de l'un de ses membres élus, d'un délégué du personnel, d'un représentant syndical en son sein, d'un représentant des salariés au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ;

– l'autorisation de l'inspecteur du travail : l'employeur doit obligatoirement obtenir son accord préalable avant toute rupture du contrat de travail ; la décision de l'inspecteur du travail est susceptible de recours dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

En l'état actuel du droit, la protection s'applique pendant toute la durée du mandat et, après son expiration, pendant une période comprise entre six et douze mois, suivant le mandat détenu (délégué syndical, représentant de la section syndicale, membre élu au comité d'entreprise, conseiller des prud'hommes, etc.).

Ainsi, la proposition de loi sénatoriale conforte les garanties que le code général des collectivités territoriales accorde déjà aux élus en droit contre une remise en cause de leur contrat de travail motivée par l'exercice d'un mandat électif

Le CGCT affirme qu'« *aucun licenciement ni déclassement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés* » en raison des autorisations d'absence ou de l'utilisation d'un crédit d'heures, « *sous peine de nullité et de dommage et intérêts au profit de l'élu* »⁽¹⁾. Suivant les mêmes dispositions, « *la réintégration ou le reclassement dans l'emploi est de droit* ». Pour ce qui concerne les élus municipaux, l'article L. 2123-8 du CGCT interdit même « *à tout employeur de prendre en considération les absences [liées à l'exercice du mandat] pour arrêter ses décisions en ce qui concerne l'embauche, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux* ».

Dans une logique analogue de protection, le CGCT suspend à l'accord de l'élu concerné toute modification de la durée et des horaires de travail qu'un employeur pourrait envisager en tenant compte des autorisations d'absence et de l'utilisation d'un crédit d'heures pour l'exercice du mandat électif⁽²⁾.

(1) Articles L. 2123-8 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-6 du CGCT pour les élus départementaux, L. 4135-6 du CGCT pour les élus régionaux.

(2) Articles L. 2123-7 du CGCT pour les élus municipaux, L. 3123-5 du CGCT pour les élus départementaux et L. 4135-5 du CGCT pour les élus régionaux.

Par application de l'alinéa nouveau inséré par le Sénat aux articles L. 2123-9 du CGCT (pour les mandats municipaux), L. 3123-7 du CGCT (pour les mandats départementaux) et L. 4135-7 du CGCT (pour les mandats régionaux), se voient reconnaître le statut de salariés protégés :

– les maires d'une part, et d'autre part, les adjoints au maire des communes d'au moins 10 000 habitants (en conséquence de la modification apportée à l'article L. 2123-9 du CGCT par le 1° de l'article 3 de la proposition de loi) ;

– les présidents et les vice-présidents ayant reçu une délégation de l'exécutif des conseils généraux ;

– les présidents et les vice-présidents ayant reçu délégation de l'exécutif des conseils régionaux.

Obtiendront également cette qualité, par renvoi des articles les concernant aux dispositions régissant les conditions d'exercice des mandats municipaux et départementaux, les présidents et vice-présidents ayant reçu délégation des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines. Entreront également dans le dispositif les présidents et vice-présidents ayant reçu délégation de l'exécutif des métropoles nouvelles, des métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille-Provence instituées par le projet de loi précité de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles.

Le statut de salarié protégé pourrait contribuer à assainir les relations professionnelles dans la mesure où il permettrait d'identifier le salarié ayant la qualité d'élu comme bénéficiant de droits spécifiques attachés à l'exercice d'une fonction représentative pour la collectivité.

C'est la raison, pour laquelle, suivant le même raisonnement qu'il avait développé avec ses collègues de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut de l'élu⁽¹⁾, il a soutenu l'adoption par la Commission de ces dispositions de l'article 3 de la proposition de loi.

4. L'extension du champ de l'article 3 aux maires, maires-adjoints et conseillers d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille

La commission des Lois a estimé pertinent d'étendre le bénéfice du droit à suspension du contrat de travail, de la reconnaissance du statut de salarié protégé et du droit à réintégration professionnelle à l'expiration du mandat à une nouvelle catégorie d'élus : les maires, maires-adjoint et conseillers d'arrondissement des villes de Paris, Lyon et Marseille.

(1) Rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 11, pp. 40-41.

En l'état actuel, l'article L. 2511-33 du CGCT prévoit que la plupart des dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats locaux s'appliquent à ces élus. En l'espèce, cet article renvoie aux dispositions concernant :

- les autorisations d'absence (article L. 2123-1 du CGCT) ;
- le crédit d'heures (article L. 2123-2 du CGCT) ;
- la compensation des pertes de revenu subies par les conseillers municipaux exerçant une activité professionnelle mais ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction (article L. 2123-3 du CGCT) ;
- l'interdiction de tout licenciement ou déclasséement professionnel à raison de l'utilisation de l'autorisation d'absence et du crédit d'heures pour l'exercice d'un mandat électif (article L. 2123-8 du CGCT) ;
- le droit à la formation (articles L. 2123-12 à L. 2123-15 du CGCT) ;
- la protection sociale (articles L. 2123-25 à L. 2123-29 du CGCT) ;
- la responsabilité des communes en cas d'accident (articles L. 2123-31 à L. 2123-33 du CGCT), la responsabilité et la protection des élus (articles L. 2123-34 à L. 2123-35 du CGCT).

En revanche, ne figurent pas dans ces garanties les droits à suspension du contrat de travail et à la réintégration professionnelle consacrés par l'article L. 2123-9 du CGCT, cet article ne faisant partie des dispositions auxquelles renvoie l'article L. 2511-33 du CGCT.

En adoptant un amendement présenté par M. Philippe Goujon et plusieurs de ses collègues, avec l'avis favorable de son rapporteur, la commission des Lois a étendu le champ de ces droits aux élus des arrondissements de Paris, Lyon et Marseille. En l'occurrence, cet amendement complète la liste des articles du CGCT relatifs aux conditions d'exercice des mandats municipaux qui leur sont applicables en y mentionnant l'article L. 2123-9 précité. Ce faisant, la Commission les inclut parmi les titulaires de fonctions électives se voyant reconnaître la qualité de salariés protégés, en application des modifications portées par l'article 3 de la proposition de loi.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL8 rectifié de M. Philippe Goujon.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement a été présenté par Mme Zimmermann en même temps que l'amendement CL9 rectifié après l'article 1^{er} A.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 3 modifié.

Article 3 bis

(art. L. 2123-11-1 du code général des collectivités territoriales)

Droit au congé de formation professionnelle et au bilan de compétences pour les adjoints au maire des communes d'au moins 10 000 habitants

Introduit en séance publique au Sénat par le vote d'un amendement de Mme Lipietz et des membres du groupe écologiste ayant recueilli l'avis favorable du rapporteur de la commission des Lois et du Gouvernement, le présent article étend le champ des adjoints au maire qui, ayant cessé leur activité professionnelle pour l'exercice de leurs fonctions électives, peuvent bénéficier d'une formation professionnelle et d'un bilan de compétence.

La loi du 3 février 1992 ⁽¹⁾ a donné aux élus susceptibles de bénéficier du droit à suspension du contrat de travail la possibilité de demander, à l'issue de leur mandat, le suivi un stage de remise à niveau organisé dans l'entreprise, compte tenu notamment de l'évolution de leur poste de travail ou de celle des techniques utilisées (article L. 2123-11 du CGCT). En application de la loi du 27 février 2002 ⁽²⁾, ils peuvent également prétendre à une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions fixées par le livre IX du code du travail (article L. 2123-11-1 du CGCT). Lorsque l'intéressé demande à bénéficier du congé formation ou du congé de bilan de compétences, le temps passé au titre du mandat local est assimilé aux durées d'activité exigées pour l'accès à ces congés. Ainsi, quelle qu'ait été leur activité antérieure, ces élus disposent d'un accès à des dispositifs qui, normalement, ne bénéficient qu'aux salariés.

Entrent donc actuellement dans le champ de l'article L. 2123-11-1 du CGCT les élus mentionnés à l'article L. 2123-9 du même code, c'est-à-dire ceux qui bénéficient, s'ils sont salariés, du droit à réintégration à l'issue d'un mandat : tous les maires ainsi que les adjoints au maire des communes de 20 000 habitants au moins ; des présidents de certains établissements publics de coopération intercommunale et de leurs vice-présidents, à partir de ce même seuil de population pour ces derniers ⁽³⁾. Ont également vocation à bénéficier de ces garanties accordées à l'issue du mandat, par application des dispositions relatives aux fonctions électives municipales et départementales, les présidents et vice-présidents ayant reçu délégation de l'exécutif des métropoles nouvelles, des métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille-Provence instituées par le projet de loi précité de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles.

(1) Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, articles 10 à 18.

(2) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, article 68.

(3) Il convient également d'ajouter à cette liste les présidents des conseils généraux et régionaux et de leurs vice-présidents en application des dispositions qui leur sont applicables (articles L. 3123-7 du CGCT pour les élus départementaux et L. 4135-7 du CGCT pour les élus régionaux).

La modification opérée par le Sénat, à l'article L. 2123-11-1 du CGCT, consiste à abaisser le seuil de population des communes dont les adjoints au maire peuvent bénéficier d'un congé de formation professionnelle et d'un bilan de compétence : ce seuil passe de « 20 000 habitants au moins » à « 10 000 habitants au moins ».

En cela, l'article 3 *bis* tire la conséquence logique de la modification apportée par le 1° de l'article 3 de la proposition de loi, laquelle fait également passer à 10 000 habitants le seuil retenu à l'article L. 2123-9 du CGCT s'agissant de l'application du droit de suspension du contrat de travail et de réintégration professionnelle des adjoints au maire. Ainsi, il favorise la réinsertion professionnelle des élus à l'issue de leur mandat suivant des modalités auxquelles les membres de la commission des Lois se sont ralliés en adoptant l'article sans modification, la mission d'information de l'Assemblée nationale ayant elle-même abouti à une conclusion similaire dans la formulation de ses propositions ⁽¹⁾.

*

* *

La Commission adopte l'article 3 bis sans modification.

Article 4

(art. L. 2123-11-2, L. 3123-9-2, L. 4135-9-2 du code général des collectivités territoriales)
Allongement de la durée de versement de l'allocation différentielle de fin de mandat

Adopté par le Sénat sans modification en commission des Lois et en séance publique, l'article 4 de la proposition de loi double la durée de versement de l'allocation différentielle de fin de mandat. En l'espèce, il porte cette durée de « 6 mois au plus » à « un an au plus » en modifiant les mentions correspondantes des articles L. 2123-11-2 (pour les mandats municipaux), L. 3123-9-2 (pour les mandats départementaux) et L. 4135-9-2 (pour les mandats régionaux) du CGCT.

Instituée par l'article 68 de loi n° 2002-276 du 27 février 2002 ⁽²⁾, l'allocation différentielle de fin de mandat vise à remédier à l'impossibilité dans laquelle se trouvent les élus, dès lors qu'ils ont interrompu leur activité professionnelle et ne retrouvent pas d'emploi au sortir de leur mandat, de percevoir d'allocation chômage faute d'avoir cotisé pendant cette période.

Il s'agit d'une allocation différentielle, versée pendant six mois au plus, dont le montant ne peut dépasser 80 % de la différence entre le montant de l'indemnité brute mensuelle perçue par l'élu et l'ensemble des ressources qu'il

(1) Rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 5, pp. 24-26.

(2) Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. L'article reprend une proposition n° 97 du rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre Mauroy (Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre, 17 octobre 2000).

perçoit à l'issue du mandat ⁽¹⁾. Elle ne peut être accordée que pour un seul mandat aux élus qui avaient cessé leur activité professionnelle pour assumer l'un des mandats suivants :

- maire d'une commune de 1 000 habitants et plus ;
- adjoints au maire, ayant reçu délégation de fonction, d'une commune de 20 000 habitants au moins ;
- président d'une communauté de communes de 1 000 habitants et plus ;
- vice-président, ayant reçu délégation de fonction, d'une communauté de communes de 20 000 habitants au moins ;
- vice-président, ayant reçu délégation de fonction, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine ;
- président de conseil général, de conseil régional ou du conseil exécutif de l'Assemblée de Corse ;
- vice-président, ayant reçu délégation de fonction, d'un conseil général ou régional.

Les bénéficiaires doivent soit être inscrits à Pôle Emploi, soit avoir repris une activité professionnelle procurant des revenus inférieurs aux indemnités de fonction perçues auparavant.

Le financement de cette allocation est assuré par le fonds de financement prévu à l'article L. 1621-2 du code général des collectivités territoriales et géré par la Caisse des dépôts et consignations. Ce fonds est alimenté par une cotisation des communes de plus de 1 000 habitants, des départements, des régions et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ⁽²⁾.

Le rapport d'information de MM. Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet ⁽³⁾ a révélé que le fonds chargé du financement de l'allocation différentielle de fin de mandat connaissait depuis 2008 une situation excédentaire. Celle-ci s'explique par le très faible nombre d'allocations servies. Fin 2008, à l'issue des élections municipales et cantonales, il était limité à 134 allocations, qui bénéficiaient à 117 élus municipaux, 16 élus d'un établissement de coopération intercommunale et un vice-président de conseil général. Le service chargé de la

(1) L'allocation ne peut être versée qu'aux élus dont le mandat a pris fin lors du renouvellement général de leur assemblée (ou, pour les conseillers généraux, lors du renouvellement de leur série).

(2) Le même article indique que l'assiette de cette cotisation est constituée par le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées par la collectivité ou l'établissement à ses élus et que son taux, qui ne peut dépasser 1,5 %, est fixé par décret, compte tenu des besoins de financement du fonds. Depuis 2010, ce taux est de 0 %, compte tenu de l'excédent des ressources du fonds, constaté au 31 décembre 2009.

(3) Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Dallier et Jean-Claude Peyronnet, Faciliter l'exercice des mandats locaux : réflexions autour du statut de l'élu, n° 318 (Sénat, 2011-2012), 31 janvier 2012.

gestion de ce fonds n'avait été saisi que de 148 demandes. Pour autant, cette situation découle moins de l'absence de besoin d'aide des anciens élus locaux que de la méconnaissance qui entoure l'existence de ce dispositif.

C'est sans doute la raison pour laquelle depuis plusieurs années, ce dispositif suscite des propositions de réforme.

Parmi les plus récentes, on citera une proposition de loi sénatoriale, adoptée au Sénat le 30 juin 2011⁽¹⁾, qui visait à étendre cette allocation à l'ensemble des maires et à fixer à 10 000 habitants la taille minimale des communes dont les adjoints au maire ayant reçu délégation pourraient en bénéficier. Pour sa part, la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut de l'élu a conclu à la nécessité de s'atteler à une véritable refonte de ce dispositif, tant sur le plan des élus susceptibles d'en bénéficier que sur celui de sa durée de versement et de ses modalités de financement⁽²⁾.

C'est dans cette optique que votre rapporteur a estimé que la disposition adoptée par le Sénat représentait un premier pas dans la perspective d'une réforme plus profonde de l'allocation différentielle de fin de mandat. Dans cette même perspective, la commission des Lois a adopté ce dispositif issu des travaux du Sénat.

*

* *

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

Article 4 bis

(art. 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Suspension pendant la durée d'un mandat électif de l'expiration de l'inscription sur liste d'aptitude d'un corps de la fonction publique territoriale

Issu d'un amendement déposé par MM. Alain Anziani et René Vandierendonck adopté par la commission des Lois du Sénat, le présent article additionnel propose de suspendre, pour les élus locaux, le décompte de la période de validité de trois ans de la liste des lauréats à un concours de la fonction publique territoriale le temps de leur mandat électif.

En application de l'article 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les candidats reçus à un concours de cette fonction publique sont inscrits sur une liste

(1) Proposition de loi visant à renforcer l'attractivité et à faciliter l'exercice du mandat local, présentée par M. Bernard Saugey et Mme Marie-Hélène des Esgault n° 449 (2010-2011) ; texte adopté n° 154 (2010-2011), article 9.

(2) Rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, propositions n° 2 à 4, pp. 21-24.

d'aptitude. Cette inscription « *ne vaut pas recrutement* » ; elle permet d'être nommée dans l'un des emplois auxquels le concours donne accès.

La durée de validité de ce concours est limitée à trois ans, ou à la date d'organisation d'un nouveau concours si celle-ci est postérieure. Ce décompte peut cependant être suspendu durant la survenance des événements suivants : prise d'un congé parental, de maternité, d'adoption, de présence parentale ou d'accompagnement d'une personne en fin de vie, ainsi que du congé de longue durée et pendant l'accomplissement des obligations du service national. Ces congés peuvent être généralement pris pour une durée maximale de trois ans.

Selon les termes du rapporteur de la commission des Lois du Sénat, « *L'élargissement de ce dispositif aux élus locaux permettrait de prendre en compte leur disponibilité au service de l'intérêt général.* »

*

* *

La Commission adopte l'article 4 bis sans modification.

Article 5

(art. L. 613-3 du code de l'éducation)

Validation des acquis de l'expérience professionnelle

Adopté par le Sénat dans sa rédaction initiale non modifiée par sa commission des Lois, l'article 5 offre aux élus de nouvelles possibilités de reconnaissance des acquis de l'expérience obtenue dans l'exercice de leur mandat par l'obtention d'un diplôme ou d'un titre universitaire.

À cette fin, il complète l'article L. 613-3 du code de l'éducation en intégrant à la liste des activités susceptibles de justifier « *tout ou partie des connaissances et des aptitudes exigées pour l'obtention d'un diplôme ou d'un titre délivré, au nom de l'État, par un établissement d'enseignement supérieur* » l'exercice d'« *une fonction exécutive locale* »⁽¹⁾. Cette mention fait *a priori* entrer dans le dispositif de validation l'ensemble des détenteurs de mandats à la tête des exécutifs municipaux (maire, adjoints), départementaux et régionaux (président et vice-président disposant d'une délégation). L'obtention d'un diplôme universitaire par validation des acquis de l'expérience suppose, en application de l'article L. 613-3 précité, l'exercice d'une fonction électorale pendant au moins trois ans.

Ce faisant, la proposition de loi ouvre le bénéfice d'un nouveau dispositif permettant de valoriser l'expérience acquise dans le cadre de leur mandat par l'obtention d'un diplôme.

(1) Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 613-3 du code de l'éducation mentionne « une activité professionnelle, salariée, non salariée, bénévole ou de volontariat ».

En effet, le dispositif fondé sur l'article L. 613-3 s'ajoute aux dispositions de l'article L. 335-5 du code de l'éducation, lequel organise déjà une telle procédure aux fins d'obtention des diplômes et des titres à *finalité professionnelle*. En l'occurrence, suivant l'article L. 335-5, « [p]euvent également être prises en compte, au titre de la validation, l'ensemble des compétences professionnelles acquises en rapport direct avec le contenu du titre ou du diplôme par les conseillers municipaux, les conseillers généraux et les conseillers régionaux qui ont exercé leur fonction durant au moins une mandature complète. » Les conditions à réunir pour obtenir une validation des acquis de l'expérience apparaissent ici quelque peu plus exigeantes en ce qui concerne la durée de l'activité exercée qui est requise.

Au-delà, l'article 5 de la proposition de loi pourrait permettre de répondre à une préoccupation souvent exprimée et à propos de laquelle la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut des élus a formulé une préconisation voisine ⁽¹⁾ : la difficulté de valoriser l'expérience acquise dans le cadre des mandats.

En effet, les interlocuteurs de la mission ont régulièrement signalé les difficultés rencontrées par les élus, même les plus expérimentés, pour retrouver une activité professionnelle après avoir cessé d'exercer des mandats impliquant pourtant des responsabilités importantes et des compétences évidentes.

Les élus se heurtent au manque de reconnaissance de l'expérience qu'ils ont accumulée, problème récurrent dans notre pays, mais particulièrement sensible pour les anciens élus. Du point de vue du rapporteur – comme de celui de la mission qu'il a par ailleurs présidée –, un dispositif de validation des acquis de l'expérience serait donc précieux puisqu'il leur permettrait d'obtenir un diplôme, sésame indispensable en France. On notera d'ailleurs que tous les représentants des associations d'élus reçus par la mission d'information en ont fait la demande.

*

* *

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

Article 5 bis

(art. L. 2123-12-1, L. 3123-10-1, L. 4135-10-1, L. 5214-8-1, L. 5215-16-1, L. 5216-4-3
du code général des collectivités territoriales)

Droit individuel à la formation des élus

Résultant de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement de MM. Lefèvre, Couderc et Buffet et de Mme Bruguière, le présent article consacre un droit individuel à la formation au profit de l'ensemble des élus locaux, indépendamment de l'exercice d'une fonction exécutive.

(1) Rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, propositions n° 7, pp. 26-27.

À cet effet, dans les sections organisant le droit à la formation pour les élus de chacune des collectivités territoriales et chacun des établissements de coopération intercommunale (EPCI), il insère de nouveaux articles constitués de trois alinéas identiques dans le principe. Il s'agit des articles : L. 2123-12-1 pour les mandats municipaux (alinéas 2 à 5 de l'article 5 *bis*) ; L. 3123-10-1 pour les mandats départementaux (alinéas 6 à 9) ; L. 4135-10-1 pour les mandats régionaux (alinéas 10 à 13) ; L. 5214-8-1 pour les élus des communautés de communes (alinéas 14 à 17) ; L. 5215-16-1 pour les élus des communautés urbaines (alinéas 18 à 21) ; L. 5216-4-3 pour les élus des communautés d'agglomération (alinéas 22 à 25).

À raison des articles du CGCT qui renvoient aux dispositions relatives aux conditions d'exercice des mandats municipaux et départementaux pour la détermination de leurs règles de fonctionnement, le nouveau droit à la formation instauré par le présent article s'applique également aux élus des métropoles nouvelles, des métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille-Provence dont la création est prévue par le projet de loi précité de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles.

1. Un dispositif étendant le droit des élus locaux à la formation

L'article 5 *bis* de la proposition de loi étoffe des dispositifs existants dont la plupart procèdent notamment des dispositions introduites par les lois précitées du 3 février 1992 et 27 février 2002 ⁽¹⁾.

En l'état actuel de la législation, les élus locaux se voient reconnaître, en premier lieu, un « *droit à une formation adaptée à leurs fonctions* » ⁽²⁾, c'est-à-dire de nature à répondre aux exigences des fonctions exercées. Pour la mise en œuvre de ce droit, les organes délibérants des collectivités doivent, dans les trois mois qui suivent leur renouvellement, prendre une délibération déterminant les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Par ailleurs, le CGCT prévoit l'établissement d'un tableau récapitulatif des actions de formation financées par la collectivité, annexé au compte administratif et faisant l'objet d'un débat annuel consacré à la formation des membres de l'organe délibérant.

En deuxième lieu, les élus ayant la qualité de salariés peuvent prétendre à un congé de formation, congé limité à 18 jours par élu pour la durée du mandat (indépendamment du nombre de mandats détenus) et renouvelable en cas de réélection. Ce droit s'exerce indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures ⁽³⁾.

(1) Loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux et loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

(2) Articles L. 2123-12 du CGCT (pour les mandats municipaux), L. 3123-10 du CGCT (pour les mandats départementaux), L. 4135-10 du CGCT (pour les mandats régionaux).

(3) Articles L. 2123-13 du CGCT (pour les mandats municipaux), L. 3123-11 du CGCT (pour les mandats départementaux), L. 4135-11 du CGCT (pour les mandats régionaux).

En dernier lieu, les élus locaux bénéficient d'un ensemble de dispositions destinées à pallier, de manière analogue, les coûts financiers qui pourraient résulter de l'exercice du droit à la formation ⁽¹⁾. Ce « système » compensatoire repose sur :

– le droit à remboursement des frais de déplacement, de séjour et d'enseignement ;

– la compensation par la collectivité des pertes de revenu subies par l'élu du fait de l'exercice de son droit à la formation, dans la limite de 18 jours par élu pour la durée du mandat et d'une fois et demie la valeur horaire du salaire minimum de croissance.

Le présent article 5 *bis* va très sensiblement au-delà de ces dispositifs en ce qu'il crée un droit à la formation distinct par son objet de celui actuellement prévu par les textes. En effet, ce nouveau droit n'est plus accordé en considération des fonctions électives et des compétences à acquérir pour leur exercice : ainsi que l'affirment la fin des alinéas 4, 8, 12, 16, 20 et 24 du présent article, la mise en œuvre du droit individuel à la formation « *peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat* ».

2. Un droit à la formation plus large que celui en vigueur dans le secteur privé

Tels sont les effets des alinéas précités et des alinéas 3, 7, 11, 15, 19 et 23 de l'article 5 *bis* qui, après avoir reconnu l'existence du droit individuel à la formation pour les membres des organes délibérants des collectivités territoriales et des EPCI, déterminent les grandes modalités de son exercice.

Celles-ci présentent de nombreuses similitudes avec le dispositif du droit individuel à la formation organisé par le code du travail dans le cadre de la formation professionnelle continue ⁽²⁾.

D'une part, la proposition de loi fixe la quotité horaire des formations susceptibles d'être suivies chaque année dans le cadre de l'exercice de ce droit identique à celle du code du travail, soit en l'occurrence, une durée de 20 heures chaque année. D'autre part, le texte ménage la possibilité d'un report des heures non utilisées, le droit individuel à la formation étant « *cumulable sur toute la durée du mandat* ». Sur ce point, compte tenu de la durée des mandats locaux, le dispositif de la proposition tend à établir un même encadrement pour l'exercice de ce droit que celui organisé par le code du travail : en l'espèce, celui-ci prévoit la possibilité d'un cumul sur six ans et, au-delà de ce terme et à défaut d'utilisation, un plafonnement du droit individuel à la formation à cent vingt

(1) Articles L. 2123-14 du CGCT (pour les mandats municipaux), L. 3123-12 du CGCT (pour les mandats départementaux), L. 4135-12 du CGCT (pour les mandats régionaux).

(2) Cf. les sections 1 et 2 du chapitre III, du titre II, du livre III de la sixième partie de la partie législative du code du travail.

heures, en l'absence d'une convention ou d'un accord collectif professionnel, de branche ou d'entreprise ⁽¹⁾.

En revanche, il convient de souligner que par comparaison, les élus disposent d'une plus grande latitude que les salariés dans l'exercice de leur droit individuel à la formation (DIF).

En premier lieu, contrairement au cadre fixé dans le code du travail, la détermination des conditions de la mise en œuvre de ce droit ne fait pas intervenir de négociation entre les élus et la collectivité dont ils sont membres, ni d'accord de la collectivité pour son exercice. En second lieu et surtout, ainsi que précédemment évoqué, la proposition de loi ne comporte pas de prescriptions quant au contenu des formations que l'élu pourrait suivre en exerçant le droit qu'elle lui accorde. Par contraste, l'article L. 6323-8 du code du travail pose le principe d'une définition des finalités de l'exercice du droit individuel à formation par les salariés, soit par le biais de la négociation collective, soit par référence à l'objet des actions de formation entrant dans le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle continue aux termes de l'article L. 6313-1 du même code, ainsi que des actions de qualification mentionnées à l'article L. 6314-1 du même code.

3. Un droit de l'élu discrétionnaire sans obligation nouvelle pour les collectivités territoriales

Aux alinéas 4, 8, 12, 16, 20, 24, l'article 5 *bis* de la proposition de loi affirme que « [l]a mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu ». Si ce principe découle très logiquement de la consécration d'un droit individuel à la formation, accordé indépendamment des fonctions exercées, il trouve également sa justification dans les modalités de financement du droit individuel à formation nouveau instauré par la proposition de loi.

Les alinéas précités font en effet reposer le financement des formations suivies dans le cadre de ce dispositif par le prélèvement d'une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.

Ce faisant, la proposition de loi sénatoriale ne crée pas de charges financières nouvelles au débit des collectivités territoriales. Contrairement au droit individuel à formation des salariés, celles-ci ne prendront pas en charge les frais de formation. Suivant l'expression employée dans l'amendement de MM. Lefèvre, Couderc et Buffet et de Mme Bruguière, elle établit un système de « 1 %

(1) Article L. 6323-5 du code du travail.

formation », sur le modèle du FONGECIF ⁽¹⁾, qui s'assimile à une assurance reposant sur la mutualisation des cotisations d'élus.

Cette modalité de financement devrait permettre de surmonter certaines inégalités inhérentes à la disparité des indemnités de fonctions dès lors que la gestion du droit individuel à la formation fait intervenir un organisme national collecteur. Par ailleurs, elle concourt à une nette distinction entre ce qui relève de la formation requise par l'exercice des fonctions et celle ouverte à l'élu au titre de son droit individuel à la formation.

4. Un droit à préciser dans son champ et dans ses modalités d'application

Certes, le débat public comme les multiples réflexions engagées au sein d'instances parlementaires, telles que la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut de l'élu, tendent à montrer l'utilité d'une telle mesure ⁽²⁾.

En revanche, il s'avère que le dispositif adopté par la proposition de loi sénatoriale peut donner matière à interrogation. Certes, les alinéas 5, 9, 13, 17, 21 et 25 de l'article 5 *bis* renvoient à un décret en Conseil d'État la détermination des « modalités de mise œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation ». Néanmoins, l'habilitation ainsi donnée par le législateur au pouvoir réglementaire pourrait ne pas suffire afin de régler un certain nombre de questions non tranchées par la proposition de loi.

La première touche au cumul de droits individuel à la formation accordé aux conseillers municipaux qui siègeraient également au conseil des établissements publics de coopération intercommunale, ainsi qu'à ceux des différentes métropoles et collectivités à statut particulier que ferait naître le projet de loi précité de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles.

Ainsi que l'a relevé M. Christian Favier en présentant, au Sénat, un amendement de suppression des alinéas 14 à 25 de l'article 5 *bis*, « les membres des conseils de structure intercommunale sont par définition des élus municipaux. À ce titre, ils auront tous droit à un DIF grâce à cet article 5 bis. » Or, les alinéas 14 à 25 affirment expressément le bénéfice du droit individuel à la formation pour les membres des EPCI en insérant dans le code des dispositions spécifiques relatives à sa mise en œuvre pour ces élus. Cela étant, sur un plan plus formel, l'existence de ces dispositions peut également apparaître redondante : dans la mesure où la proposition de loi insère un article L. 2123-12-1 relatif au droit

(1) Les fonds de gestion des congés individuels de formation (FONGECIF), associations paritaires, sont mandatées par les partenaires sociaux pour contribuer dans le cadre de ses ressources à la formation, au développement des compétences individuelles et à la promotion sociale des salariés, à leur initiative, et prenant en compte les besoins du marché du travail.

(2) Voir en ce sens le rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, propositions n° 5, pp. 24-26.

individuel à la formation parmi les dispositions du chapitre III, du titre II, du livre I^{er} de la deuxième partie de la partie législative du CGCT, ce droit à la formation vaut également pour les élus des EPCI.

C'est la raison pour laquelle, sans trancher cette question au fond, la commission des Lois a adopté un amendement de suppression présenté par son rapporteur afin de supprimer les alinéas 14 à 25 de l'article 5 de la proposition de loi.

La deuxième question porte sur le sort des droits à formation cumulés et non utilisés à l'issue du mandat au cours duquel ils ont été acquis.

Dans le cadre établi par le code du travail pour l'exercice du droit individuel de formation dont disposent les salariés, existe en effet un droit à la portabilité du droit individuel à la formation⁽¹⁾. La portabilité permet de bénéficier d'une action de formation professionnelle au sens du code du travail, de bilan de compétences, ou de validation des acquis de l'expérience (VAE) au moment du départ de l'entreprise. Après rupture du contrat de travail, en cas de recrutement par un nouvel employeur ou pendant une période de chômage, les droits acquis mais non utilisés offrent la possibilité de suivre une action de formation professionnelle, de bilan de compétences, ou de validation des acquis de l'expérience (VAE). Dans le cadre d'un nouvel emploi, la portabilité permet de suivre des actions de formation prévues ou non par les accords de branche à laquelle est partie l'entreprise.

Dès lors qu'il limite à la durée du mandat la période de cumul des droits individuels à formation, l'article 5 *bis* de la proposition de loi pourrait être interprété comme excluant, au-delà de cette échéance, toute possibilité de restitution ou d'emploi des droits acquis mais non utilisés. Or, il paraît difficilement concevable que les élus locaux perdent tout à fait ces droits alors que leur financement fait appel à une cotisation obligatoire assise sur leurs indemnités de fonction. Cette question pourrait être utilement examinée au cours de la navette parlementaire.

La dernière interrogation suscitée par le dispositif de la proposition de loi concerne l'objet même des formations susceptibles d'être suivies dans le cadre du droit individuel accordé aux élus.

La mention dissociant le contenu des formations suivies des fonctions électives exercées donne en effet bien des libertés dans le choix de celle-ci, nonobstant la publicité qui pourrait entourer l'usage du droit individuel à la formation par les élus. Dans cette optique, il apparaît souhaitable de mieux circonscrire le champ des formations suivies. Il pourrait s'agir, par exemple, de

(1) Articles L. 6323-17 à L. 6323-21 du code du travail.

prévoir que le droit individuel à la formation est utilisé prioritairement afin de faciliter la réinsertion professionnelle des élus ⁽¹⁾.

C'est tout le sens de l'amendement adopté par la commission des Lois à l'initiative de son rapporteur, amendement complétant les alinéas 4, 8 et 12 et aux termes duquel « [l]es formations peuvent notamment contribuer à l'acquisition de compétences nécessaires à la réintégration professionnelle des élus à l'issue de leur mandat ».

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL36 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL37 du même auteur.

M. le rapporteur. Reprenant la proposition n° 6 de la mission d'information, l'amendement vise à préciser que les formations proposées « peuvent notamment contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires pour la réinsertion professionnelle ». Entrer dans la fonction d'élu est une chose, en sortir en est une autre !

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** également l'amendement CL39 du rapporteur, tendant à supprimer des alinéas redondants.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 bis **modifié**.*

Article 6

(art. L. 2123-14, L. 3123-12, L. 4135-12 du code général des collectivités territoriales)
Dépenses obligatoires de formation

Adopté en séance publique dans la rédaction modifiée par la commission des Lois du Sénat, le présent article vise à dégager les ressources nécessaires afin de répondre à l'exigence de formation de l'ensemble des élus locaux.

À cette fin, le texte tend à conférer aux dépenses de formation le statut de dépenses obligatoires en remaniant, avec une rédaction identique dans le principe, le troisième alinéa des articles du code général des collectivités territoriales relatifs à chacune des collectivités territoriales : l'article L. 2123-14 pour les communes (alinéas 2 et 3) ; l'article L. 3123-12 pour les départements (alinéas 4 et 5) ; l'article L. 4135-12 pour les régions (alinéas 6 et 7).

(1) Voir en ce sens le rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, propositions n° 6, pp. 24-26.

Comme pour d'autres articles de la proposition de loi, on notera que le dispositif du présent article s'applique, par renvoi aux dispositions relatives aux mandats municipaux et départementaux, aux membres des conseils : des établissements publics de coopération intercommunale ; des métropoles nouvelles, ainsi que des métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille-Provence dont la création est prévue par le projet de loi précité de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles.

1. Un dispositif encadrant des dépenses obligatoires en matière de formation des élus

D'une part, la nouvelle rédaction du troisième alinéa des articles L. 2123-14, L. 3123-12 et L. 4135-12 du CGCT pose l'obligation, pour chacune des collectivités, de consacrer un montant minimal de leurs crédits budgétaires au financement des formations ouvertes aux élus au titre du droit à une formation adaptée à leurs fonctions.

Ce montant résulte de l'application d'un pourcentage du montant total des indemnités de fonction versées aux membres des organes délibérants. En l'occurrence, cette assiette prend en compte, suivant le dispositif arrêté par le Sénat :

– *pour les communes* : les indemnités maximales pouvant être versées pour l'exercice effectif des fonctions de maire et de président de délégations spéciales (article L. 2123-23 du CGCT) ; les indemnités votées pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoints au maire et de membres de délégation spéciale faisant fonction d'adjoints au maire (article L. 2123-24 du CGCT) ; les indemnités de fonction allouées aux conseillers municipaux des communes de moins et de plus de 100 000 habitants (article L. 2123-24-1 du CGCT) ; les indemnités majorées susceptibles d'être votées par les conseils municipaux répondant à l'une des caractéristiques particulières énoncées par l'article L. 2123-22 du CGCT ⁽¹⁾ ;

– *pour les départements* : les indemnités maximales pouvant être allouées aux conseillers généraux (article L. 3123-16 du CGCT) ; les indemnités attribuées aux présidents des conseils généraux et au Président du Conseil de Paris (dans l'exercice de ses compétences départementales) ainsi que les indemnités des vice-présidents ayant délégation de l'exécutif et les autres membres ayant délégation de l'exécutif (article L. 3123-17 du CGCT) ;

– *pour les régions* : les indemnités maximales votées par les conseils régionaux pour l'exercice des fonctions de conseiller régional (article L. 4135-16

(1) L'article L. 2123-22 du CGCT prévoit cette faculté pour : 1° Des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton ; 2° Des communes sinistrées ; 3° Des communes classées stations de tourisme au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre III du titre III du livre I^{er} du code du tourisme ; 4° Des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d'intérêt national tels que les travaux d'électrification ; 5° Des communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4 du CGCT.

du CGCT) ; l'indemnité de fonction votée pour l'exercice effectif des fonctions de président du conseil régional, celles de chacun des vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil régional ainsi que l'indemnité de fonction de chacun des membres de la commission permanente du conseil régional autre le président et les vice-présidents détenant une délégation.

Fixé à l'origine à 3 %, le pourcentage des indemnités servant à calculer le montant minimal des dépenses de formation des collectivités a été ramené à 2 % par l'adoption, en commission des Lois, d'un amendement du rapporteur du texte au Sénat, M. Bernard Saugey.

Ce faisant, le Sénat consolide le dispositif actuel du droit à la formation des élus en instaurant un mécanisme de dépenses plancher en matière de formation des élus, plutôt qu'un dispositif se contentant de plafonner les dépenses.

En l'état du droit, rappelons que les collectivités doivent déjà affecter des crédits couvrant les dépenses liées au suivi par les élus de formations, mais également la compensation des pertes de revenu occasionnées par l'exercice de ce droit. Ces dépenses, qui relèvent de la section de fonctionnement du budget, s'assimilent à des dépenses obligatoires pour les collectivités dans la mesure où un élu local peut *a priori* saisir la chambre régionale des comptes territorialement compétente afin d'obtenir l'inscription des crédits de formation au budget ⁽¹⁾. Pour autant, une formation n'entre dans le champ de la dépense obligatoire prévue par la loi que sous la réserve qu'elle ait un lien direct avec l'exercice du mandat, ce qui la distingue des formations suivies dans le cadre de la mise en œuvre du droit individuel à la formation consacré à l'article 5 bis de la proposition de loi.

D'autre part, l'encadrement des dépenses de formation procède du plafonnement maintenu par la troisième phrase des alinéas 3, 5 et 7 de l'article 6 de la proposition de loi. En retenant, comme plafond global le taux de 20 % du montant total des indemnités de fonction pouvant être allouées aux élus, cette disposition ne constitue en effet que la reprise d'une règle déjà énoncée dans la rédaction actuelle du troisième alinéa des articles L. 2123-14 du CGCT (pour les communes), L. 3123-12 du CGCT (pour les départements) et L. 4135-12 du CGCT (pour les régions).

Ce double mécanisme ne contrevient pas, *a priori*, au principe de libre administration des collectivités territoriales. D'après la jurisprudence établie du Conseil constitutionnel, la définition de « *catégories de dépenses qui revêtent pour une collectivité territoriale un caractère obligatoire* » entre bien dans les

(1) Réponse ministérielle à la question écrite n° 13567 de M. Paul Blanc au ministre de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation (réponse publiée au Journal officiel du Sénat le 28 mars 1996, p. 739). Suivant cette analyse, la formation des élus locaux étant un droit, non une obligation, le préfet ne procédera pas, en principe, à la mise en œuvre de la procédure d'inscription d'office prévue par l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales s'il constate que le budget d'une collectivité locale ne comporte aucun crédit au titre des dépenses de formation des élus. En revanche, un élu local peut déclencher la procédure prévue à l'article L. 1612-15 du CGCT en saisissant directement la chambre régionale des comptes.

prérogatives que le législateur tient de la Constitution. En revanche, « les obligations ainsi mises à la charge d'une collectivité territoriale doivent être définies avec précision quant à leur objet et à leur portée et ne sauraient méconnaître la compétence propre des collectivités territoriales, ni entraver leur libre administration. »⁽¹⁾. Les présentes dispositions respectent le cadre constitutionnel : l'objet des dépenses minimales de formation correspond à une obligation définie, puisque les alinéas modifiés par la proposition s'insèrent parmi les dispositions relatives à la mise en œuvre du droit des élus à une formation adaptée à leur fonction ; elles ne méconnaissent pas, à l'évidence, la compétence propre des collectivités et n'entravent nullement leur libre administration.

2. Des modalités de financement ayant pour objectif un effort pérenne en faveur de la formation des élus

À cette fin, la dernière phrase du troisième alinéa des articles L. 2123-14 du CGCT (pour les communes), L. 3123-12 du CGCT (pour les départements) et L. 4135-12 du CGCT (pour les régions), dans leur rédaction modifiée par la proposition de loi, ouvre la possibilité d'un report des crédits de formation non consommés. Ce report à un budget suivant peut intervenir « dans la limite du renouvellement de l'assemblée délibérante concernée ».

En cela, l'article 6 introduit dans le code général des collectivités territoriales une dérogation au principe de l'annualité budgétaire, lequel implique une exécution des autorisations de dépense dans la limite de l'exercice pour lequel un budget est voté⁽²⁾.

Toutefois, on notera que le code comporte déjà des dispositions rendant possible le report de crédits non consommés de la section de fonctionnement par réinscription sur un autre exercice budgétaire d'une collectivité locale. Il en va ainsi des articles L. 2311-5 du CGCT (pour les communes), L. 3312-6 du CGCT (pour les départements), L. 4312-9 du CGCT (pour les régions) : en l'espèce, aux termes de ces dispositions, « le résultat excédentaire de la section de fonctionnement dégagé au titre de l'exercice clos, cumulé avec le résultat antérieur reporté, est affecté en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif et, en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant. »

Dans ce cadre, le dispositif de l'article 6 de la présente proposition de loi aboutira à ce que les crédits de formation accumulés et non consommés au renouvellement des assemblées délibérantes seront réaffectés en recette de la section de fonctionnement au début de la nouvelle mandature, le cas échéant par le vote d'un budget rectificatif dès l'installation du nouvel exécutif local. Par ailleurs, on peut estimer que le problème éventuellement posé en cas de

(1) *Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990, Loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, considérant n° 11.*

(2) *Articles L. 2311-1 du CGCT (pour les communes), L. 3311-1 du CGCT (pour les départements), L. 4311-1 du CGCT (pour les régions).*

renouvellement partiel de certaines des assemblées délibérantes revêt aujourd'hui un caractère assez théorique. En effet, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 a rapproché les modalités d'élection des conseils départementaux de celles en vigueur pour les conseils municipaux et régionaux en prévoyant leur renouvellement intégral à l'expiration des mandats ⁽¹⁾.

Néanmoins, l'ensemble des données disponibles démontre moins l'intérêt d'un plafonnement des dépenses de formation que la nécessité de garantir une utilisation minimale des crédits affectés à ce poste.

De fait, la sous-consommation des crédits de formation constitue une réalité durablement observée depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 3 février 1992. Dès 2000, le conseil national de la formation des élus locaux, instance consultative placée auprès du ministre de l'Intérieur, établissait un constat sans appel : « *Les membres du conseil national de la formation des élus locaux se montrent préoccupés par l'utilisation extrêmement limitée que font encore, huit ans après l'intervention de la loi du 23 février 1992, les élus locaux de leur droit à la formation, alors même que cette formation constitue une nécessité et qu'elle est de nature à mieux les prémunir contre les risques qu'ils peuvent encourir.* »

De même, en 2009, d'après l'étude d'impact accompagnant le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie territoriale déposé sur le Bureau du Sénat, les dépenses de formation représentaient de 0,5 % à 4,2 % des indemnités susceptibles d'être versées aux élus, les montants variant beaucoup entre les collectivités. D'après un rapport d'information de la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat ⁽²⁾ et les propres éléments recueillis par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut de l'élu ⁽³⁾ auprès de la direction générale des collectivités locales (DGCL), même à défaut de statistiques actualisées, on peut raisonnablement penser que ces ordres de grandeur conservent une certaine pertinence.

(1) 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, article 5 modifiant l'article L. 192 du code électoral.

(2) La formation des responsables locaux : un enjeu pour nos territoires, *Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation par M. Antoine Lefèvre, sénateur, n° 94 (2012-2013), 31 octobre 2012, pp. 19 et 20.*

(3) *Rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 21, pp. 61-64.*

**DÉPENSES MOYENNES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
POUR LA FORMATION DES ÉLUS A L'EXERCICE DE LEURS MANDATS**

	Communes	EPCI à fiscalité propre	Départements	Régions
Dépenses moyennes consacrées à la formation entre 2004 et 2008 (en millions d'euros)	6,61	0,83	1,7	2,63
Part moyenne consacrée à la formation entre 2004 et 2008 (par rapport au montant total d'indemnités versées)	0,6 %	0,5 %	1,4 %	4,2 %

Source : Étude d'impact du projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale du 21 octobre 2009.

Pour autant, le risque d'une « thésaurisation » des crédits de formation non consommés, longuement évoqué au cours de l'examen de la proposition de loi au Sénat, ne doit pas conduire à perdre de vue l'essentiel : la nécessité absolue de dégager des moyens pour un poste de dépenses aussi décisif pour les élus mais également pour la collectivité. Il en va en effet de la qualité de l'action publique locale et de la légitimité d'élus qui, aujourd'hui, peuvent de plus en plus difficilement fonder l'exercice de leur pouvoir sur une éventuelle notabilité.

Dans cette optique, le report des crédits de formation jusqu'au renouvellement des assemblées délibérantes présente l'avantage de dépasser les contraintes de l'annualité budgétaire, d'écarter toute incertitude quant à l'inscription des crédits et d'offrir néanmoins une certaine souplesse dans la planification de l'effort en faveur de la formation, en tenant compte des besoins des élus n'exerçant pas de responsabilités exécutives.

Bien entendu, il ne saurait être question d'ignorer le poids financier que pourrait représenter l'application de cette mesure pour certaines collectivités territoriales, en particulier pour les petites communes. Aussi, il convient d'exploiter toutes les possibilités de mutualisation des dépenses de formation à l'échelle intercommunale que le droit actuel ménage par la possibilité d'un transfert de compétence des communes membres à cet échelon ⁽¹⁾.

Cela étant, le dispositif de l'article 6 de la proposition de loi constitue une avancée d'importance. Aussi la commission des Lois a-t-elle adopté ce dispositif sans réserve, moyennant une rédaction plus précise des conditions de report des crédits inscrits au titre de la formation et non consommés au cours d'un exercice budgétaire avec l'adoption d'un amendement présenté par son rapporteur.

(1) En application de l'article L. 2123-14-1 du CGCT, les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent transférer à ce dernier, dans les conditions prévues par l'article L. 5211-17 du CGCT, les compétences qu'elles détiennent en application des deux derniers alinéas de l'article L. 2123-12 du CGCT. Le transfert entraîne de plein droit la prise en charge par le budget de l'établissement public de coopération intercommunale des frais de formation visés à l'article L. 2123-14 du CGCT. Dans les six mois suivant le transfert, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale délibère sur l'exercice du droit à la formation des élus des communes membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL42 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 6 ainsi modifié.

Article 6 bis

(art. L. 2123-12, L. 3123-10, L. 4135-10 du code général des collectivités territoriales)

Formation obligatoire pour les élus avec délégation au cours de la première année de mandat

Résultant de l'adoption par la commission des Lois du Sénat d'un amendement rectifié de M. Anziani, le présent article consacre l'obligation pour l'ensemble des élus locaux ayant reçu une délégation de suivre une formation au cours de la première année de mandat.

Pour ce faire, l'article 6 *bis* complète, par une phrase identique, le premier alinéa des articles du code général des collectivités territoriales s'appliquant, d'une part, aux mandats municipaux (1^o de l'article 6 *bis*) et, d'autre part, aux mandats départementaux et régionaux (2^o du même article). Il s'agit en l'espèce des articles L. 2123-12 du CGCT (pour les communes), L. 3123-10 du CGCT (pour les départements) et L. 4135-10 du CGCT (pour les régions).

Ici encore, il doit être souligné que par renvoi aux dispositions relatives aux mandats municipaux et départementaux, cette obligation aurait vocation à s'appliquer aux membres des conseils : des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ; des métropoles nouvelles, ainsi que des métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille-Provence dont la création est prévue par le projet de loi précité de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles.

1. Une réponse à un besoin identifié

La nécessité d'une obligation dispensée aux élus pour l'exercice de leurs fonctions fait aujourd'hui l'objet d'un très large consensus.

L'illustrent notamment les conclusions de la mission commune d'information du Sénat sur les conditions d'exercice des mandats locaux qui, dans le rapport publié au débat de la précédente décennie ⁽¹⁾, estimait que « *chaque maire doit suivre au moins une formation au cours de son mandat* » et prévoyait la possibilité d'étendre cette mesure aux autres élus locaux, après évaluation. Plus récemment, dans le cadre d'une contribution aux travaux de la mission de l'Assemblée nationale sur le statut de l' élu, le Bureau de l'Association des maires

(1) *Rapport d'information de M. Michel Mercier, sénateur, fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer des améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, sur la sécurité juridique des actes des collectivités locales et les conditions d'exercice des mandats locaux, rapport n° 166, déposé le 18 janvier 2000.*

de France s'est montré également favorable à des journées obligatoires de formation, au cours des trois premiers mois du mandat, considérant que « *le caractère obligatoire de la formation permet de placer tous les élus sur un pied d'égalité* »⁽¹⁾.

Au cours de l'examen de la proposition de loi au Sénat, de nombreux parlementaires ont montré le poids d'un environnement normatif de plus en plus exigeant et complexe pour des nouveaux élus ne disposant pas de connaissances minimales sur des domaines souvent techniques tels que la commande publique ou l'urbanisme.

Pour leur part, les travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut de l'élu ont mis en lumière un facteur plus contingent mais qui n'en plaide pas moins en faveur du présent dispositif : la réticence à suivre une formation qu'éprouvent de nombreux élus ruraux, faute de temps et par crainte de se voir mis en difficulté, dans les collectivités qui disposent de peu de ressources compte tenu de leur importance démographique.

Cette perception de freins psychologiques au suivi des formations fait écho aux constats établis par un certain nombre d'observateurs dans la durée. En 2000, l'article publié par M. Laurent Derboulles, chercheur au Centre de recherche et de documentation administratives sur la décentralisation de l'université de Reims⁽²⁾ concluait déjà : « *Au-delà des questions de financement, les résistances traditionnelles des élus aux actions de formation, comme le manque de disponibilité ou le scepticisme, continuent à se manifester.* » Selon cet auteur, cette attitude pouvait s'expliquer par la persistance, dans l'inconscient collectif des élus, « *de la certitude selon laquelle leur réussite électorale implique leur capacité à s'occuper des affaires de la cité* », le recours à une formation étant perçu comme un « *aveu de faiblesse* ». En défendant son amendement devant la commission des Lois du Sénat, M. Anziani justifiait son dispositif par la volonté « *d'éviter une forme d'autocensure dans les conseils municipaux, les nouveaux élus hésitant parfois à demander une formation* ».

Or, la formation constitue au contraire un besoin avéré car elle donne aux élus la capacité d'exercer leurs responsabilités sans dépendre de manière excessive de l'expertise de fonctionnaires territoriaux – de mieux en mieux formés – ou du conseil des services de l'État – pas nécessairement présents.

2. Une obligation nouvelle en rapport avec la nature des fonctions exercées

D'une part, il convient de souligner qu'une modifiant le premier alinéa des articles L. 2123-12 du CGCT (pour les communes), L. 3123-10 du CGCT (pour les départements) et L. 4135-10 du CGCT (pour les régions), l'article 6 *bis* inscrit

(1) *Rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 20, pp. 59-61.*

(2) *Laurent Derboulles, « De la libre formation des élus locaux », AJDA, 2000, p. 773.*

cette obligation dans le cadre de la mise en œuvre du droit à une formation adaptée aux fonctions que ces articles proclament.

Dès lors, il renforce concrètement la portée de ce droit et ses implications pour les collectivités territoriales. En effet, la rédaction retenue aux termes de l'amendement rectifié de M. Anziani (« *une formation est obligatoirement organisée [...]* ») donne à penser que le texte crée davantage une obligation de moyen à la charge des collectivités qui porte sur l'organisation d'une formation qu'une obligation de suivi de celle-ci par les élus.

Cette ambiguïté quant à l'identification du débiteur de cette obligation ressort de fait en partie des débats de la commission des Lois ayant abouti à l'introduction de cette disposition ⁽¹⁾. Néanmoins, l'insertion des mentions correspondantes dans les articles précités relatifs au droit à une formation adaptée aux fonctions plaide davantage en faveur d'une obligation incombant aux collectivités territoriales plutôt qu'aux élus. Pour ces derniers, la formation relève juridiquement de la catégorie des droits, ce qui pourrait expliquer que la proposition de loi sénatoriale n'envisage aucune sanction à leur égard en cas de non suivi des formations. En l'état du droit, cette sanction éventuelle appartiendrait aux maires et présidents des conseils départementaux et régionaux qui pourraient retirer leur délégation aux élus refusant de suivre des formations.

D'autre part, dans la définition de la portée de cette obligation, la proposition de loi établit une distinction entre les élus « *ayant reçu une délégation* » et les élus en étant dépourvus. Autrement dit, la formation au cours de la première année du mandat ne revêt un caractère obligatoire que pour les élus exerçant des fonctions exécutives, à savoir :

– *s'agissant des communes* : le maire et de président de délégations spéciales ainsi que les adjoints au maire et les membres de délégation spéciale faisant fonction d'adjoints au maire ;

– *s'agissant des départements* : le président et les vice-présidents des conseils départementaux ayant délégation de l'exécutif ainsi que d'autres membres des conseils ayant délégation de l'exécutif ;

– *s'agissant des régions* : les présidents des conseils régionaux, les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil régional ainsi que les membres de la commission permanente du conseil régional autre le président et les vice-présidents détenant une délégation.

On remarquera que doivent être ajoutés à cette liste les présidents et vice-présidents ayant reçu délégation des EPCI, des métropoles nouvelles, ainsi que des

(1) Voir en ce sens l'intervention de M. Alain Richard lors de la réunion de la commission des Lois du Sénat du mercredi 23 janvier 2013, consacrée à l'examen du rapport de M. Bernard Saugey et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 120 (2012-2013), présentée par Mme Jacqueline Gourault et M. Jean-Pierre Sueur, visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat. Amendement n° 14 de M. Anziani.

métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille-Provence dont la création est prévue par le projet de loi précité de modernisation de l'action territoriale et d'affirmation des métropoles. Dans la mesure où les formations doivent porter sur l'exercice des fonctions d'élus, le dispositif arrêté par le Sénat contribue indirectement à conforter l'affirmation des structures intercommunales comme des acteurs locaux à part entière et pas simplement comme des émanations des communes qui les composent, les fonctions détenues dans ces instances devenant ainsi davantage qu'une attribution s'attachant à l'exercice des mandats municipaux.

Enfin, l'obligation d'une formation obligatoire en début de mandat ne s'applique indistinctement pour les élus départementaux et régionaux mais en fonction d'un seuil de population pour les élus municipaux. En l'occurrence, elle ne vaut que pour « *les communes de 3 500 habitants et plus* ».

Ce seuil semble cohérent avec les contraintes qui s'attachent à l'exercice de fonctions exécutives dans des collectivités de cette taille, compte tenu des exigences législatives et réglementaires auxquelles celles-ci peuvent être soumises dans l'exercice de leurs compétences.

Cela étant, on peut également penser que les besoins de formation ne sont pas moindres pour les élus des communes moins peuplées et que l'obligation d'une formation initiale puisse se justifier tout autant dans leur situation. Il s'agit en effet de lever des obstacles psychologiques – quand ils existent – mais également de s'affranchir des inégalités locales et, ainsi, d'assurer aux élus le bénéfice d'un droit dont ils ne peuvent souvent pas jouir du fait de la situation matérielle de leur collectivité ou de leur EPCI. C'est la raison pour laquelle la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le statut de l' élu n'établissait pas de distinction entre communes lorsqu'elle préconisait, dans sa proposition n° 20, de « *rendre obligatoire par la loi le suivi d'une formation pour les membres des exécutifs municipaux, départementaux, et régionaux, au cours de la première année d'exercice du mandat* ».

De manière générale, il importe d'établir une obligation de formation initiale à l'exercice des fonctions d'élus proportionnée, avant tout, aux besoins qui découlent des compétences individuelles effectivement possédées ou requises.

Dans cette optique, il peut apparaître souhaitable de préciser le contenu de cette formation ainsi dispensée aux élus ainsi que sa portée. Il s'agit par exemple de déterminer si l'obligation d'organisation d'une formation existe dans le cas d'un renouvellement de mandat ou si elle relève, dans cette hypothèse, du libre choix de l' élu concerné. La navette parlementaire pourrait apporter des précisions sur ces points.

*

* *

La Commission adopte l'article 6 bis sans modification.

Article 6 ter [nouveau]

(art. L. 1221-1 du code général des collectivités territoriales)
**Définition d'un socle des compétences nécessaires à l'exercice
des fonctions d'élu local**

Introduit par un amendement du rapporteur, le présent article vise à préciser les finalités de la formation initiale devant être organisée pour les élus. À cet effet, la Commission a complété les missions du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) en lui confiant le soin de « *définir un socle minimal de compétences nécessaires à l'exercice des fonctions électives locales* ».

Ce faisant, elle a repris à son compte la proposition n° 23 de sa mission d'information sur le statut de l'élu qui constatait ⁽¹⁾ qu'en application de l'article L. 1221-1 du CGCT, la définition des « *orientations générales de la formation des élus locaux concernés par les dispositions relatives aux droits des élus locaux à la formation* » entrait déjà dans le champ de ses compétences de cet organisme.

Par ailleurs, étant composé à parité par des élus locaux et des personnalités qualifiées ⁽²⁾, le conseil national se trouve *a priori* en mesure de définir et de formaliser des programmes adaptés aux besoins recensés sur le terrain par-delà la politique d'agrément des organismes de formation qu'il contribue à définir.

Dans l'esprit des travaux de la mission, la notion de « *socle de compétences* » doit s'entendre comme l'ensemble des connaissances requises pour les élus exerçant des fonctions exécutives et qui, à ce titre, sont soumis à l'obligation de formation consacrée aujourd'hui par l'article 6 bis de la proposition de loi. Il appartiendra au pouvoir réglementaire d'en définir le contenu. Cependant, si l'on se reporte aux travaux de la mission, le « *socle de compétences* » pourrait comporter, en raison du caractère assez complexe et sensible de ces matières :

– un enseignement relatif à la déontologie, chaque élu devant connaître les droits et les devoirs inhérents à l'exercice d'une fonction publique représentative ;

– une sensibilisation aux règles encadrant la responsabilité pénale des élus, notamment en matière de délits non intentionnels ;

– l'acquisition des notions et procédures essentielles que les élus utilisent assez quotidiennement dans leur mandat, telles que celles relatives au budget, au

(1) Rapport d'information n° 1161, déposé en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le statut de l'élu, par MM. Philippe Doucet et Philippe Gosselin, 19 juin 2013, proposition n° 23, pp. 68-69.

(2) En application de l'article R. 1221-21 du CGCT, le CNFEL est formé de vingt-quatre membres, nommés par arrêté du ministre de l'Intérieur pour un mandat de trois ans renouvelable. Il s'agit de : 12 élus locaux, représentant les différentes catégories de collectivités territoriales, désignés après consultation des associations représentatives des élus locaux (AMF, ADF, ARF) ; 12 personnalités qualifiées, comprenant un membre du Conseil d'État, un magistrat de la Cour des comptes, quatre professeurs de l'enseignement supérieur et six personnalités qualifiées choisies par le ministère de l'Intérieur en fonction de leur compétence et de leur expérience.

droit des marchés publics, au droit de l'urbanisme, au droit commercial voire au droit de la concurrence ou de l'environnement.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL47 du rapporteur.

M. le rapporteur. Reprenant la proposition n° 23 de la mission d'information, cet amendement précise les missions du Conseil national de la formation des élus. Cette instance devra recenser les compétences qui se révèlent utiles aux élus, notamment à ceux qui exercent un premier mandat, dans l'exercice des fonctions électives.

La Commission adopte l'amendement.

Après l'article 6 ter

Elle examine ensuite l'amendement CL2 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Cet amendement vise à tirer les conséquences de l'abaissement de 3 500 à 1 000 habitants du seuil d'application de l'élection à la proportionnelle.

Pour les communes de 1 000 à 3 500 habitants, nous proposons : d'imposer la rédaction d'un règlement intérieur ; d'obliger le maire à convoquer le conseil municipal si une demande motivée lui en est faite par le préfet ou par le tiers au moins des membres dudit conseil municipal ; de porter le délai de convocation des conseils municipaux de trois à cinq jours.

Le changement de nature de ces conseils municipaux, conséquence du changement du mode d'élection, impose de permettre aux conseillers minoritaires de jouer le rôle de garants de la mise en transparence des décisions municipales.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Cet amendement relève-t-il bien de cette proposition de loi ?

M. Paul Molac. Nous avons prévu de le déposer sur un projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, mais on ignore quand ce texte viendra en discussion. C'est pourquoi nous profitons de cette « fenêtre »...

M. le rapporteur. À titre personnel, je trouve intéressants cet amendement et les suivants, mais leur lien avec le texte que nous examinons est plus que ténu. Avis défavorable, car ce n'est pas le lieu.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. En somme, il s'agit d'amendements de précaution que vous craigniez de ne pouvoir déposer un jour, monsieur Molac.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL1 de M. Paul Molac.

M. Paul Molac. Il s'agit de permettre à tous les conseillers municipaux de recevoir les documents du conseil municipal de manière dématérialisée. Ils pourront ainsi, par exemple, renvoyer tel document à un spécialiste pour recueillir un avis.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette successivement les amendements CL3 à CL7 de M. Paul Molac.

Article 6 quater [nouveau]

(art. 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013
relative à la transparence de la vie publique)

**Faculté de saisine de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
par l'ensemble des maires et présidents d'EPCI à fiscalité propre**

Le présent article élargit à l'ensemble des maires et des présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre la faculté de solliciter la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, dont la mise en place est prévue par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, afin d'obtenir des réponses sur les questions d'ordre déontologique qu'ils rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions.

Outre ses missions de vérification et, le cas échéant, de publicité des déclarations d'intérêts et des déclarations de patrimoine des principaux responsables publics, de jugement des situations pouvant constituer un conflit d'intérêts et de contrôle des fonctions exercées à l'issue de leurs fonctions électives, la Haute Autorité est chargée, par l'article 20 de la loi précitée, de deux missions de conseil :

– « À la demande du Premier ministre ou de sa propre initiative, elle émet des recommandations pour l'application de la présente loi, qu'elle adresse au Premier ministre et aux autorités publiques intéressées qu'elle détermine. » ;

– « Elle répond aux demandes d'avis des personnes mentionnées au 1° du présent I sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Ces avis, ainsi que les documents sur la base desquels ils sont rendus, ne sont pas rendus publics ».

Dans le cadre de son rapport, la mission d'information sur le statut de l'élu avait estimé qu'il était plus que souhaitable que les élus puissent, autant que nécessaire, recevoir des conseils et être éclairés sur l'application concrète des principes déontologique qu'ils doivent respecter. Or la rédaction actuelle de l'article 20 limite cette faculté de saisine aux seules personnes assujetties au contrôle de la Haute Autorité ⁽¹⁾, excluant la quasi-totalité des élus municipaux, à l'exception des maires des communes de plus de 20 000 habitants et des présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ainsi que des adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et des vice-présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants, lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature.

Aussi la proposition n° 25 du rapport de la mission d'information avait-elle proposé de « créer un réseau de délégués régionaux de la Haute autorité de la transparence de la vie publique, notamment compétents pour répondre aux questions que se posent les élus locaux », dont la mise en œuvre ne peut être effectuée par un amendement parlementaire.

Le présent article prévoit ainsi que la future Haute Autorité pour la transparence de la vie publique assume elle-même une telle fonction d'avis et de conseil sur les questions d'ordre déontologique pour l'ensemble des maires et des

(1) En application de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et de l'article L.O. 135-1 du code électoral, ces personnes sont :

- les membres du Gouvernement ;
- les députés et les sénateurs ;
- les représentants français au Parlement européen ;
- les titulaires d'une fonction de président de conseil régional, de président de l'Assemblée de Corse, de président du conseil exécutif de Corse, de président de l'assemblée de Guyane, de président de l'assemblée de Martinique, de président du conseil exécutif de Martinique, de président d'une assemblée territoriale d'outre-mer, de président de conseil général, de président du conseil de la métropole de Lyon, de président élu d'un exécutif d'une collectivité d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants ou de président élu d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ainsi que les présidents des autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ;
- les conseillers régionaux, les conseillers à l'assemblée de Guyane, les conseillers à l'assemblée de Martinique, les conseillers exécutifs de Martinique, les conseillers exécutifs de Corse, les conseillers généraux, les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants et les vice-présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et du conseil de la métropole de Lyon lorsqu'ils sont titulaires d'une délégation de signature, respectivement, du président du conseil régional, du président du conseil exécutif, du président du conseil général, du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale ou du président du conseil de la métropole de Lyon, dans les conditions fixées par la loi. Les délégations de signature sont notifiées sans délai par l'exécutif de chaque collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ;
- les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du président de la République ;
- les collaborateurs du président de l'Assemblée nationale et du président du Sénat ;
- les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ;
- toute autre personne exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elle a été nommée en conseil des ministres.

présidents d'EPCI à fiscalité propre, ce qui représente environ 36 000 personnes supplémentaires.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL46 du rapporteur.

M. le rapporteur. Inspiré de la proposition n° 25 du rapport d'information, cet amendement propose que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique assure auprès des élus un rôle de conseil sur l'application concrète des principes déontologiques qu'ils doivent respecter. Alors que les élus se posent beaucoup de questions, ils ne trouvent pas aujourd'hui d'interlocuteur.

Le dispositif proposé est conforme au souhait de Philippe Gosselin : il permet de s'adresser directement à cette Haute Autorité, sans qu'il soit nécessaire de créer un réseau de délégués régionaux.

M. Jean-Frédéric Poisson. Mon absence de sympathie pour la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique est connue. Qu'en est-il, monsieur le président, de la compatibilité de cet amendement – qui a visiblement pour effet une augmentation de la charge publique – avec l'article 40 de la Constitution ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Concernant l'analyse de la recevabilité financière des amendements, les pratiques diffèrent selon les commissions. J'ai pour ma part repris le choix de Jean-Luc Warsmann lors de la précédente législature, à savoir demander l'avis du président de la commission des Finances sur les amendements discutés par notre Commission. J'aurais pu examiner moi-même leur recevabilité mais je crois qu'il est de bonne pratique que la commission des Finances en soit chargée : au bout du compte, la décision est plus claire. Le président Carrez a donc statué sur la recevabilité des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution. L'amendement CL46, en l'occurrence, a été jugé recevable.

M. le rapporteur. Vu le nombre de ceux que le président Carrez a rejetés alors que le Sénat les avait jugés recevables, le filtrage a dû être extrêmement rigoureux !

M. le président Jean-Jacques Urvoas. C'est la pratique constante.

M. Philippe Gosselin. Je crois au contraire que les jurisprudences divergent.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Les voies de l'article 40 sont impénétrables !

La Commission adopte l'amendement.

Après l'article 6 quater

Elle examine l'amendement CL10 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. L'application de l'article 40 de la Constitution m'a empêché de déposer un amendement plus consistant. Celui-ci est un appel pressant et la réponse que l'on nous apportera conditionnera notre vote.

L'assujettissement d'une part des indemnités des élus aux cotisations sociales pose un véritable problème en matière de cumul emploi-retraite. J'avais soulevé la question et certains commencent enfin à s'en émouvoir. La demande d'un rapport remis au Parlement est un appel à résoudre aussi rapidement que possible une difficulté bien réelle et très pénalisante.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je me disais bien qu'il manquait un rapport ! (*Sourires.*)

M. Philippe Gosselin. L'article 40 ne me laissait pas le choix, monsieur le président !

M. le président Jean-Jacques Urvoas. En tout cas, je suis opposé par principe à toute demande de rapport.

M. le rapporteur. La sagesse exige du jeune député que je suis qu'il se conforme à l'avis du président.

M. Philippe Gosselin. Il n'empêche, la question du cumul emploi-retraite est pendante.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Vous pourrez poser la question au Gouvernement en séance publique et lui demander de prendre des engagements, mais il n'est pas besoin de voter l'amendement. Je tiens une comptabilité précise de la remise effective de rapports gouvernementaux à la suite d'une demande parlementaire. La proportion est infinitésimale.

M. Patrick Devedjian. Heureusement !

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Oui, puisque le Parlement ne fait rien des rapports que lui remet le Gouvernement. Tout cela est du travail pour rien.

La Commission rejette l'amendement.

Article 7

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

Entrée en vigueur de la fixation automatique des indemnités de fonction des maires

Dans la proposition de loi initiale, le présent article prévoyait le gage qui visait à compenser, à due concurrence, les pertes de recettes éventuelles qui résulteraient pour les collectivités territoriales et pour l'État de l'application de la

présente proposition de loi, d'une part, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement et, d'autre part, par une majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

À l'occasion de l'examen de l'article 1^{er} en séance publique, le Gouvernement a déposé un amendement permettant d'attribuer automatiquement à tous les maires et éventuellement lorsque la situation se présente, au président de la délégation spéciale, l'indemnité de fonction correspondant au barème de la strate de population à laquelle la commune appartient.

En conséquence, le Gouvernement a déposé en séance publique au Sénat un amendement réécrivant le présent article, afin de supprimer le gage et de prévoir l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition à l'occasion du prochain renouvellement des conseils municipaux, prévu en mars 2014.

Votre rapporteur observe cependant que la mise en place d'un certain nombre de dispositions insérées par la présente proposition aura des conséquences en termes de computation des nouveaux droits ouverts aux élus locaux comme de prise en compte des effets dans les budgets des collectivités concernées.

Aussi un amendement présenté par votre rapporteur a-t-il réécrit le présent article, en reportant au prochain renouvellement des assemblées concernées l'entrée en vigueur des dispositions n'ayant pas vocation à s'appliquer dès la promulgation du présent texte :

– pour les conseils municipaux, l'article 1^{er} (fixation de l'indemnité des maires et régime indemnitaire des conseillers des communautés de communes), l'article 2 *ter* (extension du crédit d'heures pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants), l'article 3 *bis* (droit au congé de formation professionnelle et au bilan de compétences pour les adjoints au maire des communes d'au moins 10 000 habitants), le 1^o de l'article 5 *bis* (institution d'un droit individuel à la formation), le 1^o de l'article 6 (dépenses obligatoires de formation) et l'article 6 *quater* (faculté de saisine de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par l'ensemble des maires et présidents d'EPCI à fiscalité propre) ;

– pour les conseils généraux, l'article 1^{er} *bis* A (modulation des indemnités en fonction de l'assiduité), le 2^o de l'article 5 *bis* (institution d'un droit individuel à la formation) et le 2^o de l'article 6 (dépenses obligatoires de formation) ;

– pour les conseils régionaux, l'article 1^{er} *bis* A (modulation des indemnités en fonction de l'assiduité), le 3^o de l'article 5 *bis* (institution d'un droit individuel à la formation) et le 3^o de l'article 6 (dépenses obligatoires de formation).

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL48 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de reporter au prochain renouvellement des assemblées concernées – élections municipales, cantonales, régionales – l'entrée en vigueur des dispositions n'ayant pas vocation à s'appliquer dès la promulgation du présent texte.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 7 est ainsi rédigé.

Article 8 [nouveau]

**Application de certaines dispositions de la présente proposition de loi
en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités d'outre-mer
régies par le principe de spécialité législative**

Inséré par un amendement déposé par votre rapporteur, le présent article additionnel prévoit l'applicabilité des dispositions de la présente proposition de loi relevant du code pénal (modification de la définition de la prise illégale d'intérêts par l'article 1^{er} A), du code de l'éducation (validation des acquis de l'expérience professionnelle par l'article 5) et de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (extension du pouvoir de saisine par l'article 6 *quater*) sur l'ensemble du territoire de la République, c'est-à-dire y compris dans les territoires de la République soumis au principe de spécialité législative : les collectivités d'outre-mer de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises, ainsi que la collectivité *sui generis* de Nouvelle-Calédonie.

En application des statuts de ces territoires et en l'absence de mention expresse, les territoires en question resteraient soumis au droit antérieur à l'entrée en vigueur du présent texte.

Cependant, en l'absence de possibilité de prendre des dispositions spécifiques, quatre catégories d'élus locaux n'ont pas pu se voir transposer les avancées proposées par le présent texte :

– les élus siégeant au sein des conseils territoriaux des différentes collectivités d'outre-mer (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Wallis-et-Futuna) et des institutions de la Nouvelle-Calédonie, dont les statuts relèvent du législateur organique ;

– les conseillers municipaux des communes de la Nouvelle-Calédonie, régies par un code des communes propre ;

– les élus des communes et EPCI de la Polynésie française, régis par des dispositions adaptées du code général des collectivités territoriales ;

– les conseillers amenés à siéger au sein des assemblées et du conseil exécutif des collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, dont la mise en place prévue par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 aura lieu en mars 2015.

Pour les deux dernières catégories, il a en effet été impossible à un amendement d'origine parlementaire d'étendre le champ des avancées votées par le Sénat à d'autres élus sans créer de nouvelles charges publiques.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement CL49 du rapporteur.*

*

* *

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Je constate que le vote est acquis à l'unanimité des votants.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat (n° 660), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Code pénal</p> <p><i>Art. 432-12.</i> – 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 de 75 000 € d'amende.</p> <p>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 €</p> <p>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.</p>	<p>Proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat</p> <p>Article 1^{er} A (<i>nouveau</i>)</p> <p>Au premier alinéa de l'article 432-12 du code pénal, le mot : « quelconque » est remplacé par les mots : « personnel distinct de l'intérêt général ».</p>	<p>Proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat</p> <p>Article 1^{er} A</p> <p>...</p> <p>mots : « <i>de nature à compromettre l'impartialité, l'objectivité ou l'indépendance de la personne</i> ».</p> <p>amendement CL15 et sous-amendement CL50</p>

Dispositions en vigueur

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 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.

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Article 1^{er} B (nouveau)

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Après l'article L. 1111-1, il est inséré un article L. 1111-1-1 ainsi rédigé :

« Art. 1111-1-1. – Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel au sein des collectivités territoriales. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques consacrés par la présente charte de l'élu local.

« Charte de l'élu local

« 1. Afin de mettre en œuvre le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales de la République, les élus locaux siègent en vertu de la loi et doivent à tout moment agir conformément à celle-ci.

« 2. Dans l'exercice impartial de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général à l'exclusion de tout

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

intérêt qui lui soit personnel, direct ou indirect, ou tout autre intérêt particulier. Il s'abstient d'exercer ses fonctions ou d'utiliser les prérogatives liées à son mandat dans un tel intérêt particulier.

« 3. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires faisant l'objet d'un examen par l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote.

« 4. L'élu local exerce ses fonctions avec dignité, probité et intégrité.

« 5. L'élu local garantit un exercice diligent et transparent de ses fonctions. Il participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.

« 6. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local respecte les compétences et prérogatives de tout autre élu ou de tout agent public. Il s'oppose à la violation des principes énumérés par la présente charte par tout élu ou tout agent public dans l'exercice de ses fonctions.

« 7. L'élu local s'abstient d'utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins, notamment personnelles, électorales ou partisans.

« 8. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de tout comportement constitutif de corruption active ou passive tel que défini par la législation nationale ou internationale.

« 9. L'élu local s'engage à respecter la réglementation budgétaire et financière, gage de la bonne gestion des deniers publics.

« 10. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures lui accordant un avantage personnel ou professionnel

Dispositions en vigueur

**Code général des collectivités
territoriales**

Art. L. 2121-7. – Le conseil municipal se réunit au moins une fois par trimestre.

Lors du renouvellement général des conseils municipaux, la première réunion se tient de plein droit au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet. Par dérogation aux dispositions de l'article L. 2121-12, dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation est adressée aux membres du conseil municipal trois jours francs au moins avant celui de cette première réunion.

Le conseil municipal se réunit et délibère à la mairie de la commune. Il peut également se réunir et délibérer, à titre définitif, dans un autre lieu situé sur le territoire de la commune, dès lors que ce lieu ne contrevient pas au principe de neutralité, qu'il offre les conditions d'accessibilité et de sécurité nécessaires et qu'il permet d'assurer la publicité des séances.

Art. L. 3121-9. – Le conseil général se réunit à l'initiative de son président, au moins une fois par trimestre, dans un lieu du département choisi par la commission permanente.

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.

« 11. L'élu local rend compte aux citoyens des actes et décisions prises dans le cadre de ses fonctions.

« 12. Issu du suffrage universel, l'élu local est et reste responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens de la collectivité territoriale. »

2° Après le deuxième alinéa de l'article L. 2121-7, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lors de la première réunion du conseil municipal, immédiatement après l'élection du maire et des adjoints, le maire donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le maire remet aux conseillers municipaux une copie de la charte de l'élu local et des dispositions du chapitre III du présent titre. »

3° L'article L. 3121-9 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

Pour les années où a lieu le renouvellement triennal des conseils généraux, la première réunion se tient de plein droit le second jeudi qui suit le premier tour de scrutin.

Art. L. 4132-7. – La première réunion du conseil régional se tient de plein droit le premier vendredi qui suit son élection.

Art. L. 5211-6. – Les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes sont administrées par un organe délibérant composé de délégués des communes membres élus dans le cadre de l'élection municipale au suffrage universel direct pour toutes les communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste, dans les conditions fixées par la loi. Les autres établissements publics de coopération intercommunale sont administrés par un organe délibérant composé de conseillers communautaires élus dans les conditions prévues au titre V du livre Ier du code électoral.

Après le renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant se réunit au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

« Lors de la première réunion du conseil général, immédiatement après l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente, le président donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 111-1-1. Le président remet aux conseillers généraux une copie de la charte de l'élu local et des dispositions du chapitre III du présent titre. »

4° L'article L. 4132-7 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lors de la première réunion du conseil régional, immédiatement après l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente, le président donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le président remet aux conseillers régionaux une copie de la charte de l'élu local et des dispositions du chapitre V du présent titre. »

5° Après le deuxième alinéa de l'article L. 5211-6, dans sa rédaction issue de l'article 37 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers

Dispositions en vigueur

suit l'élection des maires.

Dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, lorsqu'une commune ne dispose que d'un seul conseiller communautaire, le conseiller municipal appelé à le remplacer en application des articles L. 273-10 ou L. 273-12 est le conseiller communautaire suppléant qui peut participer avec voix délibérative aux réunions de l'organe délibérant en cas d'absence du conseiller titulaire dès lors que ce dernier en a avisé le président de l'établissement public. Le conseiller suppléant est destinataire des convocations aux réunions de l'organe délibérant, ainsi que des documents annexés à celles-ci. L'article L. 273-5 du code électoral est applicable au conseiller communautaire suppléant.

Art. L. 7122-8. – La première réunion de l'assemblée de Guyane se tient de plein droit le premier vendredi qui suit son élection.

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Lors de la première réunion de l'organe délibérant, immédiatement après l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres du bureau, le président donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le président remet aux conseillers communautaires une copie de la charte de l'élu local et des dispositions de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre IV du présent titre dans les communautés de communes, de la sous-section 4 de la section 2 du chapitre V du présent titre dans les communautés urbaines et les métropoles, ainsi que des articles auxquels il est fait référence dans ces dispositions. »

6° L'article L. 7122-8 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lors de la première réunion de l'assemblée, immédiatement après l'élection du président, des vice-présidents et des autres membres de la commission permanente, le président donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le président remet aux conseillers à

Dispositions en vigueur

Art. L. 7222-8. – La première réunion de l'assemblée de Martinique se tient de plein droit le premier vendredi qui suit son élection.

Art. L. 2123-10. – Les fonctionnaires régis par les titres I à IV du statut général de la fonction publique sont placés, sur leur demande, en position de détachement pour exercer l'un des mandats mentionnés à l'article L. 2123-9.

Art. L. 2511-33. – Les articles L. 2123-1 à L. 2123-3, L. 2123-5, L. 2123-7, L. 2123-8, L. 2123-12 à L. 2123-15, le II et le III de l'article L. 2123-20, le II de l'article L. 2123-24, le III de l'article L. 2123-24-1, les articles L. 2123-25 à L. 2123-29, L. 2123-31 à L. 2123-34 et le 3° de l'article L. 2321-2 sont applicables aux maires, adjoints au maire et membres d'un conseil d'arrondissement des communes de Paris, Marseille et Lyon.

Pour l'application du II de l'article L. 2123-2, la durée du crédit d'heures forfaitaire et trimestrielle, fixée par référence à la durée hebdomadaire légale du travail, est égale :

– pour les maires d'arrondissement à trois fois cette

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

l'assemblée une copie de la charte de l'élu local et des dispositions du chapitre V du présent titre. »

7° L'article L. 7222-8 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lors de la première réunion de l'assemblée, immédiatement après l'élection de son président, de ses vice-présidents, des conseillers exécutifs et du président du conseil exécutif, le président de l'assemblée donne lecture de la charte de l'élu local prévue à l'article L. 1111-1-1. Le président remet aux conseillers à l'assemblée une copie de la charte de l'élu local et des dispositions du chapitre VII du présent titre. »

amendement CL16

Article 1^{er} C (nouveau)

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° À l'article L. 2123-10, après les mots : « de détachement » sont insérés les mots : « ou de disponibilité ».

2° Au 1^{er} alinéa de l'article L. 2511-33, après la référence : « L. 2123-8 », est insérée la référence : « L. 2123-10 ».

amendement CL9 rectifié

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>durée ;</p> <p>– pour les adjoints au maire d'arrondissement à une fois et demie cette durée ;</p> <p>– pour les conseillers d'arrondissement à 30 % de cette durée.</p>	<p>Article 1^{er}</p>	<p><i>I A. – Au début du second alinéa de l'article L. 2113-19 du code général des collectivités territoriales, le mot : « maximales » est remplacé par le mot : « fixées ».</i></p>
<p><i>Art. L. 2113-19. – Les dispositions du chapitre III du titre II du livre I^{er} de la présente partie relatives au maire et à ses adjoints sont également applicables respectivement aux maires délégués et à leurs adjoints.</i></p>	<p>I. – Le I de l'article L. 2123-20 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p>	<p>amendement CL17</p>
<p>Toutefois, pour l'application des articles L. 2123-23 et L. 2123-24, les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions de maire délégué et d'adjoint au maire délégué sont votées par le conseil municipal en fonction de la population de la commune déléguée et l'indemnité versée au titre des fonctions d'adjoint au maire de la commune nouvelle ne peut être cumulée avec l'indemnité de maire délégué ou d'adjoint au maire délégué.</p>	<p>« I. – Les indemnités fixées pour l'exercice des fonctions de maires et de présidents de délégation spéciale et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. »</p>	<p>I. – (Alinéa sans modification)</p>
<p><i>Art. L. 2123-20. – I. – Les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de maires et adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.</i></p>	<p>II. – L'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de</p>	<p>« I. – Les indemnités allouées au titre de l'exercice spéciales qui font fonction ... »</p>
		<p>amendement CL18</p>

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.

III. – Lorsqu'en application des dispositions du II, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller municipal fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écrêtée ne peut être effectué que sur délibération nominative du conseil municipal ou de l'organisme concerné.

Art. L. 2123-20-1. – I. – Lorsque le conseil municipal est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres en application de la présente sous-section intervient dans les trois mois suivant son installation.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, sous réserve de l'application des II et III de l'article L. 2123-20 et sans préjudice de l'application de l'article L. 2123-22, l'indemnité allouée au maire est fixée au taux maximal prévu par l'article L. 2123-23, sauf si le conseil municipal en décide autrement.

II. – Sauf décision contraire des membres de la délégation spéciale, les présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint perçoivent l'indemnité fixée par délibération du conseil municipal pour le maire et les adjoints.

Toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau

II. – L'article L. 2123-20-1 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 2123-20-1. – I. –* Lorsque le conseil municipal est renouvelé, les indemnités de ses membres, à l'exception de l'indemnité du maire, sont fixées par délibération. Cette délibération intervient dans les trois mois suivant l'installation du conseil municipal.

« II. – Sauf décision contraire *des membres* de la délégation spéciale, ceux d'entre eux qui font fonction d'adjoint perçoivent l'indemnité fixée par délibération du conseil municipal pour les adjoints.

« III. – Toute délibération du conseil municipal concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres à l'exception

II. – (*Alinéa sans modification*)

« *Art. L. 2123-20-1. – I. – (Sans modification)*

« II. – Sauf décision contraire de la délégation spéciale, *ses membres* qui font ...

amendement CL19

« III. – (*Sans modification*)

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission																																																												
<p>annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres du conseil municipal.</p>	<p>du maire est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux autres membres du conseil municipal. »</p>	<p>III. – (Alinéa sans modification)</p>																																																												
<p><i>Art. L. 2123-23.</i> – Les indemnités maximales votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions de maire des communes et de président de délégations spéciales sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :</p>	<p>III. – L'article L. 2123-23 du même code est ainsi rédigé :</p>	<p>« <i>Art. L. 2123-23.</i> – (Alinéa sans modification)</p>																																																												
<table border="1"> <thead> <tr> <th>POPULATION</th> <th>TAUX</th> <th></th> </tr> <tr> <th>(habitants)</th> <th>(en % de l'indice 1015)</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Moins de 500</td> <td>17</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 500 à 999</td> <td>31</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 1 000 à 3 499</td> <td>43</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 3 500 à 9 999</td> <td>55</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 10 000 à 19 999</td> <td>65</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 20 000 à 49 999</td> <td>90</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 50 000 à 99 999</td> <td>110</td> <td></td> </tr> <tr> <td>100 000 et plus</td> <td>145</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	POPULATION	TAUX		(habitants)	(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		De 20 000 à 49 999	90		De 50 000 à 99 999	110		100 000 et plus	145		<table border="1"> <thead> <tr> <th>POPULATION</th> <th>TAUX</th> <th></th> </tr> <tr> <th>(habitants)</th> <th>(en % de l'indice 1015)</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Moins de 500</td> <td>17</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 500 à 999</td> <td>31</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 1 000 à 3 499</td> <td>43</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 3 500 à 9 999</td> <td>55</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 10 000 à 19 999</td> <td>65</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 20 000 à 49 999</td> <td>90</td> <td></td> </tr> <tr> <td>De 50 000 à 99 999</td> <td>110</td> <td></td> </tr> <tr> <td>100 000 et plus</td> <td>145</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	POPULATION	TAUX		(habitants)	(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		De 20 000 à 49 999	90		De 50 000 à 99 999	110		100 000 et plus	145		<p>(Alinéa sans modification)</p>
POPULATION	TAUX																																																													
(habitants)	(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																																																													
De 20 000 à 49 999	90																																																													
De 50 000 à 99 999	110																																																													
100 000 et plus	145																																																													
POPULATION	TAUX																																																													
(habitants)	(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																																																													
De 20 000 à 49 999	90																																																													
De 50 000 à 99 999	110																																																													
100 000 et plus	145																																																													
<p>La population à prendre en compte est la population totale du dernier recensement.</p>	<p>« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le conseil municipal peut par délibération fixer une indemnité de fonction inférieure au barème ci-dessus, à la demande du maire. »</p>	<p>... de 1 000 habitants ... amendement CL21</p>																																																												
		<p>« La population à prendre en compte pour l'application du présent article est la population totale du</p>																																																												

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

dernier recensement. »

amendement CL22

Art. L. 2123-24. – I. – Les indemnités votées par les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions d'adjoint au maire et de membre de délégation spéciale faisant fonction d'adjoint au maire sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 2123-20 le barème suivant :

POPULATION (habitants)	TAUX MAXIMAL (en %)
Moins de 500	6,6
De 500 à 999	8,25
De 1 000 à 3 499	16,5
De 3 500 à 9 999	22
De 10 000 à 19 999	27,5
De 20 000 à 49 999	33
De 50 000 à 99 999	44
De 100 000 à 200 000	66
Plus de 200 000	72,5

II. – L'indemnité versée à un adjoint peut dépasser le maximum prévu au I, à condition que le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints ne soit pas dépassé.

III. – Lorsqu'un adjoint supplée le maire dans les conditions prévues par l'article L. 2122-17, il peut percevoir, pendant la durée de la suppléance et

Dispositions en vigueur

après délibération du conseil municipal, l'indemnité fixée pour le maire par l'article L. 2123-23, éventuellement majorée comme le prévoit l'article L. 2123-22. Cette indemnité peut être versée à compter de la date à laquelle la suppléance est effective.

IV. – En aucun cas l'indemnité versée à un adjoint ne peut dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune en application des articles L. 2123-22 et L. 2123-23.

V.-Par dérogation au I, dans les communes de 20 000 habitants au moins, lorsqu'un adjoint a interrompu toute activité professionnelle pour exercer son mandat et que le maire lui retire les délégations de fonctions qu'il lui avait accordées, la commune continue de lui verser, dans les cas où il ne retrouve pas d'activité professionnelle et pendant trois mois au maximum, l'indemnité de fonction qu'il percevait avant le retrait de la délégation.

Art. L. 2123-24-1. – I. – Les indemnités votées par les conseils municipaux des communes de 100 000 habitants au moins pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal sont au maximum égales à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20.

II. – Dans les communes de moins de 100 000 habitants, il peut être versé une indemnité pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24. Cette indemnité est au maximum égale à 6 % du terme de référence mentionné au I de l'article L. 2123-20.

III. – Les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions en application des articles L. 2122-18 et L. 2122-20 peuvent percevoir une indemnité allouée par le conseil municipal dans les limites prévues par le II de l'article L. 2123-24. Cette indemnité n'est pas cumulable avec celle prévue par le II du présent

Texte de la proposition de loi

IV. – Au IV de l'article L. 2123-24 du même code, les mots : « maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune » sont remplacés par les mots : « fixée pour le maire ».

Texte adopté par la Commission

IV. – *(Sans modification)*

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

article

IV. – Lorsqu'un conseiller municipal supplée le maire dans les conditions prévues par l'article L. 2122-17, il peut percevoir, pendant la durée de la suppléance et après délibération du conseil municipal, l'indemnité fixée pour le maire par l'article L. 2123-23, éventuellement majorée comme le prévoit l'article L. 2123-22. Cette indemnité peut être versée à compter de la date à laquelle la suppléance est effective

V. – En aucun cas l'indemnité versée à un conseiller municipal ne peut dépasser l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au maire de la commune en application des articles L. 2123-22 et L. 2123-23.

Art. L. 5214-8. – Les articles L. 2123-2, L. 2123-3, L. 2123-5, L. 2123-7 à L. 2123-16 et L. 2123-18-4 sont applicables aux membres du conseil de la communauté de communes.

.....

Art. L. 2123-16. – Les indemnités maximales votées par les conseils généraux pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller général sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 3123-15 le barème suivant :

.....

Le conseil général peut, dans des conditions fixées par son règlement intérieur, réduire le montant des indemnités qu'il alloue à ses membres en fonction de leur participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent le département, sans que cette réduction puisse dépasser, pour chacun d'entre eux, la moitié de

V. – Au V de l'article L. 2123-24-1 du même code, les mots : « maximale susceptible d'être allouée au » sont remplacés par les mots : « fixée pour le ».

VI. – Au premier alinéa de l'article L. 5214-8 du même code, après la référence : « et L. 2123-18-4 », sont insérés les mots : « , ainsi que le II de l'article L. 2123-24-1 ».

V. – *(Sans modification)*

VI. – *(Sans modification)*

Article 1^{er} bis A (nouveau)

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1^o Le troisième alinéa de l'article L. 3123-16 est ainsi rédigé :

« Dans des conditions fixées par le règlement intérieur, le montant des indemnités que le conseil général alloue à ses membres est réduit à raison de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. Cette réduction ne peut dépasser, pour chacun d'entre eux, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée en

Dispositions en vigueur

l'indemnité maximale pouvant lui être allouée en application du présent article.

Les indemnités de fonction des conseillers de Paris fixées à l'article L. 2511-34 sont cumulables, dans la limite des dispositions du II de l'article L. 2123-20, avec celles fixées ci-dessus.

Art. L. 4135-16. – Les indemnités maximales votées par les conseils régionaux pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller régional sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l'article L. 4135-15 le barème suivant :

.....

Le conseil régional peut, dans des conditions fixées par son règlement intérieur, réduire le montant des indemnités qu'il alloue à ses membres en fonction de leur participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent la région, sans que cette réduction puisse dépasser, pour chacun d'entre eux, la moitié de l'indemnité maximale pouvant lui être allouée en application du présent article.

Art. L. 2123-20. – I. – Les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de maires et adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoint sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

II. – L'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement

Texte de la proposition de loi

Article 1^{er} bis (nouveau)

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le III de l'article L. 2123-20 est ainsi rédigé :

Texte adopté par la Commission

application du présent article. »

2° Le troisième alinéa de l'article L. 4135-16 est ainsi rédigé :

« Dans des conditions fixées par le règlement intérieur, le montant des indemnités que le conseil régional alloue à ses membres est réduit à raison de leur participation effective aux séances plénières et aux réunions des commissions dont ils sont membres. Cette réduction ne peut dépasser, pour chacun d'entre eux, la moitié de l'indemnité pouvant lui être allouée en application du présent article. »

amendements CL26 rectifié et CL28 rectifié

Article 1^{er} bis

Supprimé

amendement CL29

Dispositions en vigueur

public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.

III. – Lorsqu'en application des dispositions du II, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller municipal fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écartée ne peut être effectué que sur délibération nominative du conseil municipal ou de l'organisme concerné.

Art. L. 3123-18. – Le conseiller général titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.

Lorsqu'en application des dispositions de l'alinéa précédent, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller général fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écartée ne peut être effectué que sur délibération nominative du conseil général ou de

Texte de la proposition de loi

» III. – La part écartée du montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction visé au II ne peut faire l'objet d'un quelconque reversement, même indirect. Celle-ci est reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement concerné. » ;

2° Le second alinéa des articles L. 3128-18 et L. 4135-18 est ainsi rédigé :

» La part écartée du montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction visé au premier alinéa ne peut faire l'objet d'un quelconque reversement même indirect. Celle-ci est reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement concerné. » ;

Texte adopté par la Commission

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

l'organisme concerné.

Art. L. 4135-18. – Le conseiller régional titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article premier de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.

Lorsqu'en application des dispositions de l'alinéa précédent, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller régional fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écrêtée ne peut être effectué que sur délibération nominative du conseil régional ou de l'organisme concerné.

Art. L. 5211-12. – Les indemnités maximales votées par le conseil ou comité d'un syndicat de communes, d'une communauté de communes, d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération, d'une métropole et d'un syndicat d'agglomération nouvelle pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par un décret en Conseil d'Etat par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique.

Le montant total des indemnités versées ne doit pas excéder celui de l'enveloppe indemnitaire globale, déterminée en additionnant l'indemnité maximale pour l'exercice effectif des fonctions de président et les indemnités maximales pour l'exercice effectif des

3° (nouveau) Le dernier alinéa de l'article L. 5211-12 est ainsi rédigé :

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

fonctions de vice-président, correspondant soit au nombre maximal de vice-présidents qui résulterait de l'application des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 5211-10 à l'organe délibérant qui comporterait un nombre de délégués déterminé en application des III à VI de l'article L. 5211-6-1, soit au nombre existant de vice-présidences effectivement exercées, si celui-ci est inférieur.

De manière dérogatoire, l'indemnité versée à un vice-président peut dépasser le montant de l'indemnité maximale prévue au premier alinéa du présent article, à condition qu'elle ne dépasse pas le montant de l'indemnité maximale susceptible d'être allouée au président et que le montant total des indemnités versées n'excède pas l'enveloppe indemnitaire globale définie au deuxième alinéa.

Lorsque l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale est renouvelé, la délibération fixant les indemnités de ses membres intervient dans les trois mois suivant son installation.

Toute délibération de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée.

Le membre d'un organe délibérant d'établissement public de coopération intercommunale titulaire d'autres mandats électoraux, ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du Centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut recevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires.</p>	<p>« La part écartée du montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction visé au sixième alinéa ne peut faire l'objet d'un quelconque reversement même indirect. Celle-ci est reversée au budget de la collectivité ou de l'établissement concerné. »</p>	<p>Article 2 <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Lorsqu'en application des dispositions de l'alinéa précédent, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un membre d'un organe délibérant d'établissement public de coopération intercommunale fait l'objet d'un écrêtement, le reversement de la part écartée ne peut être effectué que sur délibération nominative de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou de l'organisme concerné.</p>	<p>Article 2</p> <p>L'article L. 1621-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>Article 2 bis <i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 1621-1.</i> – Les indemnités de fonction perçues par les élus locaux en application des articles du présent code ne sont saisissables que pour la partie qui excède la fraction représentative des frais d'emploi, telle que définie à l'article 204-0 bis du code général des impôts.</p>	<p>» Nonobstant toutes dispositions contraires, la fraction représentative des frais d'emploi n'est pas prise en considération pour le calcul des ressources ouvrant droit à une prestation sociale. »</p>	<p>Article 2 bis <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Code du travail</p>	<p>Article 2 bis (nouveau)</p>	<p>Article 2 bis <i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 3142-56.</i> – 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.</p>	<p>Le même droit est accordé, sur sa demande, dans la limite de dix jours ouvrables au salarié candidat :</p> <p>1° Au Parlement européen ;</p>	

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>2° Au conseil municipal dans une commune d'au moins 3 500 habitants ;</p> <p>3° Au conseil général ou au conseil régional ;</p> <p>4° A l'Assemblée de Corse.</p>	<p>Au 2° de l'article L. 3142-56 du code du travail, le nombre : « 3 500 » est remplacé par le nombre : « 1 000 ».</p>	
<p>Code général des collectivités territoriales</p>	<p>Article 2 <i>ter</i> (nouveau)</p>	<p>Article 2 <i>ter</i></p>
<p><i>Art. L. 2123-2. – I. –</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.</p>		
<p>II. – Ce crédit d'heures, forfaitaire et trimestriel, est fixé par référence à la durée hebdomadaire légale du travail. Il est égal :</p>		
<p>1° A 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 ;</p>		
<p>2° A 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</p>		
<p>3° A 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 ;</p>		
<p>4° A l'équivalent d'une fois la durée légale du travail pour les conseillers municipaux des communes de 30 000 à 99 999 habitants, de 60 % pour les conseillers municipaux des</p>	<p>Après le 4° du II de l'article L. 2123-2 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un 5° ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p>communes de 10 000 à 29 999 habitants et de 30 % pour les conseillers municipaux des communes de 3 500 à 9 999 habitants.</p>	<p>« 5° À l'équivalent de 20 % de la durée légale du temps du travail pour les conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants. »</p>	<p>« 5° ... légale hebdomadaire du ...</p>
<p>Les heures non utilisées pendant un trimestre ne sont pas reportables.</p>		<p>amendement CL31</p>
<p>Lorsqu'un adjoint ou un conseiller supplée le maire dans les conditions fixées par 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 article.</p>		
<p>Les conseillers municipaux qui bénéficient d'une délégation de fonction du maire ont droit au crédit d'heures prévu pour les adjoints au 1°, au 2° ou au 3° du présent article.</p>		
<p>..... ...</p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
	<p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 2123-9.</i> – Les maires, d'une part, ainsi que les adjoints au maire des communes de 20 000 habitants au moins, d'autre part, qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle, bénéficient, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 3142-60 à L. 3142-64 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.</p>	<p>1° À l'article L. 2123-9, le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre : « 10 000 » ;</p>	<p>1° <i>(Sans modification)</i></p>
	<p>2° Les articles L. 2123-9, L. 3123-7 et L. 4135-7 sont complétés par trois alinéas ainsi rédigés :</p>	<p>2° <i>(Sans modification)</i></p>
	<p>» Le droit à réintégration prévu par l'article L. 3142-61 du même code est maintenu aux élus mentionnés au premier alinéa du présent article jusqu'à</p>	

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Art. L. 3123-7. – Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle bénéficiant, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 3142-60 à L. 3142-64 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L. 4135-7. – Le président ou les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil régional qui, pour l'exercice de leur mandat, ont cessé d'exercer leur activité professionnelle bénéficiant, s'ils sont salariés, des dispositions des articles L. 3142-60 à L. 3142-64 du code du travail relatives aux droits des salariés élus membres de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Art. L. 2511-33. – Cf. *supra* art. 1^{er} C.

Code du travail

Art. L. 3142-61 et L. 3142-62. – Cf. *annexe*

Art. L. 2123-11-1. – À l'issue de son mandat, tout maire ou, dans les communes de 20 000 habitants au moins, tout adjoint qui, pour l'exercice

l'expiration de deux mandats consécutifs.

» L'application de l'article L. 3142-62 du code du travail prend effet à compter du deuxième renouvellement du mandat.

» Lorsqu'ils n'ont pas cessé d'exercer leur activité professionnelle, les élus visés 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. »

3^o Au premier alinéa de l'article L. 2511-33, après la référence » L. 2123-8 », est insérée la référence : « L. 2123-9 ».

amendement CL8 rectifié

Article 3 bis (nouveau)

Au premier alinéa de l'article L. 2123-11-1 du code général des collectivités territoriales, le nombre : « 20 000 » est remplacé par le nombre :

Article 3 bis

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

de son mandat, a cessé son activité professionnelle salariée a droit sur sa demande à une formation professionnelle et à un bilan de compétences dans les conditions fixées par la sixième partie du code du travail.

Lorsque l'intéressé demande à bénéficier du congé de formation prévu par les articles L. 6322-1 à L. 6322-3 du même code, ainsi que du congé de bilan de compétences prévu par l'article L. 6322-42 du même code, le temps passé au titre du mandat local est assimilé aux durées d'activité exigées pour l'accès à ces congés.

Art. L. 2123-11-2. – A 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 20 000 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 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 la limite des taux maximaux fixés aux articles L. 2123-23, L. 2123-24 et L. 2511-34, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

« 10 000 ».

Article 4

Article 4

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

L'allocation est versée pendant une période de six mois au plus. Elle n'est pas cumulable avec celles prévues par les articles L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2.

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'Etat.

Art. L. 3123-9-2. – A l'occasion du renouvellement général du conseil général ou du renouvellement d'une série sortante, tout président de conseil général ou tout vice-président ayant reçu délégation de celui-ci qui, pour l'exercice de son mandat, avait cessé d'exercer son activité professionnelle perçoit, sur sa 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 la limite des taux maximaux fixés à l'article L. 3123-17, et l'ensemble des ressources qu'il perçoit à l'issue du mandat.

L'allocation est versée pendant une période de six mois au plus. Elle n'est pas cumulable avec celles prévues par les articles L. 2123-11-2 et L. 4135-9-2.

À la fin de la première phrase du cinquième alinéa des articles L. 2123-11-2, L. 3123-9-2 et L. 4135-9-2 du code général des collectivités territoriales, les mots : « de six mois au plus » sont remplacés par les mots : « d'un an au plus ».

Dispositions en vigueur

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'Etat.

L. 4135-9-2. – A l'occasion du renouvellement général des membres du conseil régional, tout président du conseil régional ou tout vice-président ayant reçu délégation de celui-ci qui, pour l'exercice de son mandat, avait cessé d'exercer son activité professionnelle perçoit, sur sa 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 la limite des taux maximaux fixés à l'article L. 4135-17, et l'ensemble des ressources qu'il percevait à l'issue du mandat.

L'allocation est versée pendant une période de six mois au plus. Elle n'est pas cumulable avec celles prévues par les articles L. 2123-11-2 et L. 3123-9-2.

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'Etat.

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

**Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984
portant dispositions statutaires
relatives à la fonction publique
territoriale**

Article 4 bis (nouveau)

Article 4 bis

(Sans modification)

Art. 44. – Chaque concours donne lieu à l'établissement d'une liste d'aptitude classant par ordre alphabétique les candidats déclarés aptes par le jury. Lorsque les statuts particuliers le prévoient, les concours peuvent être organisés par spécialité et, le cas échéant, par discipline.

Le quatrième alinéa de l'article 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est complété par une phrase ainsi rédigée :

L'inscription sur une liste d'aptitude ne vaut pas recrutement

La liste d'aptitude inclut, dans la limite du maximum fixé par le cinquième alinéa du présent article, les candidats déclarés aptes à être inscrits sur les listes d'aptitude établies à l'issue des concours précédents qui n'ont pas été nommés stagiaires en application de l'article 46 et qui remplissent encore les conditions d'inscription ci-après

Toute personne déclarée apte depuis moins de trois ans ou, si celui-ci est intervenu au-delà de ce délai, depuis le dernier concours, peut être nommée dans un des emplois auxquels le concours correspondant donne accès ; la personne déclarée apte ne bénéficie de ce droit la deuxième et la troisième année que sous réserve d'avoir fait connaître son intention d'être maintenue sur ces listes au terme de l'année suivant son inscription initiale et au terme de la deuxième année. Le décompte de cette période de trois ans est suspendu pendant la durée des congés parental, de maternité, d'adoption, de présence parentale et d'accompagnement d'une personne en fin de vie, ainsi que du congé de longue durée et de celle de l'accomplissement des obligations du service national

« Il est également suspendu pour les élus locaux jusqu'au terme de leur mandat. »

.....
...

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p align="center">—</p> <p align="center">Code de l'éducation</p>	<p align="center">—</p> <p align="center">Article 5</p>	<p align="center">—</p> <p align="center">Article 5</p>
<p><i>Art. L. 613-3.</i> – Toute personne qui a exercé pendant au moins trois ans une activité professionnelle, salariée, non salariée, bénévole ou de volontariat, en rapport avec l'objet de sa demande, peut demander la validation des acquis de son expérience pour justifier tout ou partie des connaissances et des aptitudes exigées pour l'obtention d'un diplôme ou titre délivré, au nom de l'État, par un établissement d'enseignement supérieur.</p>	<p>Au premier alinéa de l'article L. 613-3 du code de l'éducation, les mots : « ou de volontariat » sont remplacés par les mots : « , de volontariat ou une fonction élective locale ».</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Toute personne peut également demander la validation des études supérieures qu'elle a accomplies, notamment à l'étranger</p>	<p align="center">Article 5 bis <i>(nouveau)</i></p>	<p align="center">Article 5 bis</p>
	<p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>1° Après l'article L. 2123-12, il est inséré un article L. 2123-12-1 ainsi rédigé :</p>	<p>1° <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p>» <i>Art. L. 2123-12-1.</i> – 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 et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.</p>	<p>« <i>Art. L. 2123-12-1.</i> –</p>
	<p>» La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.</p>	<p>... sur leurs indemnités et ... amendement CL36</p>
		<p>... mandat. <i>Ces formations peuvent notamment contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle des élus à l'issue de leur mandat.</i></p>
	<p>» Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation. » ;</p>	<p align="center">amendement CL37</p>
		<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

2° Après l'article L. 3123-10, il est inséré un article L. 3123-10-1 ainsi rédigé :

» *Art. L. 3123-10-1.* – Les membres du conseil général bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.

» La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.

» Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation. » ;

3° Après l'article L. 4135-10, il est inséré un article L. 4135-10-1 ainsi rédigé :

» *Art. L. 4135-10-1.* – Les membres du conseil régional bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.

» La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.

2° (*Alinéa sans modification*)

« *Art. L. 3123-10-1.* –

... sur leurs indemnités
et ...

amendement CL36

...
mandat. *Ces formations peuvent notamment contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle des élus à l'issue de leur mandat.*

amendement CL37

(*Alinéa sans modification*)

3° (*Alinéa sans modification*)

« *Art. L. 4135-10-1.* –

... sur leurs indemnités
et ...

amendement CL36

...
mandat. *Ces formations peuvent notamment contribuer à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle des élus à l'issue de leur mandat.*

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

amendement CL37

(Alinéa sans modification)

» Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation. » ;

4° Supprimé

amendement CL39

4° Après l'article L. 5214-8, il est inséré un article L. 5214-8-1 ainsi rédigé :

» Art. L. 5214-8-1. – Les membres du conseil de la communauté de communes bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.

» La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.

» Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation. » ;

5° Supprimé

amendement CL39

5° Après l'article L. 5215-16, il est inséré un article L. 5215-16-1 ainsi rédigé :

» Art. L. 5215-16-1. – Les membres du conseil de la communauté urbaine bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.

» La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.

» Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
Code général des collectivités territoriales	<p><i>œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation. » ;</i></p> <p><i>6° La section 3 du chapitre VI du titre I^{er} du livre II de la cinquième partie est complétée par un article L. 5216-4-3 ainsi rédigé :</i></p> <p><i>» Art. L. 5216-4-3. – Les membres du conseil de la communauté d'agglomération bénéficient chaque année d'un droit individuel à la formation d'une durée de vingt heures, cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire de 1 % assise sur les indemnités de ceux-ci et collectée par un organisme collecteur national.</i></p> <p><i>» La mise en œuvre du droit individuel à la formation relève de l'initiative de l'élu et peut concerner des formations sans lien avec l'exercice du mandat.</i></p> <p><i>» Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de mise en œuvre du droit individuel à la formation, notamment les conditions de la collecte de la cotisation. »</i></p>	6° Supprimé amendement CL39
Article 6 Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :	Article 6	Article 6
<i>Art. L. 2123-14. – Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement.</i>	1° Le troisième alinéa de l'article L. 2123-14 est ainsi rédigé :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
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.	1° Le troisième alinéa de l'article L. 2123-14 est ainsi rédigé :	1° <i>(Alinéa sans modification)</i>
Le montant des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux	« 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	

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
élus de la commune.	municipal en application des articles L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1 et, le cas échéant, L. 2123-22. Le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant. Les sommes non dépensées sont reportées sur le budget suivant dans la limite du renouvellement de l'assemblée délibérante concernée. » ;	... montant. <i>Les crédits relatifs aux dépenses de formation qui n'auraient 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.</i> »
Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de ces dispositions.	2° Le troisième alinéa de l'article L. 3123-12 est ainsi rédigé :	amendement CL42
<i>Art. L. 2123-23, L. 2123-24, L. 2123-24-1. – Cf supra art 1^{er}</i>		2° (<i>Alinéa sans modification</i>)
<i>Art. L. 2123-22. – Cf. annexe</i>		... montant. <i>Les crédits relatifs aux dépenses de formation qui n'auraient 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</i>
<i>Art. L. 3123-12. – Les frais de déplacement, de séjour et d'enseignement donnent droit à remboursement.</i>	» 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 général en application des articles L. 3123-16 et L. 3123-17. Le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant. Les sommes non dépensées sont reportées sur le budget suivant dans la limite du renouvellement de l'assemblée délibérante concernée. » ;	
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 le département 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 des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus du département.		

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

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

Art. L. 3123-16 et L. 3123-17. – Cf. annexe

Art. L. 4135-12. – 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 région 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 des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du montant total des indemnités de fonction qui peuvent être allouées aux élus de la région.

Art. L. 3123-16 et L. 3123-17. – Cf. annexe

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

3° Le troisième alinéa de l'article L. 4135-12 est ainsi rédigé :

« 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 régional en application des articles L. 4135-16 et L. 4135-17. Le montant réel des dépenses de formation ne peut excéder 20 % du même montant. Les sommes non dépensées sont reportées sur le budget suivant dans la limite du renouvellement de l'assemblée délibérante concernée. »

au cours de laquelle intervient le renouvellement de l'assemblée délibérante. »

amendement CL42

3° (*Alinéa sans modification*)

... montant. *Les crédits relatifs aux dépenses de formation qui n'auraient 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. »*

amendement CL42

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L. 2123-12.</i> – Les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.</p>	<p>Article 6 bis (nouveau)</p> <p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° Le premier alinéa de l'article L. 2123-12 est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>Article 6 bis</p> <p>(Sans modification)</p>
<p>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.</p>	<p>» 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. » ;</p>	
<p>Un tableau récapitulant les 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.</p>	<p>2° Le premier alinéa des articles L. 3123-10 et L. 4135-10 est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	
<p><i>Art. L. 3123-10.</i> – Les membres du conseil général ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.</p>	<p>» Une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation. »</p>	
<p>Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil général délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres. Il détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre.</p>		
<p>Un tableau récapitulant les actions de formation des élus financées par le département est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil général.</p>		

Dispositions en vigueur

L. 4135-10. – Les membres du conseil régional ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.

Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil régional 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 récapitulant les actions de formation des élus financées par la région est annexé au compte administratif. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des membres du conseil régional.

Art. L. 1221-1. – Il est créé un Conseil national de la formation des élus locaux, présidé par un élu local, composé de personnalités qualifiées et, pour moitié au moins, de représentants des élus locaux, ayant pour mission de définir les orientations générales de la formation des élus locaux concernés par les dispositions relatives aux droits des élus locaux à la formation et de donner un avis préalable sur les demandes d'agrément.

La délivrance de l'agrément à la personne qui exerce à titre individuel ou qui dirige ou gère la personne morale exerçant l'activité de formation est subordonnée à la condition que cette personne n'ait pas fait l'objet d'une condamnation à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle d'emprisonnement sans sursis, prononcée depuis moins de dix ans et inscrite au bulletin n° 2 du casier judiciaire ou, pour les ressortissants

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

Article 6 *ter* (nouveau)

Le premier alinéa de l'article L. 1221-1 du code général des collectivités territoriales est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Dans le cadre de ses orientations, le conseil a notamment pour mission de définir un socle minimal de compétences nécessaires à l'exercice des fonctions électives locales. »

amendement CL47

Dispositions en vigueur

étrangers, dans un document équivalent, pour des motifs incompatibles avec l'activité de formation considérée.

Des décrets en Conseil d'État fixent les conditions de délivrance des agréments ainsi que la composition et les modalités de désignation des membres et de fonctionnement de ce conseil.

Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Art. 20. – La Haute Autorité exerce les missions suivantes :

.....

3° Elle répond aux demandes d'avis des personnes mentionnées au 1° du présent I sur les questions d'ordre déontologique qu'elles rencontrent dans l'exercice de leur mandat ou de leurs fonctions. Ces avis, ainsi que les documents sur la base desquels ils sont rendus, ne sont pas rendus publics ;

.....

Art. L. 2123-23. – Cf. *supra* art 1^{er}

Texte de la proposition de loi

—

Article 7

L'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales tel que modifié par la présente loi entre en vigueur à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux.

Texte adopté par la Commission

—

Article 6 quater (nouveau)

À la première phrase du 3° du I de l'article 20 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, après les mots : « du présent I » sont insérés les mots : « ainsi qu'aux maires des communes de moins de 20 000 habitants et aux présidents élus des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population est inférieure à 20 000 habitants ».

amendement CL46

Article 7

I. – Les articles 1^{er}, 2 ter, 3 bis, le 1° de l'article 5 bis, le 1° de l'article 6 et l'article 6 quater entrent en vigueur à compter du prochain renouvellement des conseils municipaux.

II. – Le 1° de l'article 1^{er} bis A, le 2° de l'article 5 bis et le 2° de l'article 6 entrent en vigueur à compter du prochain renouvellement des conseils généraux.

III. – Le 2° de l'article 1^{er} bis A, le 3° de l'article 5 bis et le 3° de l'article 6 entrent en vigueur à compter

Dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte adopté par la Commission

—
du prochain renouvellement des conseils régionaux.

amendement CL48

Article 8 (nouveau)

I. – L'article 1^{er} A est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

II. – Les articles 5 et 6 quater sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

amendement CL49

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Code général des collectivités territoriales	151
<i>Art. L. 2123-22, L. 3123-16 et L. 3123-17</i>	
Code du travail	152
<i>Art. L. 3142-61, L. 3142-62</i>	

Code général des collectivités territoriales

Art. L. 2123-22. – Peuvent voter des majorations d’indemnités de fonction par rapport à celles votées par le conseil municipal dans les limites prévues par l’article L. 2123-23, par le I de l’article L. 2123-24 et par le I de l’article L. 2123-24-1 les conseils municipaux :

1° Des communes chefs-lieux de département, d’arrondissement et de canton ;

2° Des communes sinistrées ;

3° Des communes classées stations de tourisme au sens de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre III du titre III du livre Ier du code du tourisme ;

4° Des communes dont la population, depuis le dernier recensement, a augmenté à la suite de la mise en route de travaux publics d’intérêt national tels que les travaux d’électrification ;

5° Des communes qui, au cours de l’un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4.

Art. L. 3123-16. – Les indemnités maximales votées par les conseils généraux pour l’exercice effectif des fonctions de conseiller général sont déterminées en appliquant au terme de référence mentionné à l’article L. 3123-15 le barème suivant :

POPULATION DÉPARTEMENTALE (habitants)	TAUX MAXIMAL (en %)
Moins de 250 000	40
De 250 000 à moins de 500 000	50
De 500 000 à moins de 1 million	60
De 1 million à moins de 1, 25 million	65
1, 25 million et plus	70

Le conseil général peut, dans des conditions fixées par son règlement intérieur, réduire le montant des indemnités qu’il alloue à ses membres en fonction de leur participation aux séances plénières, aux réunions des commissions dont ils sont membres et aux réunions des organismes dans lesquels ils représentent le département, sans que cette réduction puisse dépasser, pour chacun d’entre eux, la moitié de l’indemnité maximale pouvant lui être allouée en application du présent article.

Les indemnités de fonction des conseillers de Paris fixées à l’article L. 2511-34 sont cumulables, dans la limite des dispositions du II de l’article L. 2123-20, avec celles fixées ci-dessus.

L. 3123-17. – L'indemnité de fonction votée par le conseil général ou par le conseil de Paris pour l'exercice effectif des fonctions de président de conseil général est au maximum égale au terme de référence mentionné à l'article L. 3123-15, majoré de 45 %.

L'indemnité de fonction de chacun des vice-présidents ayant délégation de l'exécutif du conseil général ou du conseil de Paris est, dans les mêmes conditions, au maximum égale à l'indemnité maximale de conseiller majorée de 40 %.

L'indemnité de fonction de chacun des membres de la commission permanente du conseil général ou du conseil de Paris autres que le président et les vice-présidents ayant délégation de l'exécutif est, dans les mêmes conditions, au maximum égale à l'indemnité maximale de conseiller majorée de 10 %.

Les indemnités de fonction majorées en application des deux alinéas précédents peuvent être réduites dans les conditions fixées par l'avant-dernier alinéa de l'article L. 3123-16.

Code du travail

Art. L. 3142-61. – À l'expiration de son mandat, 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.

Il bénéficie, en tant que de besoin, d'une réadaptation professionnelle en cas de changement de techniques ou de méthodes de travail.

Art. L. 3142-62. – Les dispositions de l'article L. 3142-61 ne sont pas applicables lorsque le mandat a été renouvelé, sauf si la durée de la suspension prévue à l'article L. 3142-60 a été, pour quelque cause que ce soit, inférieure à cinq ans.

Ces dispositions ne s'appliquent pas non plus lorsque le salarié membre de l'Assemblée nationale ou du Sénat est élu dans l'autre de ces deux assemblées.

À l'expiration du ou des mandats renouvelés, le salarié peut cependant solliciter sa réembauche dans des conditions déterminées par voie réglementaire.

Le salarié bénéficie alors pendant un an d'une priorité de réembauche dans les emplois auxquels sa qualification lui permet de prétendre. En cas de réemploi, l'employeur lui accorde le bénéfice de tous les avantages qu'il avait acquis au moment de son départ.